

Una ricostruzione del quadro conoscitivo dell'insieme delle politiche attive in Toscana

RICONOSCIMENTI

Lo studio è parte delle attività comuni IRPET-Regione Toscana per l'anno 2024, svolto su incarico dell'Autorità di Gestione del FSE (Attività n. 2.A/2024). La ricerca è stata curata da Francesco Giubileo con la collaborazione di Silvia Duranti nell'Area di ricerca Economia pubblica dell'IRPET coordinata da Patrizia Lattarulo. Valentina Patacchini ha curato le elaborazioni statistiche. Editing a cura di Elena Zangheri (IRPET).

Indice

ABSTRACT	5
PREMESSA	7
1. IL MERCATO DEL LAVORO IN TOSCANA.....	7
1.1 La partecipazione al mercato del lavoro	7
1.2 L'occupazione	8
1.3 La disoccupazione	8
1.4 Le dinamiche settoriali e territoriali	9
2. EVOLUZIONI RECENTI IN MATERIA DI POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO	10
2.1 I programmi nazionali di politiche attive in Italia: da Garanzia Giovani al Programma GOL	10
2.2 Il programma GOL in Regione Toscana	12
2.3 La profilazione del percorso GOL	13
2.4 Analisi dei dati sull'attuazione di Gol dal monitoraggio del Ministero del lavoro.....	16
2.5 Luci e ombre del programma GOL secondo gli stakeholder delle politiche attive del lavoro.....	19
3. IL MODELLO REGIONALE DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN TOSCANA	20
3.1 Un inquadramento del modello toscano	20
3.2 Il Modello di accreditamento e il sistema di delega al privato in Regione Toscana	22
3.3 Peculiarità e differenze dei modelli regionali nella gestione delle politiche attive del lavoro	25
4. LA FORMAZIONE PROFESSIONALE IN TOSCANA.....	26
4.1 Il sistema di formazione professionale in Regione Toscana	26
4.2 La Certificazione di competenza in Regione Toscana	27
4.3 Il punto di vista degli enti formativi sul programma GOL	28
CONCLUSIONI	31
APPENDICE	33
A1. CASO STUDIO: IL MODELLO 4-PHASES PER LA PROFILAZIONE DEGLI UTENTI	33
A2. I MODELLI DI ASSESSMENT REALIZZATI IN REGIONE TOSCANA, EMILIA-ROMAGNA E LOMBARDIA	34
A3. DESCRIZIONE DEI CLUSTER E DEI SERVIZI OFFERTI DAL PROGRAMMA GOL IN REGIONE TOSCANA.....	36
A4. LA TEORIA DELL'AGENTE-PRINCIPALE O TEORIA DELL'AGENZIA	41
A5. CASO STUDIO: IL MODELLO WELFARE TO WORK INGLESE	42
A6. IL MODELLO REGIONALE DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO DELLA REGIONE EMILIA	48
A7. IL MODELLO REGIONALE DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO DELLA LOMBARDIA	50
A8. TRACCIA DI INTERVISTA QUALITATIVA SOMMINISTRATA AGLI ENTI FORMATIVI	51
A9. LA FORMAZIONE PROFESSIONALE PER ADULTI IN DANIMARCA (IL PROGRAMMA EUV)	51

ABSTRACT

Una ricostruzione del quadro conoscitivo dell'insieme delle politiche attive in Toscana

Il lavoro ricostruisce l'assetto delle politiche attive in Toscana, collocandolo all'interno di un quadro di comparazione nazionale e internazionale. L'obiettivo è far emergere le specificità del modello toscano e le scelte di policy attuate in questa regione.

Recentemente è stata introdotta un'azione di riforma generale del sistema delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale, il Programma Garanzia Occupabilità dei lavoratori (GOL). Dal momento che questa importante riforma è destinata a rappresentare il framework all'interno del quale dovranno in futuro collocarsi le politiche attive del lavoro finanziate da l'FSE+, e dal momento che ad oggi le misure di politica attiva e formative erogate da Regione Toscana verso i potenziali beneficiari di GOL sono finanziate anche da FSE+ e dal Programma Iniziativa Occupazione Giovani, Regione Toscana è interessata a conoscerne le prime fasi di attuazione attraverso dati oggi disponibili e attraverso opinioni degli stakeholder.

Nella attuazione del programma GOL in Regione Toscana si conferma un modello di *governance* pubblica, con il ruolo centrale della rete regionale dei Centri per l'impiego per la presa in carico dei beneficiari e la definizione e gestione dei loro percorsi di sviluppo professionale.

Un primo elemento positivo del Programma è quello dell'avvicinamento tra gestione della formazione e del lavoro, basato su un meccanismo strutturato di complementarità e di costante interazione. È stata costituita una "cabina di regia" anche dal punto di vista della gestione delle risorse, al fine di garantire la complementarità delle misure a valere sui diversi Fondi ed evitare il rischio di sovrapposizione.

Un secondo elemento positivo del modello toscano del Programma GOL riguarda la capacità del sistema regionale dei servizi per il lavoro di rendere effettiva la presa in carico, arrivando a erogare azioni concrete di politica attiva del lavoro in quasi il 90% dei casi, dato molto superiore – come certificato dalle fonti ufficiali – alla media nazionale e anche alle regioni del nord analizzate nel report.

Infine, il Programma ha mirato a rafforzare il rapporto tra pubblico e privato, potenziando la cooperazione tra i due soggetti, che sono spinti a collaborare per trattare al meglio i percorsi dei disoccupati, anche quelli più difficili, a rischio di abbandono delle attività formative.

Al lavoro si aggiunge un Focus che esplora, in una breve nota, la crescente carenza delle competenze nel pubblico impiego e il mismatch tra domanda e offerta; aspetti che – ben noti in generale nel mondo del lavoro – penalizzano in modo crescente anche questo contesto, a danno della possibilità di crescita del sistema economico.

An overview of active labour market policies in Tuscany

This work reconstructs the framework of active policies in Tuscany, placing it within a national and international comparison. The aim is to bring out the specificities of the Tuscan model and the policy choices implemented in this region. Recently, a general reform of the active labour and vocational training policy system, the Guaranteed Employability Programme (GOL), was introduced. Since this important reform is going to represent the framework of the active labour policies financed by the ESF+, and at now GOL programme are also financed by the ESF+, the Tuscan policy makers are looking forward to knowing the first stages of its implementation, through data and stakeholder opinions. A public governance model is confirmed in the implementation of the GOL programme in the Region of Tuscany, with the central role of the regional network of Employment Centres in taking on the beneficiaries and defining and managing their professional development paths.

A first positive element of the Programme is a "structured" mechanism of complementarities and constant interaction between training and labour policies and management in order to make consistent the measures under the different Funds and to avoid the risk of overlapping.

A second positive element of the Tuscan model concerns the capacity of the regional system of employment services to make the taking in charge effective, arriving at the delivery of concrete active labour policy actions in almost 90 per cent of the cases, a figure much higher – as certified by official sources – than the national average and also than the northern regions analysed in the report.

Finally, the programme has strengthened the relationship between the public and private sectors, enhancing cooperation between the two entities, which are pushed to collaborate effectively to better deal with the paths of the unemployed, even the most difficult ones, at risk of dropping out.

The work is complemented by a Focus that explores, in a short note, the growing skills shortage in the public employment and the mismatch between supply and demand; aspects that – well known in the world of labour market in general – increasingly penalise this context as well, to the detriment of the economic system's growth potential.

PREMESSA

Il presente lavoro ricostruisce l'assetto delle politiche attive in Toscana, collocandolo all'interno di un quadro di comparazione nazionale e internazionale. In particolare, dunque, si vuole far emergere le specificità del modello toscano e le scelte di policy attuate in questa regione. A questo scopo, oltre all'attenzione al contesto esterno, si utilizzeranno informazioni quantitative sui programmi e sui beneficiari, e si presenteranno i risultati di indagini dirette e interviste ad interlocutori privilegiati su un gruppo di soggetti coinvolti nell'attuazione dei programmi e beneficiari. Questo consentirà di raccogliere anche le opinioni e i punti di vista di quanti agiscono quotidianamente nell'attuazione delle politiche.

La novità più importante nel periodo più recente è rappresentata da programma Gol, al quale verrà dedicata particolare attenzione, poiché rappresenta il framework all'interno del quale dovranno in futuro continuare a collocarsi le politiche attive del lavoro finanziate da l'FSE+. Da qui l'interesse di Regione Toscana per conoscere le prime fasi di attuazione attraverso dati oggi disponibili e opinioni degli stakeholder.

1. IL MERCATO DEL LAVORO IN TOSCANA

Negli ultimi anni il mercato del lavoro toscano, come quello nazionale, è stato interessato da un ciclo occupazionale espansivo, coerente con la dinamica del ciclo economico successiva alla pandemia da Covid-19.

Nonostante la popolazione in età lavorativa sia in riduzione, il tasso di partecipazione continua a crescere, tanto che le forze di lavoro hanno complessivamente superato il valore pre-pandemico. L'aumento della popolazione attiva si è accompagnato ad un incremento dell'occupazione, mentre il tasso di disoccupazione ha continuato a manifestare un andamento al ribasso, tanto da attestarsi su un valore che non veniva raggiunto da prima della crisi economica del 2008¹. Nel mercato del lavoro toscano restano tuttavia alcune componenti più vulnerabili, in particolare giovani, donne e stranieri, che nonostante il positivo ciclo occupazionale continuano a registrare tassi di disoccupazione più elevati.

Tabella 1.1 PRINCIPALI AGGREGATI DEL MERCATO DEL LAVORO (15+). TOSCANA

	Forze di lavoro	Occupati	Disoccupati
2018	1.702	1.578	124
2019	1.698	1.584	114
2020	1.656	1.544	112
2021	1.672	1.546	126
2022	1.722	1.618	104
2023	1.713	1.623	90
Variazione 2023/2018	11	45	-34
Variazione % 2023/2018	0,6%	2,9%	-27,4%

Tabella 1.2 TASSI DI ATTIVITÀ, OCCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE (15-64 ANNI). TOSCANA

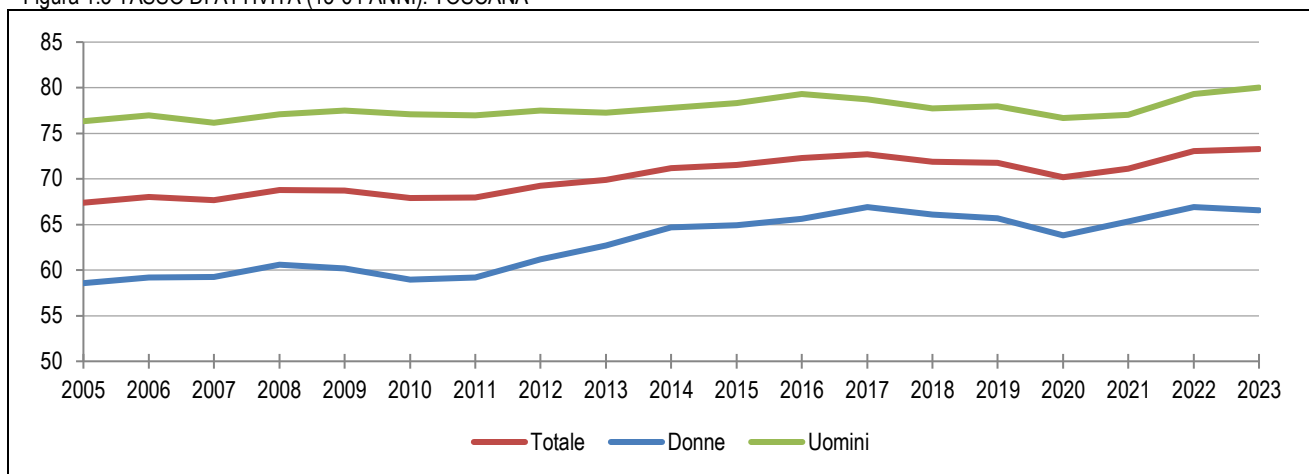
	Tasso di attività	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione
2018	71,9	66,5	7,5
2019	71,8	66,8	6,9
2020	70,2	65,3	6,9
2021	71,1	65,6	7,7
2022	73,1	68,6	6,1
2023	73,3	69,3	5,4

1.1 La partecipazione al mercato del lavoro

Nonostante la popolazione attiva sia in diminuzione, negli anni successivi alla pandemia l'offerta di lavoro ha avuto una dinamica positiva, arrivando a superare i valori pre-Covid, grazie alla crescita dei tassi di attività. Nel 2023 il tasso di attività totale è arrivato al 73,3%, valore massimo raggiunto negli ultimi due decenni. Sebbene l'aumento degli ultimi anni sia stato più marcato per la componente maschile, in cui il tasso di attività supera ormai l'80%, anche le donne registrano tassi di partecipazione al mercato del lavoro superiori a quelli del 2019.

¹ A seguito delle modifiche normative introdotte da ISTAT (https://www.istat.it/wp-content/uploads/2021/03/NotaStampaFDL_2021.pdf), i dati a partire dal 2021 non sono confrontabili con quelli degli anni precedenti.

Figura 1.3 TASSO DI ATTIVITÀ (15-64 ANNI). TOSCANA



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT – RCFL

1.2 L'occupazione

Gli occupati toscani sono nel 2023 pari a 1.623.000, valore superiore del 2,9% rispetto al valore pre-pandemico. La caduta occupazionale del biennio 2020-21, pari a circa 42mila occupati, è stata infatti neutralizzata dal rimbalzo occupazionale del 2022 (+72mila occupati), proseguito anche nel 2023 (+5mila).

Il tasso di occupazione ha raggiunto nel 2023 i livelli più alti degli ultimi due decenni, arrivando al 69,3% della popolazione. L'aumento ha portato il tasso di attività degli uomini (80%) al livello medio europeo, mentre per le donne (66,6%) si registra ancora un gap di quasi 4 punti percentuali rispetto a quanto registrato in Europa (70,2%). I tassi di occupazione sono aumentati sia per la componente italiana che per quella straniera, anche se in misura minore per quest'ultima. Tutte le fasce d'età hanno beneficiato del ciclo occupazionale positivo ma l'incremento nei tassi di occupazione è stato particolarmente rilevante per quella giovanile: i 15-24enni hanno visto crescere il tasso di occupazione di quasi 4 punti percentuali dal 2018 e i 25-34enni di quasi 7 p.p.. L'aumento nei tassi di occupazione è infine stato trasversale ai diversi titoli di studio.

Tabella 1.4 TASSI DI OCCUPAZIONE (15-64 ANNI) TOSCANA

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Genere	M	72,7	73,3	72,1	72,2	75,1	76,4
	F	60,4	60,6	58,7	59,2	62,1	62,3
Cittadinanza	Italiani	67,1	67,6	67,1	66,6	69,6	70,3
	Stranieri	62,8	62,7	61,0	59,6	62,8	63,2
Età	15-24	19,7	20,2	17,8	19,5	25,2	23,6
	25-34	69,3	71,4	70,2	71,0	75,0	76,2
	35-44	82,3	82,1	79,4	81,3	84,3	86,2
	45-54	81,2	82,4	80,9	80,0	82,6	84,8
	55-64	60,8	60,3	61,1	61,4	63,3	63,7
Titolo di studio	Licenza di scuola elementare e media, nessun titolo di studio	53,2	54,2	52,6	51,9	54,8	55,8
	Diploma	70,9	70,2	69,4	70,1	74,1	73,5
	Laurea e post-laurea	82,4	84,0	81,4	82,4	82,8	84,9

1.3 La disoccupazione

Nel 2023 i disoccupati erano in Toscana 90mila, 34mila in meno rispetto al periodo pre-pandemico. La riduzione del numero di disoccupati, pari al 27% rispetto al 2018, ha riguardato tutte le componenti della forza lavoro.

Il tasso di disoccupazione si assesta quindi al 5,4%, un livello che non veniva raggiunto dal 2008 e che si colloca ben 2 punti percentuali al di sotto del valore registrato prima della pandemia. Nonostante la riduzione del tasso di disoccupazione abbia riguardato tutte le componenti della forza lavoro, alcune fasce della popolazione mostrano ancora uno svantaggio relativo all'interno del mercato del lavoro. Seppur in diminuzione, resta infatti alto il tasso di disoccupazione dei giovanissimi (17,8%) e si conferma il gap tra maschi e femmine, che vede addirittura un peggioramento, con le donne che mostrano un tasso di disoccupazione del 44% più alto di quello degli uomini; anche il tasso di disoccupazione degli stranieri rimane elevato (11,1%), beneficiando poco del favorevole contesto occupazionale. Si attenua invece lo svantaggio legato

al titolo di studio, grazie a una riduzione cospicua del tasso di disoccupazione della forza lavoro con solo titolo dell'obbligo (da 10,1% a 6,1%).

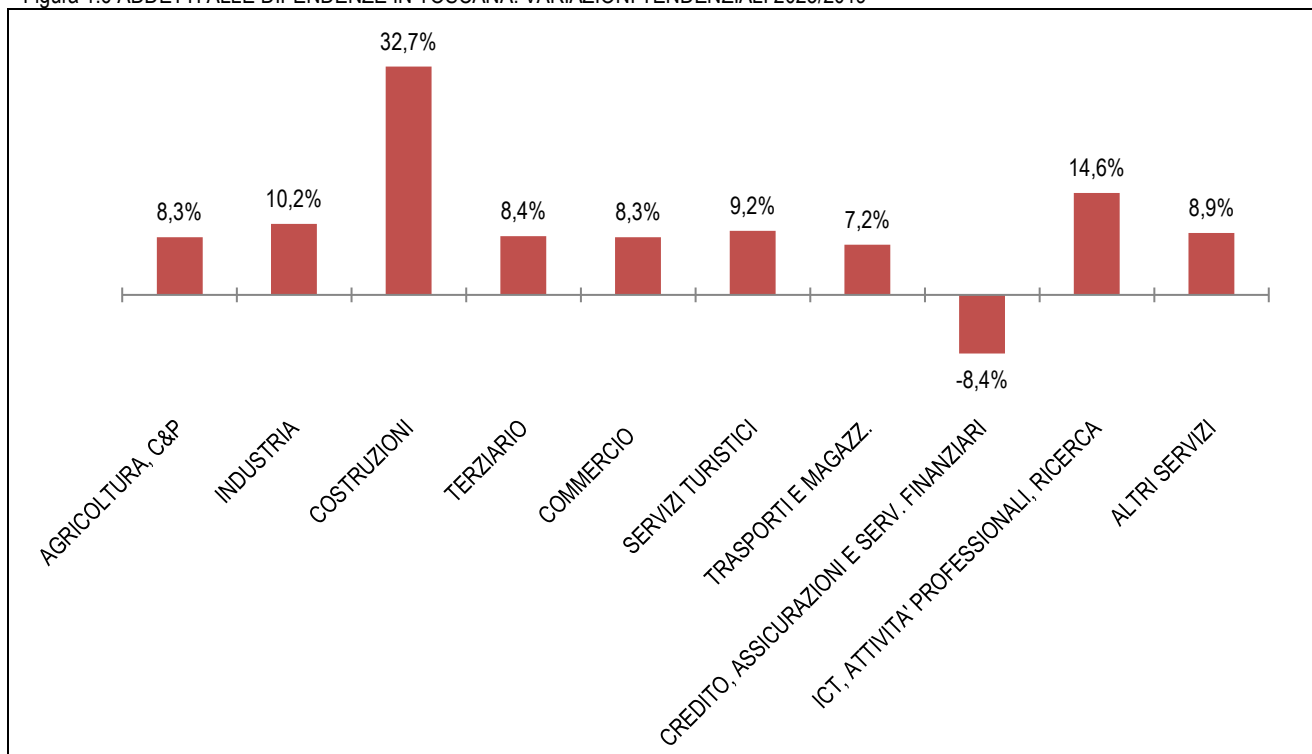
Tabella 1.5 TASSI DI DISOCCUPAZIONE (15+). TOSCANA

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Genere	M	6,4	5,9	5,9	6,1	5,2	4,4
	F	8,4	7,7	7,9	9,3	7,1	6,3
Cittadinanza	Italiani	6,6	5,6	5,8	6,6	5,1	4,4
	Stranieri	12,4	14,0	11,8	13,8	12,1	11,1
Età	15-24	22,9	23,5	26,7	26,2	20,0	17,8
	25-34	11,2	10,0	9,6	9,3	7,4	7,6
	35-44	6,1	6,8	6,6	6,7	4,8	4,4
	45-54	5,7	4,3	4,9	6,0	4,8	3,7
	55-64	4,8	3,8	3,6	5,6	4,3	3,7
Titolo di studio	Licenza di scuola elementare e media, nessun titolo di studio	10,1	8,4	8,7	9,9	7,9	6,1
	Diploma	6,9	7,2	6,8	7,4	6,0	5,9
	Laurea e post-laurea	4,4	3,5	4,2	4,7	3,6	3,0

1.4 Le dinamiche settoriali e territoriali

Per analizzare la crescita dell'occupazione da un punto di vista settoriale, si utilizzano gli addetti alle dipendenze stimati dall'Irpet². Il comparto che ha avuto il dinamismo maggiore successivamente alla fine della pandemia è quello delle costruzioni, sospinto dalle agevolazioni fiscali per i lavori di efficientamento energetico, mentre il comparto credito, assicurazioni e servizi finanziari è l'unico che mostra una variazione di segno negativo.

Figura 1.6 ADDETTI ALLE DIPENDENZE IN TOSCANA. VARIAZIONI TENDENZIALI 2023/2019



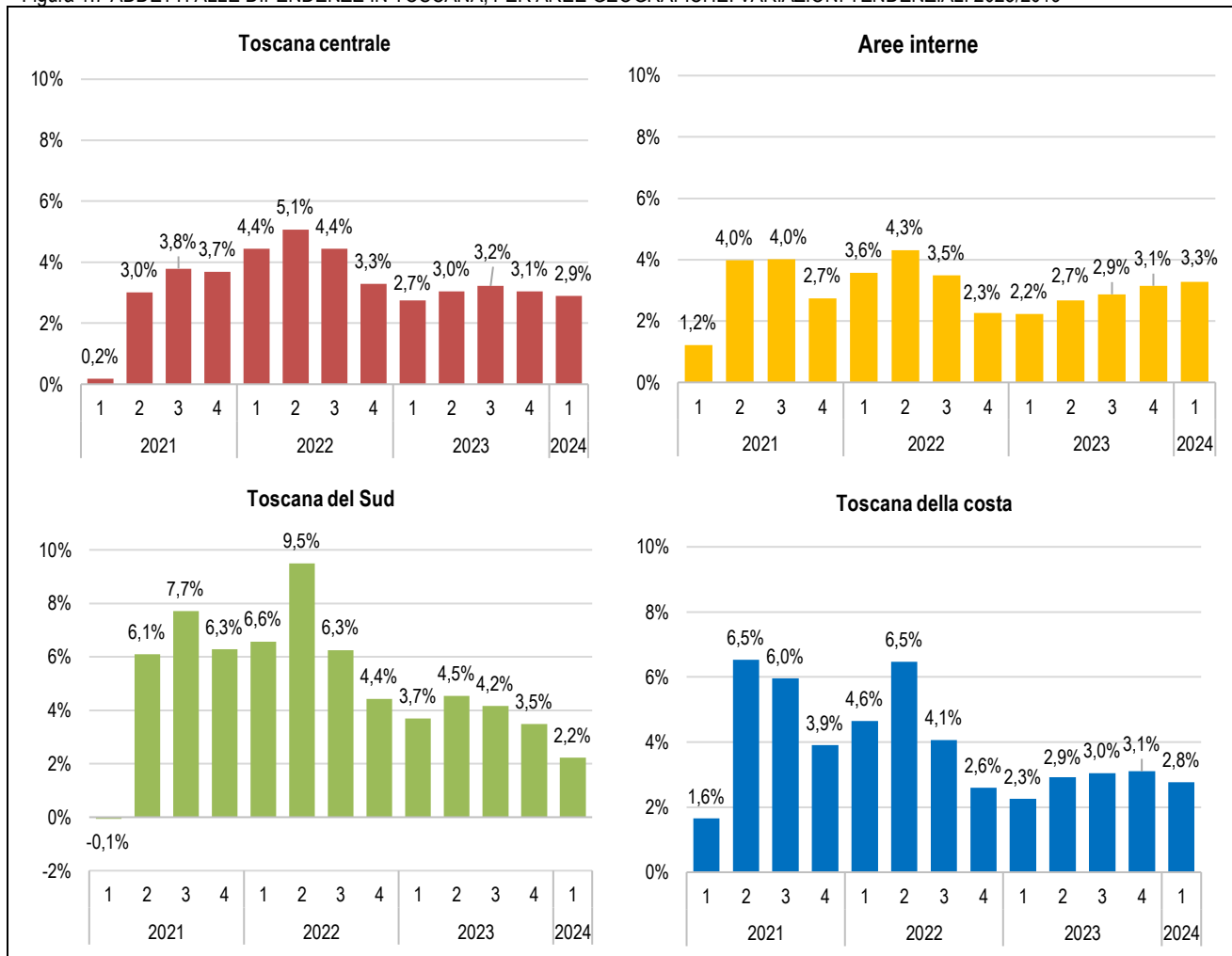
Gli addetti aumentano, dopo la parentesi recessiva della pandemia, in modo pervasivo anche a livello territoriale. Distinguiamo, da un punto di vista meramente geografico, quattro aree: *la Toscana centrale*, che si estende – lungo l'asse

² La misura definita come addetti è rappresentata dal valore aggiornato dello stock degli addetti dipendenti rilevati dal Censimento dell'Industria e dei Servizi del 2011 con il saldo delle posizioni lavorative rilevato dai flussi delle Comunicazioni Obbligatorie del Sistema Informativo Lavoro (SIL). In particolare, il Censimento dell'Industria e dei Servizi del 2011 fornisce il numero di addetti dipendenti e indipendenti delle unità locali delle imprese, delle istituzioni pubbliche e del no profit dei settori extra agricoli alla data del 31 dicembre. Tali informazioni sono integrate con quelle derivanti dal Censimento dell'agricoltura 2010. I saldi delle posizioni lavorative prendono invece in considerazione i flussi di avviamento, cessazione, trasformazione e proroga rilevati nel Sil ad eccezione del lavoro occasionale accessorio e del lavoro intermittente. In questo modo è possibile calcolare variazioni percentuali (e non solo variazioni assolute) su stock medi mensili, trimestrali, annuali e confrontare tra loro le tendenze, congiunturali o di medio periodo, dei settori, dei territori o dei tipi di contratto.

Est-Ovest – da San Sepolcro a San Miniato e, lungo la direzione Nord-Sud, da Borgo San Lorenzo a Siena; la *Toscana della costa*, che ricomprende la porzione di territorio più attigua al mare e che si distende da Massa fino a Monte Argentario; la *Toscana del Sud*, che accomuna i sistemi locali ubicati non costieri ubicati sotto Siena; la *Toscana delle aree interne*, che sono le aree più distanti dai grandi centri di urbanizzazione e che in gran parte, sebbene non in modo esclusivo, si sovrappongono con le zone di montagna.

L'incremento occupazionale, nel periodo successivo al Covid 19, risulta essere relativamente superiore -come si può osservare confrontando le altezze dei relativi istogrammi- nelle aree costiere (in particolare, nel 2021 e nella prima metà del 2022) e nel Sud della Toscana (in tutto il triennio 2021-2023), entrambe trainate positivamente dagli andamenti delle attività turistiche. Tutti i territori hanno raggiunto e ormai superato la consistenza numerica degli addetti osservati nel 2019, migliorando leggermente in alcuni casi (Toscana della costa e Toscana del sud) il peso della propria quota occupazionale sul totale regionale.

Figura 1.7 ADDETTI ALLE DIPENDENZE IN TOSCANA, PER AREE GEOGRAFICHE. VARIAZIONI TENDENZIALI 2023/2019



Fonte: stime IRPET su dati comunicazioni obbligatorie del lavoro

2. EVOLUZIONI RECENTI IN MATERIA DI POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

2.1 I programmi nazionali di politiche attive in Italia: da Garanzia Giovani al Programma GOL

All'interno del funzionamento dello Stato Sociale, le Politiche Attive del Lavoro (PAL) sono una serie di interventi, messi in campo da operatori pubblici o privati accreditati, con il fine di favorire la riqualificazione o il reinserimento nel mercato del lavoro di una serie di soggetti quali: disoccupati, cassaintegrati, inattivi abili al lavoro e inoccupati.

Le politiche attive sono quindi interventi che incidono direttamente sul mercato del lavoro, il quale come tutti i mercati non è perfetto, ma dipende da molti fattori che influiscono e che ne causano un problema di ottimizzazione. Al centro delle

Politiche Attive del Lavoro troviamo i Servizi pubblici per l'impiego (SPI)³, i quali comprendono una serie di strumenti operativi, introdotti dai Centri per l'impiego (CPI), finanziati da risorse pubbliche, con lo scopo di orientare e collocare i soggetti che sono alla ricerca di un nuovo lavoro.

In Italia gli investimenti di risorse pubbliche in PAL e i SPI sono storicamente sempre stati marginali rispetto a quelli dedicati agli ammortizzatori sociali o al sistema previdenziale. Tuttavia, dal Governo Gentiloni (2017) e soprattutto con la legge di Bilancio per il 2019 (l. n. 145/2018) si è finalmente avviato un piano di potenziamento dei Centri per l'impiego.

Per quanto riguarda le risorse destinate a questa particolare voce di spesa pubblica, queste non sono mai riconducibili alla fiscalità generale dello Stato (come invece avviene in Francia e Germania), ma riguardano esclusivamente finanziamenti comunitari (Box 1).

Box 1. Le linee di finanziamento delle politiche attive in Regione Toscana

La Programmazione del POR FSE 2014/2020 ha destinato una parte rilevante di risorse alle politiche rivolte ai giovani ed una parte di questi interventi andranno ad affiancarsi a GOL, nei primi anni di attuazione del Programma.

Infatti, le attività del Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) sono finanziate, almeno nei primi anni di attuazione del Programma, dai residui della Programmazione del POR FSE 2014 – 2020 (che ha destinato una parte rilevante di risorse alle politiche rivolte ai giovani), dalla nuova Programmazione 2021-2027 FSE + e dal Programma Iniziativa Occupazione Giovani.

L'avvento di GOL ha richiesto la realizzazione di una "cabina di regia" anche dal punto di vista della gestione delle risorse, al fine di garantire la complementarità delle misure a valere su risorse europee dei Programmi Operativi Nazionali (PON), risorse nazionali (Fondo Sviluppo e Coesione, Fondo Complementare) e risorse della nuova Programmazione FSE +.

Le risorse del POR FSE contribuiscono anche al rafforzamento della rete dei servizi per l'impiego, preposti allo svolgimento delle attività di accoglienza, di presa in carico, di orientamento e di accompagnamento al lavoro. Trasversalmente, tramite le risorse del POC SPAO e del PON INCLUSIONE, si realizza il Piano di rafforzamento, che prevede l'inserimento di personale particolarmente qualificato all'interno dei Centri per l'impiego per rafforzare i servizi e aumentarne l'efficacia e l'efficienza.

Il Piano, adottato dalla Conferenza Unificata del 21 dicembre 2017, prevede una *governance* multilivello che si articola principalmente nelle Regioni in qualità di soggetti attuatori e dal Ministero del lavoro, quale ente di coordinamento nella definizione di regole e di strumenti comuni e titolare delle attività di monitoraggio e valutazione.

La Regione, al fine di garantire la complementarità delle misure a valere sui diversi Fondi ed evitare il rischio di sovrapposizione, ha agito realizzando una sorta di "cabina di regia", ovvero un raccordo in fase di programmazione e di attuazione con le strutture regionali di coordinamento del programma FSE+, di PON Giovani e Donne, del Patto per il lavoro (facilitato anche dal fatto che gran parte delle strutture competenti afferiscono alla stessa Direzione regionale), in modo da definire gli ambiti specifici di ciascun programma, al fine di un ampliamento quantitativo e qualitativo dei beneficiari coinvolti e di una migliore efficacia in termini di riattivazione degli stessi.

In tale senso, nel biennio 2014-2015 la combinazione della riforma nota come *Jobs Act* e il contemporaneo avvio del programma Garanzia Giovani (Box 2), ha portato in Italia una riforma organica delle politiche del lavoro italiane, ma che purtroppo non è stata accompagnata da adeguati investimenti in termini di risorse economiche.

Box 2. I programmi di politica attiva a favore dei giovani

In Italia il programma Garanzia Giovani ha rappresentato il primo tentativo nazionale di intercettare i giovani inattivi e disoccupati esclusi dal mercato del lavoro ed ha agito come motore di riforma e innovazione nella *governance* delle politiche attive italiane.

L'istituzione del programma *European Youth Guarantee* (Garanzia per i giovani europei - YG) nasce dall'iniziativa *Youth on the Move*, a sua volta parte della strategia Europa 2020 ed è stata lanciata nel 2011 dalla Commissione europea e ribadita nelle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea nel 2013. L'iniziativa si rivolgeva ai milioni di giovani a rischio di disoccupazione che avevano difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro, persone a volte difficili da coinvolgere che devono confrontarsi con molteplici ostacoli.

Lo strumento trova origine nei modelli scandinavi, dove è stato realizzato in forma sperimentale all'interno del modello di *welfare* occupazionale noto come *flexicurity* (flessibilità dei contratti di lavoro, sussidi generosi e politiche attive efficienti) sin dagli anni Novanta.

Il piano italiano per YG si è avviato con la definizione di un "Programma operativo nazionale" presso il Ministero del Lavoro, che ha visto le Regioni come organismi intermedi (ossia gestori "delegati") con la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte ai beneficiari del programma.

I requisiti per la partecipazione a YG erano piuttosto generici, dal momento che la misura tendeva ad includere quanti più soggetti possibili. Infatti, bastava avere:

- un'età compresa fra i 15 e i 29 anni compiuti,
- essere cittadini EU residenti in Italia,
- essere disoccupati,
- non studenti o non in formazione.

³ Si ricorda che i Servizi Pubblici per l'Impiego a livello internazionale vengono indicati con l'acronimo PES: Public Employment Services.

Rispetto alla prima versione introdotta nel 2014⁴, la seconda edizione del programma di YG ha raccolto le raccomandazioni del Consiglio Europeo dell'ottobre 2020 ed è stata rinominata "Garanzia per i giovani rafforzata". Alla base del termine "rafforzata" vi è l'intenzione di contrastare l'elevato tasso di disoccupazione giovanile attraverso un approccio mirato e personalizzato, fornendo ai giovani un orientamento adeguato ed aiutandoli a trovare corsi di formazione "intensivi" per adeguare il loro livello di competenze ai fabbisogni delle imprese.

In Regione Toscana, Garanzia Giovani, si inserisce nell'ambito del progetto "GiovaniSi", avviato nel 2011 dalla Regione per facilitare il percorso di transizione alla vita adulta dei ragazzi e delle ragazze toscani di età compresa tra i 18 e i 40 anni, con risorse regionali e con gli strumenti previsti dal POR FSE 2014-2020. Il modello "GiovaniSi" toscano già prevedeva quindi l'inquadramento delle misure rivolte ai giovani sotto un'unica cabina di regia, che coordina e monitora gli interventi e facilita le interazioni tra i diversi settori regionali. In particolare, *GiovaniSi* è un sistema di opportunità integrate e trasversali strutturate in 7 macroaree:

1. Tirocini,
2. Casa,
3. Servizio civile,
4. Fare Impresa,
5. Studio e Formazione,
6. Lavoro
7. Giovanisì+ (partecipazione, cultura, legalità, sociale e sport).

Le opportunità sono finanziate con risorse regionali, nazionali ed europee, il progetto vede l'integrazione tra servizi per l'impiego, sistema di istruzione e formazione professionale, sostegno all'autonomia dei giovani e anche servizi della prima infanzia e dei servizi di cura in un'ottica di facilitare conciliazione e transizione verso il lavoro.

Le PAL sono tornate al centro del dibattito con il d.l. 4/2019 che nel gennaio 2019 introduceva il [Reddito di cittadinanza](#) (RdC), rappresentando un provvedimento bandiera per la breve parentesi del governo "gialloverde" Lega-Movimento 5 Stelle. La significativa generosità (l'accesso avveniva con una semplice autodichiarazione) di questo schema veniva giustificata dai *policy-maker* dell'epoca attribuendo alle politiche attive un ruolo cruciale per contenere i costi e prevenire la creazione di trappole di povertà.

Nonostante le grandi aspettative, la difficile attivazione raggiunta dai soggetti beneficiari, hanno reso il RdC frequente bersaglio di critiche nel dibattito pubblico. Tali criticità hanno portato fino all'abrogazione del RdC, fortemente voluta dal Governo Meloni sin dal proprio insediamento. Il d.l. 48/2003 ha infatti stabilito che il RdC venisse rimpiazzato da due nuovi schemi destinati a platee più ristrette. Il primo è rappresentato dall'[Assegno di inclusione](#) (ADI), in vigore dall'1 gennaio 2024, il quale rappresenta lo strumento più in continuità con l'esperienza del RdC, dal momento che si rivolge ai nuclei familiari con un ISEE non superiore a 9.360 euro e con almeno un componente in condizioni di fragilità (essere disabile, minorenne, con almeno 60 anni di età). Chi non rientra in questi requisiti può fare richiesta del [Supporto per la formazione e il lavoro](#) (SFL)⁵, il quale enfatizza particolarmente il legame con le politiche attive, in sinergia con gli operatori privati accreditati, puntando molto sulla condizionalità del beneficio⁶.

2.2 Il programma GOL in Regione Toscana

Il Programma *Garanzia Occupabilità dei lavoratori* è un'azione di riforma del sistema delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale che si inserisce nell'ambito della Missione 5 - Componente 1 - Riforma 1.1. del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finanziato con i fondi europei di *NextGeneration EU*. La finalità del programma è quella di ridisegnare i servizi per il lavoro per migliorare l'inserimento lavorativo delle persone, garantendo un'offerta di servizi integrati basati su una cooperazione tra servizi pubblici e privati, con percorsi di accompagnamento al lavoro, di aggiornamento o riqualificazione professionale, e percorsi in collaborazione con gli altri servizi territoriali nel caso di bisogni complessi, quali quelli di persone con disabilità o con fragilità.

In termini di risorse impegnate, per il 2022 le risorse assegnate alla Toscana per l'attuazione del programma sono state pari a 50,68 milioni di euro; mentre nel 2023 il Ministero ha assegnato alla Regione Toscana ulteriori 139,44 milioni per le annualità 2023, 2024 e 2025. In attuazione del Programma GOL la Regione Toscana ha adottato il [Piano Attuativo Regionale](#) con Delibera 302 del 14 marzo 2022⁷ che è stato progressivamente aggiornato con una serie di provvedimenti. Nel dettaglio, il Piano Attuativo prevede⁸ che i cittadini interessati entrino nel programma attraverso la rete regionale dei Centri per l'impiego per la presa in carico, la definizione e gestione dei loro percorsi di sviluppo professionale e l'erogazione

⁴ I programmi di Garanzia Giovani sono stati due: la Fase I 2014-2018 e la Fase II dal 2019 al 2023.

⁵ SFL è utilizzabile dai singoli componenti dei nuclei familiari, di età compresa tra 18 e 59 anni, con un valore dell'ISEE familiare non superiore a euro 6.000 annui, a cui viene riconosciuto un importo mensile pari a 350 euro entro un limite massimo di 12 mensilità, non rinnovabili.

⁶ In generale, le politiche attive previste dal SFL derivano in larga parte dal programma GOL (argomento del prossimo paragrafo).

⁷ Sulla scorta delle indicazioni fornite da ANPAL a dicembre 2021, ciascuna regione ha elaborato nei primi mesi del 2022 il proprio "Piano di Attuazione Regionale" (PAR). Per quanto riguarda la Lombardia il PAR fa riferimento alla d.g.r. 6427/2022, mentre per l'Emilia Romagna il provvedimento è d.g.r. 81/2022.

⁸ A maggio 2022, ANPAL (ex-Agenzia nazionale del ministero) aveva elaborato gli standard di servizio relativi agli interventi di GOL, nell'ambito dei livelli essenziali di prestazioni (LEP) di politica attiva introdotti nel 2018.

delle politiche attive, con il coinvolgimento degli operatori privati accreditati per l'erogazione dei percorsi. Gli operatori privati accreditati possono partecipare al programma GOL solamente per l'erogazione delle politiche attive o dei percorsi formativi aderendo agli avvisi della Regione Toscana.

L'orizzonte temporale del Programma GOL coincide con quello del PNRR (quinquennio 2021-2025) e da un punto di vista strategico, il programma intende garantire i seguenti obiettivi:

1. *centralità dei livelli essenziali delle prestazioni*⁹: superare l'eterogeneità delle prestazioni e dei servizi garantiti nei territori;
2. *prossimità dei servizi*: indirizzare gli investimenti sia verso l'offerta di servizi digitali, sia in direzione di una presenza fisica con la diffusione capillare dei servizi al lavoro;
3. *integrazione con le politiche della formazione*: superare la separazione tra politiche della formazione e politiche attive del lavoro, con la personalizzazione degli interventi e formazione dedicata sulla base dei fabbisogni rilevati;
4. *rete territoriale dei servizi e cooperazione tra sistema pubblico e privato*: rendere strutturale la cooperazione tra servizi pubblici e agenzie per il lavoro, soggetti accreditati per la formazione, altri soggetti riconosciuti dalle Regioni, incluso il privato sociale. Coinvolgimento del privato anche per le persone con minori *chance* occupazionali;
5. *sistema informativo e monitoraggio capillare*: accelerazione e completamento della realizzazione del Sistema informativo unitario del lavoro, osservazione capillare e in tempo reale dell'attuazione a livello di singolo CPI.

I target ai quali il programma GOL si indirizza costituiscono complessivamente un'ampia platea di beneficiari, che si differenziano per caratteristiche socio-anagrafiche e percorsi dentro e fuori il mercato del lavoro.

Con la pubblicazione delle *Linee Guida in attuazione del Programma GOL*, accedono agli interventi di politica attiva le persone residenti e/o domiciliate in Toscana, che sono alternativamente in una delle seguenti condizioni:

- Beneficiari di ammortizzatori sociali (in particolare, NASPI e DIS-COLL) in assenza di rapporto di lavoro.
- Percettori ex-Reddito di Cittadinanza o del Supporto per la Formazione e il Lavoro.
- Giovani NEET (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre).
- Disoccupati da almeno sei mesi e lavoratori con redditi molto bassi (*working poor*).

In generale, è possibile costruire una sorta di "idealtipo" di utenza di GOL prendendo in considerazione le prese in carico del triennio 2019- 2021. Tra i potenziali beneficiari del programma, registrati nel sistema informativo lavoro regionale, nel 2021 oltre 2/3 erano costituiti da percettori di indennità di disoccupazione, il 17% da beneficiari di reddito di cittadinanza e infine il 16% da aderenti a Garanzia Giovani.

Tabella 2.1 NUMERO DI PRESE IN CARICO IN REGIONE TOSCANA. ANNI 2019, 2020 E 2021

	Naspi Dis Coll		RdC		Garanzia Giovani		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
2019	73.430	72	13.622	13	14.836	15	101.888	100
2020	49.688	67	14.676	20	9.269	13	73.633	100
2021	55.721	68	13.676	17	12.693	15	82.090	100

Fonte: Elaborazioni dati da PAR Regione Toscana

In Regione Toscana si conferma un modello di *governance* pubblica, con il ruolo centrale della rete regionale dei Centro per l'impiego per la presa in carico dei beneficiari, la definizione e gestione dei loro percorsi di sviluppo professionale, l'erogazione delle politiche attive, nonché del monitoraggio degli stessi.

Nel dettaglio, i beneficiari entrano nel programma attraverso i Centri per l'impiego, con il percorso iniziale di *Assessment*¹⁰ (argomento trattato nel prossimo paragrafo), che riguarda l'intera platea di beneficiari. In sede di definizione del Patto di Servizio, i beneficiari potranno formalizzare la propria scelta di svolgere il percorso di ricerca di un impiego presso il centro per l'impiego o presso un operatore privato accreditato per i servizi al lavoro.

2.3 La profilazione del percorso GOL

Nel Programma Gol, l'attribuzione ad un particolare percorso di attivazione avviene sulla base della valutazione del livello di bisogno dei partecipanti. Si tratta di una procedura piuttosto nota e collaudata a livello Europeo, basti pensare che anche in altri paesi esistono strumenti di targhetizzazione analoga, come il *4-Phases* per la profilazione degli utenti in Germania¹¹.

⁹ I livelli essenziali sono un insieme di prestazioni e servizi che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale italiano.

¹⁰ L'*Assessment* è una metodologia di valutazione, utilizzata in prevalenza dalle risorse umane, per individuare l'insieme delle caratteristiche comportamentali, delle attitudini, delle capacità e competenze individuali proprie di ogni risorsa.

¹¹ In Appendice è disponibile un approfondimento dedicato al modello *4-Phases* per la profilazione degli utenti realizzato in Germania. [Appendice A1](#)

In particolare, la delibera del commissario straordinario dell'ANPAL n. 5 del 9 maggio 2022, ha disciplinato due nuovi strumenti di profilazione, uno di carattere "quantitativo" e uno di carattere "qualitativo", per determinare il livello di bisogno della platea del programma e pertanto l'attribuzione dei percorsi previsti.

La profilazione quantitativa¹² si basa su un approccio statistico-predittivo basato su un modello econometrico elaborato servendosi di dati amministrativi. Successivamente, il soggetto viene convocato dal CPI e l'indicazione che emerge dalla profilazione quantitativa viene approfondita dall'operatore sulla base della metodologia qualitativa, la quale prevede attraverso un questionario multi-dimensionale ed un'interazione dinamica con gli utenti. Si tratta quindi di un processo di orientamento di base, mediante il quale l'operatore del CPI rileva le caratteristiche della persona, le confronta con le peculiarità del mercato del lavoro e individua, attraverso il confronto tra questi elementi, il percorso appropriato a favorirne l'inserimento lavorativo che condivide con l'utente.

Nello specifico, lo strumento indaga la situazione complessiva dell'utente relativamente alla condizione lavorativa, a quella personale e alle competenze possedute, mettendo a fuoco l'insieme di condizioni che influiscono/possono influire sul suo percorso di inserimento lavorativo. Sulla base delle valutazioni dell'operatore, si arriva all'*Assessment* iniziale¹³, ovvero a definire la «tipologia» di bisogno supporto di cui l'utente è portatore e, di conseguenza, la tipologia di percorso da prevedere all'interno del Patto di Servizio Personalizzato.

Nel rispetto della potestà legislativa nell'attuazione delle politiche attive del lavoro, rispetto agli orientamenti nazionali, le Regioni oggetto di analisi in questo rapporto hanno attuato a loro modo il processo di *Assessment*¹⁴.

Regione Toscana ha deciso di avvalersi degli strumenti per l'analisi del mercato del lavoro messi a disposizione dal Ministero: *Labour Market Intelligence* e *Skill Gap Analysis* (si veda Box 3). Nel caso di utenti inseriti nel Percorso 4, dato il profilo di particolare fragilità dell'utente, viene realizzata la presa in carico "integrata" tramite l'attivazione di una *équipe multiprofessionale* formata da operatori dei CPI e dei servizi territoriali socio-sanitari, che congiuntamente avrà il compito di definire le misure più idonee per supportare il processo di inserimento socio-lavorativo dell'utente.

Al termine del percorso di valutazione del livello di bisogni dei partecipanti, a questi viene attribuito un particolare percorso di ricollocazione e/o riqualificazione¹⁵:

1. *Reinserimento*: si tratta di un percorso rivolto ai disoccupati che possiedono competenze spendibili sul mercato del lavoro (richieste e ricercate) che hanno bassa probabilità di rimanere disoccupati per lungo periodo e necessitano di un supporto nella definizione di una "traiettoria" per rientrare nel mondo del lavoro.
2. *Upskilling*: di un percorso rivolto a persone che posseggono competenze che necessitano di aggiornamento per evoluzione di strumenti e modalità di lavoro. È un percorso di aggiornamento delle proprie competenze professionali che prevede interventi formativi prevalentemente di breve durata e dal contenuto professionalizzante.
3. *Reskilling*: di un percorso rivolto a persone che non dispongono di competenze richieste dal mercato e necessitano di formarle *ex-novo*. In questo caso, la formazione professionalizzante è caratterizzata da un innalzamento dei livelli di qualificazione rispetto al livello di istruzione in possesso del candidato, attraverso un robusto percorso di formazione.
4. *Lavoro e inclusione*: di un percorso rivolto a soggetti che presentano alte fragilità personali e lavorative che li rendono particolarmente svantaggiati nell'accesso al lavoro. In questo caso, si tratta di un percorso dove sarà attivata la rete dei servizi territoriali (educativi, sociali, sanitari e di conciliazione).
5. *Ricollocazione collettiva*: si tratta di un percorso attivato in caso di situazioni di crisi aziendali che coinvolgono lavoratori ancora formalmente occupati, ma potenzialmente in transizione. Sarà opportuno valutare i profili di occupabilità non solo singolarmente, ma anche per gruppi di lavoratori.

¹² Il nuovo sistema di profilazione quantitativa fornisce all'operatore del Cpi una prima indicazione sul livello di occupabilità dell'utente, sulla base del rischio di diventare disoccupato di lunga durata. Le classi di rischio sono 3: alto, medio e basso.

¹³ Lo strumento proposto per l'*Assessment iniziale* può essere utilizzato esclusivamente da un operatore del Centro per l'impiego titolare della SAP del cittadino, in modalità intermediata. Il cittadino, quindi, non accede direttamente agli strumenti di *Assessment*, ma è l'operatore ad utilizzarli per "ricodificare" in maniera strutturata ciò che emerge dal colloquio di orientamento di base.

¹⁴ Ad esempio, la Regione Emilia-Romagna ha deciso di avvalersi degli strumenti predisposti a livello nazionale, ma integrando il processo di valutazione con un secondo step; infatti, nel caso sia presente un gap di competenze da parte dell'utente, viene realizzato dall'operatore del centro per l'impiego un approfondimento specifico del profilo professionale dell'utente in relazione alla domanda espressa dal mercato del lavoro.

Mentre per quanto riguarda il Percorso 4, analogamente a quanto avviene in Toscana con l'*équipe multiprofessionale*, anche in Emilia-Romagna per utenti che necessitano di un approfondimento dal punto di vista sociale, la valutazione viene realizzata con il supporto e coinvolgimento degli operatori del servizio sociale e/o sanitario che permettono di avere una lettura completa del bisogno dell'utente su aspetti non direttamente connessi all'ambito lavorativo/occupazionale.

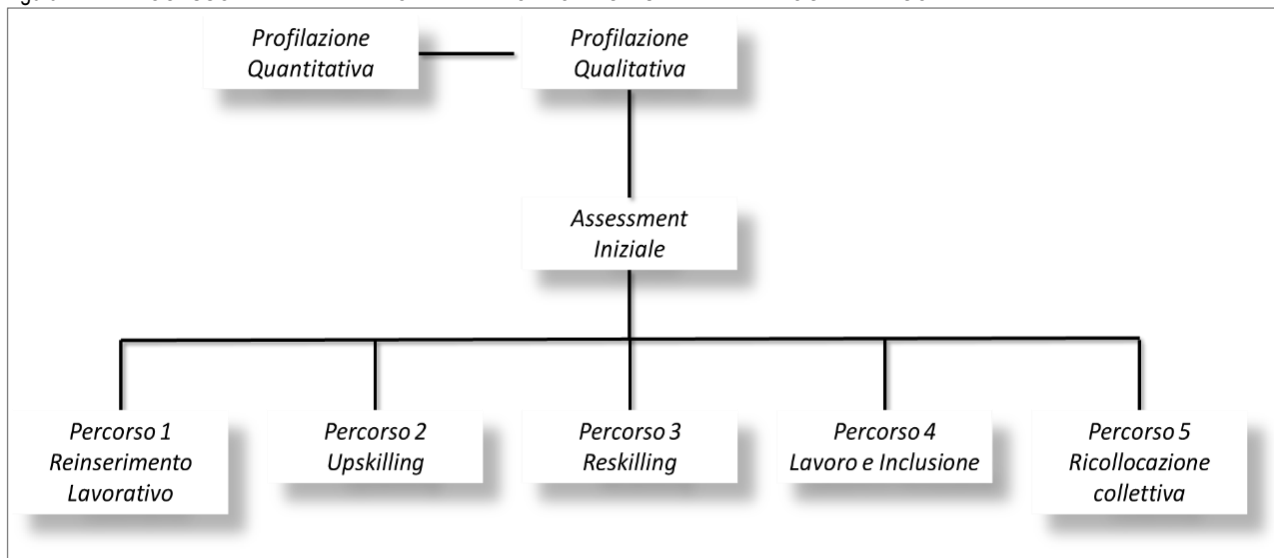
Infine, il percorso di *Assessment* della Regione Lombardia presenta un'impostazione decisamente diversa dalle altre Regioni. Infatti, in questo caso non è stato adottato lo strumento predisposto a livello nazionale, ma è utilizzato un proprio impianto metodologico ed applicativo. Tale piattaforma integra basi dati amministrative, dati provenienti da indagini statistiche alle quali si aggiungono (aspetto innovativo rispetto al portale nazionale) la lettura e l'analisi dati di fonte web relativi alle dinamiche della domanda di lavoro.

Per un approfondimento dettagliato sui vari modelli regionali di *Assessment* si rimanda all'[Appendice A2](#).

¹⁵ Per un approfondimento dettagliato dei singoli Percorsi del Programma GOL in Regione Toscana, si rimanda all'[Appendice A3](#).

La figura seguente sintetizza il processo attraverso il quale viene definito il profilo degli utenti e, dunque, il percorso verso cui indirizzarli.

Figura 2.2 IL PROCESSO PER LA DEFINIZIONE DEL PROFILO DEGLI UTENTI NEL PROGRAMMA GOL



Fonte: Elaborazioni dati del Ministero del lavoro, Anno 2022.

Box 3. Strumenti per l'analisi del mercato del lavoro: *Labour Market Intelligence* e *Skill Gap Analysis*¹⁶

Per analizzare la domanda di lavoro delle imprese, i fabbisogni professionali e valutare il gap di competenze, il Ministero del lavoro ha messo a disposizione di operatrici e operatori dei centri dell'impiego due nuovi strumenti:

- LMI (*Labour Market Intelligence*), un cruscotto interattivo per analizzare i fabbisogni del mercato del lavoro, approfondire le competenze richieste dalle imprese e conoscere i sistemi locali del lavoro;
- SGA (*Skill Gap Analysis*), uno strumento per valutare la distanza tra le competenze dei lavoratori beneficiari del programma Gol e quelle richieste per ricoprire una determinata unità professionale.

Sono entrambi strumenti di carattere sperimentale¹⁷ ed attuano una delle previsioni del PNRR che nel Programma GOL prevede lo sviluppo di strumenti analitici di conoscenza dei sistemi locali del lavoro.

Il cruscotto interattivo LMI (utilizzabile liberamente dall'utenza), realizzato da Sviluppo lavoro Italia, supporta gli operatori nelle fasi di orientamento, accompagnamento al lavoro e incontro domanda-offerta¹⁸ ed è strutturato in tre sezioni:

- 1) *Domanda di lavoro*, consente di monitorare nel tempo i rapporti di lavoro attivati per ognuna delle 617 professioni al V digit della Classificazione CP-Istat 2011 associate all'Atlante del lavoro e delle qualificazioni. I dati, in serie storica trimestrale, sono per età e genere della lavoratrice o del lavoratore interessato, e per tipologia di contratto. Le informazioni si possono consultare in riferimento al territorio, oltre che al livello regionale e provinciale, anche per bacino di competenza dei centri per l'impiego. Per ogni professione sono riportati: il livello di competenze; l'intensità della domanda di lavoro e la probabilità di riattivazione entro 12 mesi.
- 2) *Atlante del lavoro*, riporta le informazioni dell'Atlante Inapp: per ogni professione si può conoscere il settore economico professionale, i processi, le sequenze, le aree di attività, le attività, i risultati attesi. Ad esempio: selezionando una o più aree di attività, la dashboard restituisce la lista delle professioni associate.
- 3) *Job-to-job transitions*, riporta l'elenco delle professioni prossime, secondo l'Atlante del lavoro, e probabili, secondo l'analisi delle transizioni occupazionali osservate attraverso i dati delle comunicazioni obbligatorie. Selezionando una delle 617 professioni al V digit della Classificazione CP-Istat 2011 è infatti possibile sapere: quali sono le professioni con le quali la professione selezionata condivide almeno un'area di attività, e di quali aree di attività si tratti; quali sono le professioni che rendono più probabile, per chi ha interrotto un impiego, la riattivazione entro 12 mesi dalla cessazione dell'ultimo contratto.

Mentre la SGA è uno strumento che si basa sulla stima delle distanze fra le competenze di un individuo che accede ai servizi di orientamento specialistico e quelle richieste per ricoprire uno o più unità professionali. L'obiettivo dello strumento è attivare interventi formativi personalizzati che facilitino l'incontro domanda-offerta di lavoro ed è per questo che si avvale di un questionario strutturato costruito a partire dal patrimonio informativo di Atlante del lavoro e delle qualificazioni, da cui vengono mutate le aree

¹⁶ Il materiale presentato rappresenta un estratto della ricerca realizzata da: ANPAL, 2022, *L'Assessment dei beneficiari GOL. Indicazioni operative per la profilazione qualitativa*. Ministero del lavoro, Roma.

¹⁷ Potranno poi adottare definitivamente a livello nazionale, previa eventuale revisione, d'intesa con le Regioni e le Province Autonome, in esito alla sperimentazione.

¹⁸ Si avvale di due fonti informative: il Sistema informativo statistico delle comunicazioni obbligatorie (Sisco, del Ministero del lavoro) e l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni (Inapp), e consente la navigazione a partire dalle professioni previste dalla classificazione CP-Istat 2011 al V digit.

di attività e le relative attività richieste per ricoprire l'unità professionale ricercata. In relazione alla risposta che l'utente fornisce, un algoritmo genera un punteggio che va da 0 a 2: 0 corrisponde a una nulla o scarsa esperienza per quell'attività, 1 a un'esperienza relativa, ma generalmente non sufficiente a svolgerla nell'immediato e 2 a un'esperienza tale da aver acquisito le competenze necessarie a svolgerla.

La *Skill Gap Analysis* è l'attività con cui operatrici e operatori stimano la distanza fra le competenze dell'utente e quelle richieste per svolgere un lavoro. Si basa su una serie di informazioni raccolte durante l'orientamento specialistico. Tra gli strumenti di raccolta delle informazioni, il servizio SGA di *MyANPAL* (la porta di accesso ai servizi digitali del Ministero del lavoro) permette all'operatrice o all'operatore, di rilevare il grado di esperienza su specifiche attività di una o più tipologie di professioni.

Entrambi gli strumenti svolgono un ruolo fondamentale nel processo di profilazione, perché l'operatore deve saper valutare quanto il profilo ricercato dall'utente sia richiesto sul mercato del lavoro locale, al fine di orientarlo verso una scelta professionale consapevole, non solo sulla base delle sue competenze ed ambizioni, ma anche in relazione alle occupazioni realmente disponibili sul territorio di riferimento.

2.4 Analisi dei dati sull'attuazione di Gol dal monitoraggio del Ministero del lavoro

Al 30 giugno del 2024 sono 2.070.745 le persone che sono entrate nel sistema delle politiche attive del lavoro del Programma GOL, di cui 175.583 in Toscana. Si tratta di individui che hanno presentato una dichiarazione di immediata disponibilità (DID) al lavoro e alle misure di politica attiva, si sono recati presso i Centri per l'impiego, hanno ricevuto un *Assessment* quanti-qualitativo e hanno sottoscritto un patto di servizio personalizzato con l'individuazione di uno tra i quattro percorsi previsti in GOL.

L'incidenza percentuale delle prese in carico relative ai primi sei mesi del 2024 sul totale è pari 25,9%. A livello territoriale tutte e tre le regioni presentano un'incidenza superiore alla media nazionale, con il valore massimo pari al 27,9% per la Lombardia.

Tabella 2.3 PROGRAMMA GOL: PRESE IN CARICO (TOTALE E PER ANNO) E INDIVIDUI RAGGIUNTI PER REGIONE, V.A. E V. %

	2022	2023	2024*(A)	Totale (B)	Incidenza percentuale del 2024 sul totale (A/B)
Emilia-Romagna	44.363	83.822	45.771	173.956	26,3
Lombardia	76.543	137.986	82.851	297.380	27,9
Toscana	45.072	84.773	45.738	175.583	26,0
Italia	690.556	1.292.954	691.698	2.675.208	25,9

*Per il 2024 si osserva il primo semestre.

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 30 giugno 2024)

Oltre la metà dei beneficiari è inserita nel percorso 1, che identifica le persone più vicine al mercato del lavoro, a seguire i beneficiari si distribuiscono tra il percorso 2 di Aggiornamento e il percorso 3 di Riqualificazione, mentre residuale è la quota di coloro che necessitano di percorsi complessi di Lavoro ed inclusione.

Tabella 2.4 DISTRIBUZIONE DEI BENEFICIARI NEI PERCORSI GOL

	Reins. Lavorativo	Upskilling	Reskilling	Lav. Inclusione	Ricol. collettiva	Reins. Lavorativo	Upskilling	Reskilling	Lav. Inclusione	Ricol. collettiva
	Valori assoluti					Valori % di riga				
Emilia-Romagna	112.151	36.912	14.260	10.626	7	64,5	21,2	8,2	6,1	0
Lombardia	153.649	90.287	40.130	13.300	14	51,7	30,4	13,5	4,5	0
Toscana	114.197	37.306	16.887	7.193	0	65	21,2	9,6	4,1	0
Italia	1.344.926	689.762	543.994	94.518	2.008	50,3	25,8	20,3	3,5	0,1

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 30 giugno 2024).

Quanto alle caratteristiche dei beneficiari, alla data di riferimento la componente femminile rappresenta il 55,7% dei presi in carico. In generale, in tutte le regioni si osserva una presenza più accentuata di donne rispetto alla media nazionale. La componente giovanile rappresenta il 28,3%, con valori regionali che vanno da un minimo pari al 22,7% in Emilia-Romagna a valori vicini 28% in Toscana, un dato speculare rispetto alla classe più adulta (55 anni ed oltre), che a livello complessivo pesa per circa il 17,3%.

Al momento dall'ingresso nel Programma, circa il 37,8% dei beneficiari a livello nazionale risultava disoccupato da almeno 6 mesi con la Lombardia che presenta la percentuale più bassa (25,1) delle tre regioni prese in considerazione, analogamente per quanto riguarda i disoccupati di lungo periodo nel contesto lombardo la percentuale è inferiore al 20%

contro un 26,1% della Toscana e ben 10 punti di distanza dal dato nazionale, che vede i soggetti registrati da oltre 12 mesi superare al 32%. Infine, la percentuale di cittadini stranieri coinvolti nel Programma è pari al 14,9%, con forte connotazione territoriale; infatti, in Regione Emilia-Romagna la percentuale è superiore al 30%.

Tabella 2.5 PRESI IN CARICO IN GOL PER GENERE E CLASSE DI ETÀ (V.% RIGA)

	Genere			Classi di età			
	Maschi	Femmine	Totale	15-29	30 -54	55+	Totale
Emilia-Romagna	41,0	59,0	100	24,2	55,1	20,7	100
Lombardia	42,1	57,9	100	25,3	54,2	20,5	100
Toscana	42,3	57,7	100	28,5	53,2	18,3	100
Italia	44,5	55,5	100	28,7	54,1	17,2	100

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 30 giugno 2024).

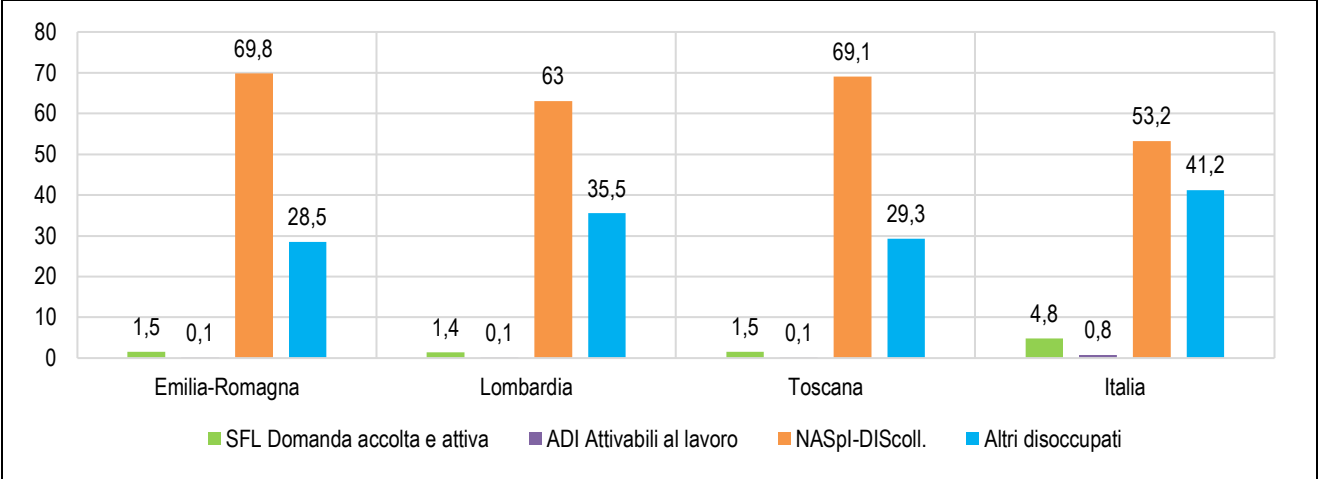
Tabella 2.6 PRESI IN CARICO IN GOL PER CITTADINANZA E ANZIANITÀ DISOCCUPAZIONE (V.% RIGA)

	Cittadinanza			Anzianità Disoccupazione	
	Italiana	Straniera	Totale	>=6mesi	>=12mesi
Emilia-Romagna	68,8	31,2	100	25,9	20,6
Lombardia	76,6	23,4	100	25,3	19,2
Toscana	75,8	24,2	100	30,0	25,1
Italia	84,7	15,3	100	36,7	31,4

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 30 giugno 2024).

Dai dati del Ministero del lavoro emerge la descrizione di un “idealtipo” del beneficiario del percorso 4 (purtroppo non è disponibile per singole regioni), si osserva, infatti, una forte caratterizzazione del percorso che coinvolge in particolare: donne adulte 30-54enni (63,9%), individui poco istruiti (l’81,1% arriva alla licenza media), una componente importante di cittadini stranieri (26,3%) e di disoccupati di lunga durata (il 58,9% alla ricerca di occupazione da 12 mesi e oltre). La platea del Programma GOL è rappresentata prioritariamente da persone in cerca di occupazione soggette alla cosiddetta condizionalità (NASpl-DisColl e Supporto per la Formazione e il Lavoro), che in totale rappresentano quasi due beneficiari su tre, mentre il restante 40% (pari a 954.961 individui) rientra nella categoria dei disoccupati non soggetti a condizionalità.

Figura 2.7 PROGRAMMA GOL: INDIVIDUI CON PATTO DI SERVIZIO ATTIVO, PER TARGET E REGIONE, V.%



Fonte: Elaborazioni INAPP su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 30 giugno 2024).

Tabella 2.8 PROGRAMMA GOL: INDIVIDUI CON PATTO DI SERVIZIO ATTIVO, PER TARGET E REGIONE, V.%

	Presi in carico con patto di servizio attivo				
	SFL Domanda accolta e attiva	ADI Attivabili al lavoro	NASpl-DIScoll Domanda presentata	Altri disoccupati	Totale
Emilia-Romagna	1.948	231	88.471	36.180	126.830
Lombardia	3.928	405	173.029	97.463	274.825
Toscana	2.076	166	97.647	41.423	141.312
Italia	111.883	19.503	1.235.560	954.961	2.321.907

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 30 giugno 2024).

Sono 1.252.641 gli individui nel Programma GOL per i quali risulta avviata o conclusa almeno una politica attiva tra quelle previste nei patti di servizio personalizzati, pari al 48,8% dei presi in carico al 30 giugno 2024. In generale, osservando il dato per tipologia di servizio erogato, l'orientamento e l'accompagnamento al lavoro rappresentano le attività che hanno coinvolto il maggior numero di beneficiari. In particolare, per quanto riguarda la Toscana, dall'avvio del Programma, le attività di orientamento sono state oltre 130mila, mentre quelle di accompagnamenti al lavoro sono quasi 90mila. A differenza delle altre regioni prese in considerazione, la Toscana è l'unica che ha erogato anche attività di conciliazione vita e lavoro.

Tabella 2.9 BENEFICIARI GOL CON ALMENO UNA POLITICA AVVIATA/PROPOSTA SUCCESSIVAMENTE ALLA PRESA IN CARICO

	Individui Presi in carico (A)	di cui: con politica avviata e/o proposta (B)	% (B/A)
Emilia-Romagna	171.592	137.751	80,3
Lombardia	284.591	123.347	43,3
Toscana	162.666	141.641	87,1
Italia	2.568.918	1.252.641	48,8

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 30 giugno 2024)

Tabella 2.10 BENEFICIARI GOL PER TIPOLOGIA DI SERVIZIO PER L'IMPIEGO EROGATO

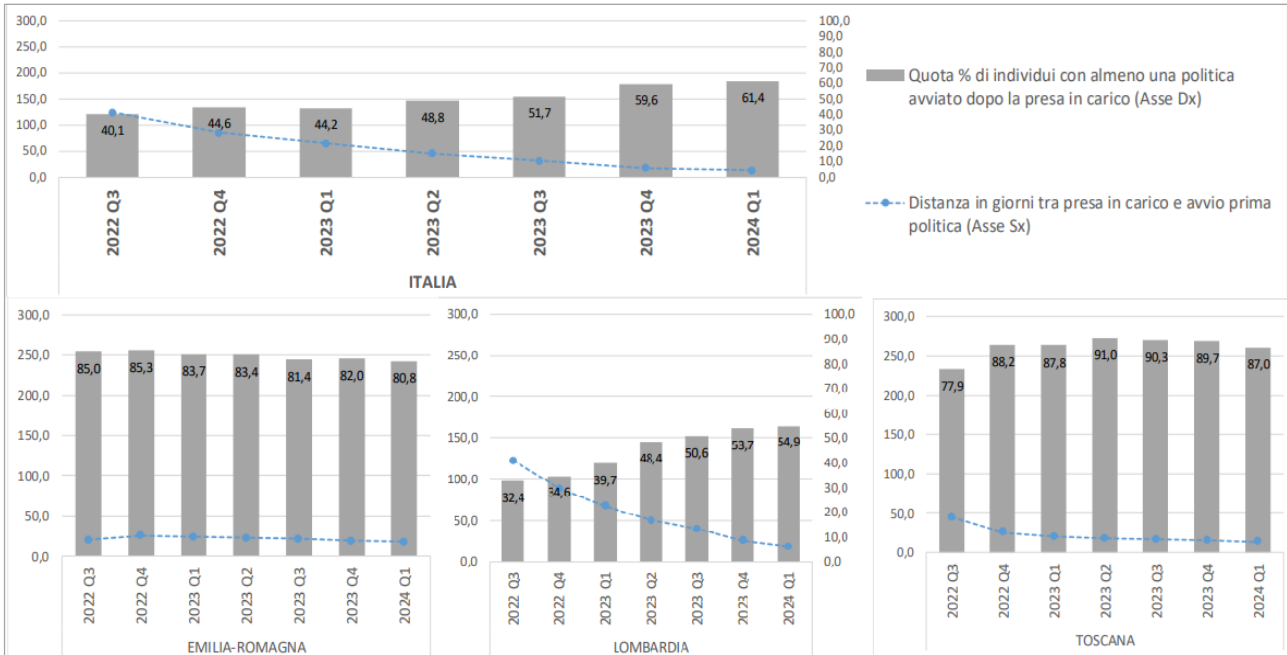
	LEP E Orient. specialistico	LEP F1 Accomp. Al lavoro	LEP F2 Attivazione tirocinio	LEP J - Conciliazione vita e lavoro	LEP O - Supporto autoimpiego
Emilia-Romagna	134.392	102.112	4.830	0	1.211
Lombardia	119.155	84.575	3.113	1	1.008
Toscana	130.732	89.039	3.839	948	1.760
Italia	1.048.245	650.146	27.042	2.531	7.235

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 30 giugno 2024)

Per tener conto della dinamica temporale di implementazione del Programma, dalla nota di monitoraggio del Ministero del lavoro, è possibile analizzare il tempo di attesa tra la presa in carico e l'avvio del percorso previsto, espresso come distanza in giorni tra la stipula del patto di servizio e l'inizio della prima attività di politica attiva.

A livello nazionale è evidente un aumento della capacità di coinvolgimento degli utenti nelle attività programmate da parte dei servizi per il lavoro. A tale aumento corrisponde un'importante diminuzione dei tempi di attesa dell'avvio della prima politica che, per gli stessi periodi considerati, passa da una media di circa 125 giorni a 12 giorni. Tale andamento, con intensità diverse, si registra in quasi tutte le regioni.

Figura 2.11 QUOTA PERCENTUALE DI INDIVIDUI CON ALMENO UNA POLITICA AVVIATA DOPO LA PRESA IN CARICO E DURATA MEDIA IN GIORNI DELL'AVVIO DELLA PRIMA POLITICA, DATI PER REGIONE



Fonte: Elaborazioni INAPP su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 30 giugno 2024).

Dai dati del Ministero la Toscana emerge positivamente anche in relazione agli avviamenti nel lavoro dipendente dei partecipanti a GOL, per i quali si colloca non solo sopra la media nazionale ma anche su livelli superiori alle tre regioni del Nord utilizzare per il confronto¹⁹.

2.5 Luci e ombre del programma GOL secondo gli stakeholder delle politiche attive del lavoro

I precedenti paragrafi hanno trattato il programma GOL analizzando le fonti ufficiali o la letteratura dedicata, in questo paragrafo verrà invece mostrato il punto di vista degli *stakeholder* che fanno parte delle tecnostutture regionali che hanno contribuito ad attuare il programma; si tratta quindi di un punto di vista soggettivo e qualitativo che offre un valore aggiunto alla ricerca.

2.5.1 Gli elementi innovativi del programma

Innanzitutto, agli interlocutori è stato chiesto quali fossero le principali differenze del Programma GOL rispetto ai precedenti programmi di politica attiva del lavoro. Uno degli aspetti più rilevante è il carattere “universale” dello strumento, ovvero l’aver aggregato diverse misure di politica attiva in unico programma e l’aver contemporaneamente sviluppato un unico modello di targhettizzazione in grado di garantire percorsi di riqualificazione o ricollocazione proporzionale ai bisogni degli utenti.

In particolare, attraverso la *Skill gap Analysis* non è stato fatto solo un passo in avanti dal punto di vista della conoscenza dei disoccupati italiani rispetto alle loro caratteristiche socio-anagrafiche, ma anche alla possibilità, attraverso il meccanismo dei *cluster*, di trattare in modo omogeneo persone con caratteristiche simili. In tal senso, un secondo elemento di notevole importanza del Programma GOL è proprio quello di aver definito standard operativi e strumenti professionali uniformi su scala nazionale e non più locale.

Un terzo elemento, piuttosto significativo per la Regione Toscana, è quello di aver segnato un passaggio verso un meccanismo “strutturato” di complementarità e di costante interazione. Tale considerazione, tradotta operativamente, significa che oggi si accede alla formazione solo dopo un percorso di *Assessment*, di orientamento e di accompagnamento strutturato presso i servizi per il lavoro. In generale, attraverso il Programma GOL, la formazione è diventata una politica attiva a tutti gli effetti, ovvero più aderente ai bisogni dell’utenza dato che il percorso viene individuato a seguito della valutazione specifica delle competenze.

Un altro elemento che contraddistingue la Toscana, dalla maggioranza delle altre regioni, riguarda fattori complementari al Programma, come ad esempio il nuovo piano di potenziamento dei Centri per l’impiego e in generale la riorganizzazione della *governance* pubblica che ha permesso di dare un impulso al Programma. I CPI in Toscana sono riusciti a rendere operativa la presa in carico e in generale a collegare i servizi al lavoro ai percorsi di riqualificazione, mentre appare evidente (dalle stesse [Note del Ministero del lavoro](#)) che in alcune regioni al momento non si è in grado per molti utenti di andare oltre alla presa in carico di carattere amministrativo, arrivando a erogare azioni concrete di politica attiva del lavoro.

Infine, uno degli elementi peculiari che si possono trovare sia in Regione Toscana che in Emilia-Romagna, riguarda la gestione e realizzazione dei servizi del Cluster 4, il percorso più complesso dedicato alle persone fragili e vulnerabili che in entrambe le Regioni richiede l’intervento di *equipe multidimensionale*. Al momento di entrare a regime, grazie ad una pregressa e solida esperienza di integrazione tra politiche del lavoro e assistenza socio-sanitaria, è stato possibile garantire una risposta strutturata a bisogni di questo specifico cluster.

2.5.2 Le principali difficoltà

In merito agli elementi di difficoltà del Programma GOL, così come espressi dagli stakeholder, il primo riguarda la difficoltà oggettiva di raggiungere alcuni target previsti, ma secondo gli intervistati tale difficoltà non è da attribuire ad una “sovrastima” dei potenziali utenti per effetto della crisi-economica successiva alla pandemia COVID, quanto piuttosto al fatto che l’attuazione del programma è avvenuta in tempi più stretti rispetto a quelli originariamente previsti.

Una seconda difficoltà è quella di arrivare ai soggetti potenzialmente interessati alla partecipazione del programma soprattutto in termini di qualificazione/riqualificazione, questo perché la predominanza assoluta delle persone coinvolte nel Programma GOL (soprattutto nel Centro-Nord Italia) si colloca nel *Cluster 1* che si caratterizza per una buona vivacità nell’inserirsi del mercato del lavoro. Tuttavia, in questo contesto è alto il rischio di finire in una sorta di “trappola” dei contratti a termine, un ciclo senza fine di entrata e uscita dalla disoccupazione. Secondo uno degli *stakeholder*, questi “precar” del mercato del lavoro hanno bisogno di “imparare un altro mestiere, per non ricominciare sempre daccapo”; purtroppo però motivare a frequentare i percorsi di formazione è un processo molto complesso. Inoltre, viene segnalato che la gestione in capo ai CPI evita e previene, in questo nuovo modello, una eccessiva improvvisazione e

¹⁹ Per maggiori dettagli si veda il Monitoraggio nazionale al link <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-occupazione/focus/nota-monitoraggio-programma-gol-20240630>.

autoreferenzialità da parte dei soggetti accreditati, rivolta a innalzare i numeri dei partecipanti in modo spesso poco organizzato.

Un'altra complessità, non direttamente "imputabile" al Programma GOL, riguarda l'individuazione dei fabbisogni da parte delle imprese e il rischio da parte di queste di scambiare bisogni immediati, magari estemporanei, legati a una situazione congiunturale, con fabbisogni permanenti strategici indirizzando le richieste verso percorsi formativi in direzioni non ottimali.

A prescindere da questo elemento critico, la capacità di rispondere ai fabbisogni formativi delle imprese, secondo gli *stakeholder* è decisamente migliorata rispetto al passato, perché il Programma GOL ha messo in campo risorse importantissime sulla formazione e ha spinto le tecnostutture regionali ad immaginare nuove modalità operative e migliorare il già citato collegamento tra politiche del lavoro e politiche della formazione. Tuttavia, si evidenzia anche che le sollecitazioni da parte della Commissione Europea vanno nella direzione di raggiungere gli obiettivi e i *target* assegnati all'Italia entro i termini, ponendo particolare enfasi sull'aspetto temporale.

In conclusione, dell'intervista si è parlato con gli *stakeholder* delle sfide future che riguardano le politiche attive del lavoro. In particolare, la discussione si è concentrata su due temi principali:

- la gestione dei Centri per l'impiego di una utenza sempre più straniera;
- l'impatto dell'intelligenza artificiale nel mercato del lavoro e nelle politiche attive del lavoro.

In merito alla platea di utenza straniera, vi è la consapevolezza degli *stakeholder* della necessità di potenziare il ruolo della mediazione linguistica, sia attraverso un investimento interno all'organico dei Centri per l'impiego, sia nel continuare ad usufruire di consulenze esterne, le quali risultano fondamentali data la eterogeneità dei paesi di origine e l'imprevedibilità delle traiettorie dei fenomeni migratori.

In merito all'impatto dell'intelligenza artificiale, si tratta di un fenomeno difficile da comprendere a pieno, ancora in fase di sviluppo. Rimane una certa diffidenza nella capacità dell'innovazione tecnologica di sostituire le competenze professionali, mentre viene visto come molto più probabile che questi strumenti accompagneranno gli operatori dei servizi per l'impiego nelle loro attività. In particolare, si evidenzia come all'interno delle politiche del lavoro, lo strumento potrebbe effettivamente svolgere un'attività integrativa e in parte sostitutiva quando si tratta di funzioni amministrative. Infatti, gli intervistati sottolineano che non sia un caso che proprio l'INPS punti molto sullo strumento, mentre che l'intelligenza artificiale possa risultare efficace in autonomia nelle attività di orientamento o accompagnamento ad un'utenza fragile è molto più difficile.

3. IL MODELLO REGIONALE DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN TOSCANA

3.1 Un inquadramento del modello toscano

La Giunta regionale ha istituito nell'attuale legislatura l'*Assessorato a Istruzione, formazione professionale, università e ricerca, impiego, relazioni internazionali e politiche di genere*, che presidia e integra la funzione di indirizzo politico amministrativo su formazione professionale, centri per l'impiego, crisi aziendali, politiche per l'alta formazione e per il diritto allo studio universitario, istruzione, politiche per favorire attivamente l'occupazione femminile sia sotto il profilo quantitativo che qualificativo (es. promuovere la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa o diffondere e sostenere la cultura delle pari opportunità).

La struttura tecnica di riferimento nell'organizzazione regionale è la *Direzione Istruzione, Formazione, Ricerca e Lavoro*, che opera in materia di politiche del lavoro, orientamento, formazione professionale, politiche dell'istruzione e politiche di genere e pari opportunità. Nello specifico, coordina la rete regionale dei servizi per il lavoro e il raccordo tra operatori pubblici e privati.

La Direzione è a sua volta articolata in nove settori regionali, i quali più direttamente coinvolti nell'attuazione del Programma Gol sono il Settore Lavoro, il Settore Formazione per l'inserimento Lavorativo e il Settore Formazione Continua e Professioni.

La *governance* definita con la modifica della L.R. 32/2002, attuata con la L.R. 28/2018, punta a consolidare un sistema di governo del mercato del lavoro che, superando la multiforità delle precedenti soluzioni organizzative provinciali, porta alla costituzione di un modello organizzativo e gestionale omogeneo. Il Capo II della L.R. 32/2002 e il Capo II e III del Reg. 47R/2003 definiscono il sistema regionale per l'impiego e le politiche del lavoro della Toscana, costituito dalla rete delle strutture organizzate, di cui fanno parte i 51 CPI, Servizi territoriali e Sportelli di prima accoglienza, per la gestione dei servizi e delle misure di politica attiva di lavoro stabiliti dall'art. 18 del D.Lgs 150/2015 e garantire i LEP di cui all'allegato B al DM 4/2018.

L'istituzione dell'[Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego](#) (ARTI), avvenuta con la L.R. 28/2018, ha segnato il definitivo passaggio a una gestione unitaria di livello regionale dei servizi e delle misure di politica attiva.

La scelta di ricorrere all'agenzia regionale, ente dipendente dotato di autonomia organizzativa amministrativa e contabile, risponde a esigenze legate alle specifiche caratteristiche delle attività svolte nei CPI, nonché dalla loro destinazione pressoché esclusiva a un'utenza di tipo esterno. In altri termini, ARTI rappresenta il "braccio operativo" di Regione Toscana nella concreta gestione dei servizi per il lavoro e nell'erogazione di percorsi di politica attiva nei confronti di cittadini ed imprese.

Il modello prevede che la Regione, attraverso l'Assessorato competente, definisca le strategie e le politiche del lavoro e della formazione in linea con gli orientamenti in materia di occupazione definiti dall'Unione europea. L'Agenzia regionale operando in coerenza con gli indirizzi e le direttive regionali, è il soggetto attuatore di tali politiche, che trovano concreta realizzazione attraverso la rete di CPI diffusi sul territorio, quali terminali di servizi e prestazioni.

Da un punto di vista organizzativo l'Agenzia è costituita da una struttura direzionale centrale di livello regionale, che elabora indirizzi e programmi, garantendo supporto e coordinamento, e da strutture periferiche decentrate denominate "Servizi per il lavoro", che a loro volta si articolano in uffici territoriali organizzati in Centri per l'impiego e Servizi territoriali.

L'assetto dei servizi per il lavoro dell'Agenzia, diventata il perno del modello toscano dei servizi per il lavoro, è stato recentemente modificato in funzione della sempre maggiore centralità dei CPI e del crescente ruolo assunto nell'attuale contesto economico-sociale, prevedendo un'articolazione organizzativa che ad oggi vede cinque strutture dirigenziali territoriali, a garanzia di una piena funzionalità e di un maggiore presidio dei servizi e degli interventi di politica attiva erogati. Sono infatti operativi dal 1° luglio 2021 i Servizi per il Lavoro di: "Arezzo Siena", "Firenze Prato", "Pisa Massa Carrara", "Pistoia e Lucca", "Livorno e Grosseto" nella gestione di una rete che consta complessivamente di 51 sportelli.

Per quanto riguarda la rete dei Centri per l'impiego, a seguire viene fornito un elenco, non esaustivo, dei principali servizi erogati:

Servizi per i cittadini	Servizi per le imprese
• Accoglienza: informazioni sul mercato del lavoro e sulle opportunità formative per agevolare la ricerca di un impiego • Orientamento: consulenza orientativa per analizzare le proprie competenze e definire un percorso personalizzato lavorativo e/o formativo • Incontro domanda offerta di lavoro: consultazione e prenotazione on line alle offerte di lavoro e di tirocinio • Mediazione linguistico-culturale: informazione e orientamento rivolto alle persone straniere • Servizio Eures: informazioni, orientamento e consulenza sulle opportunità di lavoro in Europa; incontro domanda offerta di lavoro nei paesi che fanno parte dello spazio economico europeo • Collocamento mirato (L.68/99): accoglienza, iscrizione, orientamento, mediazione, incrocio domanda/offerta e accompagnamento al lavoro delle persone appartenenti alle categorie protette e con disabilità • Autoimpiego: informazioni e consulenza per la creazione di impresa • Formazione a distanza: supporto all'accesso a strumenti per l'orientamento e a percorsi formativi on line; disponibilità di aule attrezzate presso i Web Learning Points • Garanzia Giovani: informazioni e adesione al programma rivolto ai giovani Neet per offrire opportunità di orientamento, formazione e inserimento al lavoro • Giovani+: informazioni sul progetto della Regione Toscana per l'autonomia dei giovani	• Informazioni e consulenza su: incentivi, agevolazioni contributive e fiscali per le assunzioni di personale. • Procedure per le comunicazioni telematiche obbligatorie. • Marketing territoriale: attività di promozione dei servizi dei CPI in base alla rilevazione dei fabbisogni aziendali di personale. • Consulenza in materia di lavoro. • Tirocini: informazioni e consulenza per l'attivazione dei tirocini, supporto nella ricerca dei candidati, stipula della convenzione e del progetto formativo. • Servizio Eures: supporto e assistenza alle imprese europee che cercano personale in ambito nazionale ed europeo. • pubblicazione di offerte di lavoro e preselezione dei candidati • Incontro domanda/offerta: ricerca di personale con pubblicazione on line delle offerte di lavoro/tirocinio e preselezione dei candidati sulla base dei requisiti richiesti.

3.1.1. Elementi distintivi del modello Toscana

I principali elementi distintivi del modello Toscana, ben descritti dal PAR regionale, qui di seguito sintetizzati:

- Un modello di *governance* pubblica, con il ruolo centrale della rete regionale dei CPI per la presa in carico dei beneficiari, la definizione e gestione dei loro percorsi di sviluppo professionale, l'erogazione delle politiche attive,

nonché del monitoraggio degli stessi, anche con riferimento ai percorsi svolti dai beneficiari con i soggetti privati accreditati.

- L'implementazione di una rete capillare di presidi territoriali e di strumenti digitali, che possano facilitare l'accesso ai servizi e intercettare e i bisogni e le necessità espresse dai cittadini e dalle imprese.
- La programmazione di un'ampia offerta formativa, resa accessibile in modalità informatica anche attraverso il [Catalogo regionale dell'offerta formativa](#), pianificata sulla base dei fabbisogni di competenze e professionalità, sulle esigenze e priorità delle aree territoriali, emerse grazie al coinvolgimento attivo degli *stakeholders* nell'ambito della Commissione Regionale Permanente Tripartita e delle intese territoriali, nonché delle analisi del mercato del lavoro di IRPET.
- Il consolidamento dei processi di integrazione tra servizi per il lavoro, per la formazione e servizi territoriali, anche attraverso la sottoscrizione di protocolli e accordi territoriali con tutti gli enti, che a vario titolo concorrono al raggiungimento degli obiettivi richiamati dal Programma GOL, soprattutto per quanto concerne la presa in carico integrata dei lavoratori più fragili, concorrendo in tal modo alla visione strategica regionale di coinvolgimento attivo delle comunità locali per superare le disuguaglianze e generare uno sviluppo coeso.
- Per garantire una diffusione capillare delle informazioni e delle iniziative che orbitano intorno al mondo dei servizi per il lavoro e della formazione, per promuovere i servizi dei CPI e intercettare target attraverso una diversificazione dei luoghi e degli spazi, sono stati organizzati e saranno programmati servizi "itineranti" da attivare a fronte di intese con l'ente competente, presso spazi pubblici (locali comunali, biblioteche, centri culturali e giovanili, scuole e università) con una programmazione trimestrale/semestrale. Tali iniziative, ricondotte nella tipologia degli Sportelli Mobili costituiranno un utile canale di diffusione e di approfondimento sulle azioni e sulle opportunità offerte da GOL.

La rivoluzione digitale, accelerata dagli effetti della pandemia, ha prodotto una vera e propria "polarizzazione" nel mercato del lavoro, rendendo ancora più invisibili i soggetti più svantaggiati, sia per le competenze distanti dalle qualifiche più richieste, sia perché non in possesso di alcune competenze digitali necessarie per confrontarsi con le nuove modalità di ricerca del lavoro. In merito, Regione Toscana ha sviluppato una serie di interventi, quelli più rilevanti riguardano:

- Il progetto TRIO è il sistema di *web learning* della Regione Toscana che mette a disposizione di tutti, in forma totalmente gratuita, prodotti e servizi formativi fruibili online. L'offerta formativa TRIO dispone ad oggi di un catalogo per la formazione a distanza, con 850 risorse didattiche, che coprono 13 diverse macroaree tematiche su argomenti trasversali o specialistici, sempre disponibili. I corsi *e-learning* TRIO sono multimediali e interattivi; esercitazioni e simulazioni sono attive nei nuovi moduli didattici, pensati per una crescente interazione degli utenti, a cui è data la possibilità di collaborare attraverso *webinar* e laboratori didattici;
- Realizzazione di laboratori seminari/laboratori di gruppo a carattere informativo e formativo finalizzati all'acquisizione di informazioni sul funzionamento e sulle tendenze del mercato del lavoro, al rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva del lavoro, al sostegno del percorso di sviluppo personale rispetto alle proprie potenzialità, attitudini, motivazioni, punti di forza e aree di sviluppo. Inoltre, particolare attenzione viene dedicata alla definizione del *personal branding* del disoccupato sui *social media*, preparazione per sostenere colloqui *on line*, rendere il disoccupato capace di svolgere in autonomia lo *scouting* delle opportunità di lavoro attraverso la consultazione delle piattaforme *on line* dedicate, soprattutto per la componente più fragile della popolazione attiva.

3.2 Il Modello di accreditamento e il sistema di delega al privato in Regione Toscana

3.2.1 Il sistema di accreditamento regionale

La Regione Toscana è stata una delle prime regioni a recepire il D.lgs 276/2003, approvando un proprio regime di accreditamento per i servizi al lavoro, con l'inserimento nel 2005 dell'articolo 20-ter alla LR 32/2002 "*Istituzione dell'elenco regionale dei soggetti accreditati a svolgere servizi al lavoro*" e, soprattutto, introducendo con il Regolamento "22R" del 2005 gli articoli da 135 a 152 al Regolamento 47R del 2003, che disciplinano la costituzione e la gestione dell'elenco dei soggetti accreditati ai servizi al lavoro²⁰.

²⁰ La disciplina regionale toscana definisce i servizi al lavoro quali:

- orientamento;
- servizi per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro;
- monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;
- sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori;
- ogni altro servizio connesso e strumentale alle funzioni dei servizi pubblici per l'impiego, diverso da quelli sottoposti alle procedure di autorizzazione e da quelli riservati dalla legge in via esclusiva ai soggetti pubblici.

Il modello toscano di accreditamento per i servizi al lavoro è articolato su base provinciale. La scelta del legislatore regionale, finalizzata ad agevolare la partecipazione di operatori locali radicati e valorizzare i territori e le professionalità degli operatori che si erano lì formate, è stata quella di stabilire che i soggetti che svolgono attività in una sola provincia, anche in una sola sede, possano iscriversi alla sezione provinciale corrispondente. Per l'iscrizione alla sezione regionale, è necessario svolgere attività (e quindi disporre di sedi) in almeno due province.

Le disposizioni regionali in materia di accreditamento per i servizi al lavoro non hanno subito negli anni rilevanti modifiche, se non a seguito del completamento della transizione in capo alla Regione delle competenze in materia di politiche attive esercitate dalle province e, in particolare, l'istituzione di ARTI, tra le cui funzioni, introdotte con la LR 28/2018 di modifica della LR 32/2002, art. 21-quater, lettera l), è ricompresa la gestione del sistema regionale di accreditamento e autorizzazione, ivi compresa la tenuta dell'elenco dei soggetti accreditati e autorizzati.

Per quanto concerne le modalità di interazione tra i CPI e i soggetti privati accreditati, l'articolo 136 del Regolamento 47R prevede che la Regione possa affidare a soggetti accreditati lo svolgimento di servizi al lavoro mediante la sottoscrizione di una convenzione (o un contratto) secondo i criteri di economicità del ricorso al soggetto privato, di impedimento del servizio pubblico allo svolgimento dei servizi, di cooperazione, di integrazione e qualità.

In attuazione di questo principio, nell'ambito della strategia regionale per l'occupazione, il modello toscano di cooperazione tra i servizi pubblici e operatori privati accreditati per lo svolgimento delle funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro e promozione dell'inserimento lavorativo, si articola in due distinte modalità:

1. Una prima consiste nell'affidamento mediante gara di appalto a soggetti privati accreditati, singoli o associati, di servizi specialistici da erogare all'interno o in stretta integrazione con le strutture pubbliche del Sistema regionale per l'impiego, nell'ambito dei LEP in materia di politiche attive. Questa modalità conferma la centralità dei servizi pubblici per l'impiego in Toscana, dal momento che il privato, pur presente all'interno del perimetro pubblico, opera nei CPI e a loro supporto, incrementando e qualificando l'offerta di servizi, ferma restando la direzione e il coordinamento degli operatori pubblici. Gli operatori in forza ai privati svolgono una funzione complementare rispetto ai dipendenti dei CPI, condividendo sedi, processi e procedure. Il valore aggiunto offerto dal privato accreditato che opera nei CPI è rappresentato dalla messa a disposizione di servizi di qualità e operatori specializzati, da un contributo alla capacità di risposta dei CPI alla variabilità della domanda, caratterizzata da bisogni nuovi, articolati, profondi e complessi; da una buona efficienza organizzativa nella regolazione dei servizi, a fronte di CPI di classi dimensionali centrali, medie e periferiche per numero di utenti e imprese servite.
2. Per migliorare la varietà e l'estensione sul territorio dei servizi per il lavoro e rispondere con efficacia alle esigenze dei cittadini e del sistema economico-produttivo, inoltre, la Regione Toscana, finanziando specifici progetti di politica attiva regionale, ha ampliato il numero di soggetti che offrono servizi per il lavoro a persone e imprese. In questa seconda modalità di cooperazione tra pubblico e privato, che si è sviluppata soprattutto negli ultimi anni, aderendo ai progetti di politica attiva regionale come il [Piano Integrato per l'Occupazione](#), i soggetti privati accreditati offrono percorsi di ricerca attiva del lavoro integrativi rispetto a quelli offerti nei CPI. I programmi di politica attiva regionale definiscono le specifiche relative alle modalità di erogazione delle prestazioni e misure di politica attiva del lavoro, nonché gli standard di costo e di risultato relativi; avvisi pubblici invitano i soggetti accreditati a presentare candidature per individuazione dell'elenco degli abilitati per l'erogazione delle prestazioni e misure di politica attiva del lavoro nell'ambito del programma. I beneficiari finali, all'atto della sottoscrizione del patto di servizio personalizzato presso il CPI, in attuazione del principio della libera scelta fissato dall'art. 7 del D.lgs. 276/2003, decidono se aderire al programma e possono scegliere se usufruire dei servizi di politica attiva offerti dal CPI presso cui sono iscritti oppure di quelli offerti da uno dei soggetti accreditati, aderenti al programma²¹.

La Regione Toscana ha attuato con successo diverse forme di collaborazione tra soggetti pubblici e privati finalizzate alla promozione dell'occupazione. Una prima esperienza è stata la misura di accompagnamento al lavoro, finanziata nell'ambito del Programma Garanzia Giovani, in cui i CPI e le agenzie per il lavoro accreditate agiscono in una logica competitiva nel progettare e attivare percorsi di inserimento lavorativo, sostenendo il giovane nelle fasi di avvio e ingresso alle esperienze di lavoro, attraverso *scouting* delle opportunità, definizione e gestione della tipologia di accompagnamento e *tutoring*, *matching* rispetto alle caratteristiche e alle propensioni del giovane. Da questa collaborazione competitiva si è successivamente sperimentato con l'assegno per l'assistenza alla ricollocazione regionale nell'ambito del *Piano integrato per l'occupazione* (PIO) un nuovo modello meno competitivo, che punta ad un obiettivo comune: l'erogazione di servizi di qualità a tutti i beneficiari e il loro inserimento al lavoro.

²¹ In questa ottica, viene superata la logica competitiva tra pubblico e privato, tipica di strumenti come la Dote Unica del lavoro di Regione Lombardia, per introdurre una forma di "cooperazione attiva" tra servizi che punta ad un obiettivo comune, ovvero l'erogazione di servizi di qualità a tutti i beneficiari dei programmi. Infine, viene così superato anche il concetto di presa in carico univoca ed esclusiva dell'utente da parte del CPI o del soggetto accreditato, per pervenire ad un approccio cooperativo in cui due soggetti collaborano assieme sullo stesso soggetto.

Per incrementare il grado di accessibilità, flessibilità, trasparenza e condivisione dei servizi tra CPI e Agenzie private del lavoro (APL) si è investito significativamente nella digitalizzazione, che ha consentito la creazione di una specifica sezione sul portale "[Toscana Lavoro](#)" che costituisce il *front-end* telematico dei CPI. Utilizzando questa piattaforma una APL accreditata può registrarsi ed accedere per:

- gestire una agenda degli appuntamenti condivisa, necessaria ai CPI per assegnare l'utente all'APL scelta dal beneficiario;
- inserire e gestire le politiche attive erogate ai beneficiari presi in carico (per Garanzia Giovani, per l'assegno di ricollocazione regionale e anche per il Programma GOL), che sono registrate sulla SAP dell'utente e dunque visibili dal CPI competente e da ANPAL in tempo reale;
- ricercare in maniera autonoma le offerte di lavoro pubblicate dalle imprese e dai CPI;
- inserire in maniera autonoma le proprie offerte di lavoro e seguire l'andamento delle candidature presentate su queste offerte.

3.2.2 Il sistema di accreditamento nell'attuazione del Programma GOL

Per quanto riguarda l'attuazione del Programma GOL, Regione Toscana ha deciso di seguire il modello della logica cooperativa, mantenendo una forte *governance* pubblica, con la realizzazione della presa in carico e profilazione dei beneficiari da parte dei CPI, con i quali l'utente condivide il percorso di sviluppo professionale e acquisisce tutte le informazioni sui soggetti accreditati ai servizi al lavoro aderenti al Programma. Attribuendo al già citato portale *Toscana Lavoro*, il sistema informativo lavoro di cui la Regione Toscana, una sezione dedicata volta ad incrementare il grado di accessibilità, flessibilità, trasparenza e condivisione dei servizi tra CPI e APL.

La rete degli enti accreditati ai servizi lavoro e formazione in Regione Toscana:

Tipologia di operatori	V.A.
APL autorizzate a livello regionale	19
Consulenti del lavoro delegati dalla Fondazione	1
Enti formativi accreditati ai servizi per il lavoro	43
Organismi accreditati che svolgono attività di formazione	321
Università Ist. Scolastiche e CPIA Regionali accreditati	88
Botteghe Scuola Accreditate	28

Fonte: Elaborazioni dai dati di Regione Toscana

Diversi sono gli strumenti che congiuntamente concorrono ad evitare fenomeni di "selezione avversa"²² dei beneficiari o di mancata finalizzazione dei percorsi, soprattutto con riferimento ai target più distanti dal mercato del lavoro/vulnerabili con minori *chances* occupazionali:

1. la scelta da parte del beneficiario del soggetto pubblico o privato, con il quale avviare il percorso di politica attiva concordato in sede di *Assessment* e stipula del patto di servizio: il beneficiario può scegliere autonomamente se proseguire il percorso con il CPI oppure optare per un soggetto privato, tra quelli che si sono candidati a aderire al Programma. L'operatore del CPI avrà cura di presentare l'elenco dei soggetti accreditati e delle sedi territoriali in modo da supportare la scelta del beneficiario e fissare il primo appuntamento con l'agenzia scelta tramite l'agenda condivisa nel sistema informativo. I soggetti privati non possono rifiutare di seguire i disoccupati che li hanno scelti;
2. l'attività di *profiling* svolta esclusivamente dal CPI è funzionale a definire bene la tipologia di percorso da proporre all'utente e l'intensità di aiuto, allocando così i disoccupati nei diversi gruppi in funzione delle necessità e dei servizi applicabili; alla profilazione è collegato anche il meccanismo di differenziazione delle remunerazioni, in base a gruppi target di utenza, con un mix di processo e risultato crescente in base alla difficoltà dell'utente trattato di inserimento nel mercato del lavoro definite in sede di profilazione; tale meccanismo, soprattutto con riferimento alla componente a processo, costituisce l'elemento di incentivazione per indirizzare l'attenzione degli operatori privati sui disoccupati più lontani dal mercato del lavoro;
3. a maggiore tutela dell'appropriatezza e congruità delle misure previste, il Patto di Servizio potrà essere modificato dal CPI competente nel corso della sua validità, anche a seguito di una proposta condivisa dal beneficiario e dall'operatore accreditato responsabile dell'attuazione e oggetto di valutazione per la validazione da parte del CPI, presso il quale è stato sottoscritto il Patto. In esito alla valutazione della proposta di rettifica/modifica si potrà avere una revisione del Patto.
4. la durata della presa in carico e pagamento del risultato entro termini stabiliti poiché il pagamento a risultato è in funzione sia del *profiling*, che della durata e tipologia contrattuale, ma sarà anche vincolato alla tempistica di

²² In merito ai comportamenti opportunistici, si rimanda ad un approfondimento dedicato alla *Teoria dell'Agente principale*. [Appendice A4](#).

raggiungimento dell'obiettivo occupazionale, di durata più breve per i profili 1 e 2 più ampia per i percorsi 3, 4 e 5 (che richiedono interventi di maggiore durata), in ogni caso, soprattutto per quanto concerne il percorso 3 e quelli per i quali sono indicati percorsi formativi di riqualificazione, l'accompagnamento al lavoro sarà al netto della durata del percorso formativo. Trascorsi i termini stabili nei relativi Avvisi non è previsto il pagamento per il risultato e se l'utente è ancora disoccupato può richiedere al CPI il cambio di agenzia oppure il "rientro" al servizio del CPI;

5. l'esternalizzazione al soggetto privato non implica una deresponsabilizzazione del soggetto pubblico, che in qualità di responsabile del Patto di servizio realizzerà il monitoraggio continuo del percorso svolto dall'utente presso l'agenzia attraverso il sistema informativo lavoro dove ogni contatto con gli utenti destinatari di servizi è registrato e consultabile in tempo reale integrato anche con la possibilità di svolgere *audit* in loco presso le singole agenzie, nonché monitoraggio con i beneficiari;
6. al monitoraggio delle attività si associano anche meccanismi di verifica delle *performances result-based*, misurate sulla base di specifici indicatori (a titolo esemplificativo in termini di persone trattate, di misure erogate, risultati occupazionali raggiunti, tempi di raggiungimento di tali obiettivi, tenendo conto delle caratteristiche soggettive dei target emersi nella fase di profiling e delle condizioni dei mercati del lavoro locali), nonché da un punto di vista qualitativo, consentendo agli utenti finali di esprimere giudizi sui servizi ottenuti.

3.3 Peculiarità e differenze dei modelli regionali nella gestione delle politiche attive del lavoro

Dopo decenni dal processo di decentramento federalista, oggi i modelli di politiche attive del lavoro presenti in Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia sono ormai consolidati ed è possibile formulare una serie di considerazioni in merito alle loro peculiarità e differenze.

Da una parte c'è il modello di "quasi-mercato" della Regione Lombardia, un modello che sotto molti punti di vista si ispira al sistema di *welfare to work* anglosassone²³, che si basa su un rapporto di competitività tra attore pubblico inteso come i Centri per l'impiego e l'operatore privato (composto da *Enti Profit* e *No-Profit*). Al centro di questo modello c'è la "libertà di scelta" (*shop around*) dell'utente nel rivolgersi a qualsiasi attore accreditato ai servizi al lavoro o alla formazione presente nel territorio di Regione Lombardia²⁴ per ricevere i servizi di politica attiva, compresa la presa in carico nel programma. Questo modello si è perfettamente adattato a tutte le misure nazionali che sono state realizzate in questi anni: Garanzia Giovani, le politiche attive per i percettori di Reddito di Cittadinanza e naturalmente il Programma Garanzia per l'occupabilità. In altri termini, in tutti questi progetti, lo strumento "[Dote Unica del lavoro](#)" è stato di volta in volta modificato e adattato all'evenienza e al nuovo obiettivo, senza però snaturare il principio di concorrenzialità tra gli enti e la libertà di scelta dell'utente, permettendo al modello Lombardo di adattarsi velocemente ai programmi nazionali degli ultimi anni. La Lombardia è l'unica Regione in Italia ad adottare un modello simile di gestione delle politiche attive del lavoro ed è l'unica ad aver mantenuto la competenza nella gestione dei servizi pubblici per l'impiego a livello provinciale. La decisione di mantenere tali competenze a livello provinciale è in parte dettata dalla volontà di mantenere lo *status quo* del modello lombardo inalterato, ma anche necessaria a preservare alcune agenzie "ibride" pubbliche e private (AFOL) presenti a livello locale. In tal senso, in Lombardia non è presente un ente/agenzia regionale del lavoro e la tecnostruttura regionale svolge prevalentemente l'attività di indirizzo, coordinamento e controllo.

I modelli di Emilia-Romagna²⁵ e Toscana sono spesso definiti in letteratura modelli "social-programmatori"²⁶; si tratta di modelli pressoché identici sotto molti punti di vista, quelli più rilevanti sono:

- il ruolo dell'attore pubblico è centrale nell'erogazione dei servizi;
- in entrambi i contesti è stata creata un'Agenzia regionale del lavoro che svolge il ruolo di "braccio operativo" delle politiche del lavoro;
- l'attore regionale (non provinciale) ha il pieno controllo e regia dei servizi pubblici per l'impiego.

Questo secondo modello si differenzia da quello Lombardo, in quanto non siamo in presenza di un vero e proprio mercato tra pubblico e privato, quanto piuttosto esiste una sorta di sistema di concorrenza "sotto controllo", ma che presenta alcune piccole differenze tra le due regioni.

In estrema sintesi, in Regione Toscana il rapporto pubblico-privato è complementare dove i ruoli tra pubblico e privato sono piuttosto chiari e diversi, mentre in Emilia-Romagna l'intervento dei privati è di natura integrativa e non sostitutiva delle funzioni assegnate al pubblico. A ciò si aggiunge, per quanto riguarda il *Cluster 4*, che nel modello emiliano gli utenti non effettuano la scelta del soggetto accreditato, in quanto tale scelta è effettuata a monte dalla Regione che seleziona i soggetti privati che meglio, sullo specifico territorio, possono supportare la realizzazione di attività complesse che

²³ Per maggiori approfondimenti sul modello di *Welfare to work* anglosassone, vi rimanda all'[Appendice A.5](#).

²⁴ Per maggiori approfondimenti sul modello lombardo di politiche attive del lavoro, vi rimanda all'[Appendice A.6](#).

²⁵ Per maggiori approfondimenti sul modello emiliano di politiche attive del lavoro, vi rimanda all'[Appendice A.7](#).

²⁶ Per un confronto più dettagliato sui vari modelli regionali, si rimanda a: Scarano G., 2022, *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego. Tra miti e riforme*, EGEA, Milano.

includono misure sociali e del lavoro rivolte a persone con “multi-problematicità”. Rispetto a questo elemento è interessante il punto di vista espresso da uno degli *stakeholder* intervistati in questa ricerca proprio sul modello di accreditamento dell'Emilia-Romagna.

4. LA FORMAZIONE PROFESSIONALE IN TOSCANA

4.1 Il sistema di formazione professionale in Regione Toscana

Una volta realizzata la presa in carico e profilazione da parte dei CPI, nel caso l'analisi dello *skill gap* e la valutazione degli operatori dei CPI evidenzino specifiche necessità di aggiornamento o riqualificazione professionale, è possibile offrire ai beneficiari del Programma GOL percorsi di formazione di breve o lunga durata, in funzione del *cluster* di utenza, finalizzati alla loro occupabilità.

L'integrazione dei servizi per il lavoro e la formazione con i servizi territoriali è riconducibile ad una cornice unitaria e condivisa in sede di *Commissione Regionale Permanente Tripartita* (CRPT) al fine di concentrare l'impegno di tutti i soggetti e garantire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in modo omogeneo sul territorio regionale, attuata attraverso la sottoscrizione di protocolli territoriali stipulati fra Regione Toscana, ARTI, enti locali e parti sociali. Tali protocolli sono finalizzati al sostegno ad ambiti economici di rilievo per lo sviluppo economico locale ed il rilancio di aree in stato di crisi economica ed occupazionale.

Inoltre, per rispondere ai bisogni, formativi e non, dei lavoratori più fragili sono stati sottoscritti *Protocolli di Intesa territoriali* tra ARTI e i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), al fine di attivare un coordinamento per la pianificazione ed erogazione di interventi formativi sulle competenze di base, con particolare riguardo a quelle digitali, alfabetiche, matematiche/finanziarie e multilinguistiche.

Attraverso uno specifico Avviso, Regione Toscana ha realizzato una progettazione formativa indirizzata ai settori della transizione ecologica, digitalizzazione e ai settori ritenuti strategici per il mercato del lavoro locale, anche a seguito delle concertazioni a livello territoriale con il mondo imprenditoriale, con la *Conferenza regionale permanente tripartita* e all'utilizzo di dati e analisi dell'Irpet.

I cataloghi dell'offerta formativa regionale sono suddivisi in percorsi differenziati secondo il *Repertorio Regionale delle Figure Professionali* e il *Repertorio Regionale della Formazione Regolamentata*. All'interno della programmazione regionale viene data all'utenza un'ampia offerta di tipologie di percorsi, quali:

- qualifiche professionali;
- certificati di competenze;
- dichiarazioni degli apprendimenti;
- attestazioni di frequenza (aggiornamento/esito positivo).

In merito al modello di programmazione dei percorsi di *upskilling/reskilling*, Regione Toscana ha predisposto la pubblicazione di un avviso finalizzato alla creazione di due distinti cataloghi di offerta formativa, erogati da enti accreditati alla formazione, dalla durata fino a 150 ore (*upskilling*) e da 150 a 600 ore (*reskilling*) proposti e svolti in coerenza con le esigenze e priorità delle aree territoriali²⁷.

Il sistema della formazione professionale toscano è caratterizzato da un forte orientamento al risultato, da intendersi come occupazione dei formati, nonché dallo sviluppo sistematico di alleanze formative tra le istituzioni scolastiche, università, agenzie di formazione professionale e imprese. Sulla base di questo principio vengono costituiti i cataloghi dell'offerta formativa regionale, i quali hanno tutti logiche comuni sul versante della selezione dell'offerta che li costituisce, delle modalità attuative e gestionali, nonché delle modalità di erogazione. In dettaglio, le loro principali caratteristiche sono:

- prevedere che l'offerta formativa sia presentata da enti accreditati alla formazione, anche in partenariato tra loro;
- i percorsi siano strutturati su base territoriale, per garantire la prossimità del servizio e per favorire la piena partecipazione da parte delle persone;
- un'offerta formativa caratterizzata da differenti modalità di erogazione, anche in combinazione (tradizionale, *fad*, *blended*), comunque ponendo attenzione alle caratteristiche ed esigenze soggettive e oggettive degli utenti;
- il catalogo sia definito in termini di aree professionali e relative qualifiche a partire dagli strumenti di analisi della domanda di competenze e delle opportunità occupazionali disponibili e che pertanto ricomprendono un'offerta sufficientemente ampia per corrispondere alle diverse vacancy del mercato del lavoro;

²⁷ Ebbene sottolineare che nel 2024 il Ministero del lavoro ha ritenuto opportuno offrire anche ad una parte delle persone che rientrano nel cd. Cluster 1 percorsi di formazione *Upskilling*, di durata più breve di quella ordinariamente prevista per tali percorsi, ma comunque non inferiore a 40 ore.

- sono costituiti da un'offerta formativa che consente alle persone di acquisire, oltre alle conoscenze e capacità proprie delle figure professionali, competenze digitali specifiche ovvero connesse ai processi di digitalizzazione dei processi lavorativi di riferimento delle qualifiche.

Per rendere conoscibile e trasparente l'offerta formativa, disponibile sul territorio regionale, il sistema dell'offerta pubblica regionale di formazione prevede un [Catalogo regionale dell'offerta formativa](#).

Figura 4.1 HOMEPAGE CATALOGO DEI CORSI DI FORMAZIONE



Fonte: elaborazione dati Regione Toscana

Il Catalogo include i corsi di formazione gratuiti, finanziati dalla Regione attraverso i propri bandi, e quelli a pagamento, realizzati dalle agenzie formative a seguito di riconoscimento da parte della stessa Regione Toscana, per la frequenza dei quali è possibile utilizzare il *voucher* formativo. Esso prevede, infatti, percorsi finalizzati al rilascio sia di una qualifica professionale, nonché i percorsi finalizzati al rilascio di una dichiarazione degli apprendimenti, di cui al *Repertorio Regionale della Figure Professionali della Regione Toscana*. Il catalogo, infine, può includere anche percorsi dovuti per legge, non finalizzati all'acquisizione di una qualificazione professionale, la cui frequenza e, talvolta, anche il superamento di una prova finale, costituiscono uno dei requisiti per lo svolgimento di specifiche attività lavorative.

Completa il quadro del sistema dell'offerta formativa regionale della Regione Toscana il sistema TRIO per l'apprendimento innovativo via *web*, che mette a disposizione di tutti, in forma totalmente gratuita, prodotti e servizi formativi fruibili online, con corsi multimediali e sempre più interattivi su argomenti trasversali o specialistici.

Per un'analisi dei corsi formativi GOL, in termini di contenuti, durate, caratteristiche degli allievi e tassi di completamento dei corsi e di successo occupazionale, si veda il contributo Duranti, S., Giubileo, F. e Patacchini, V. (2024) "Le politiche formative per l'ins-reinserimento lavorativo", IRPET, Firenze; Rapporto di ricerca relativo alle Attività comuni IRPET-Regione Toscana 2024.

4.2 La Certificazione di competenza in Regione Toscana

Nel 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio d'Europa stabiliscono che tutti i Paesi dell'Unione, pur con modalità e strategie diverse, assumano le competenze come punto di riferimento per valutare e certificare i profili di professionalità e per organizzare i curriculum degli iscritti ai sistemi scolastici e formativi.

Nella definizione dell'EQF ([European Qualifications Framework](#)), le competenze "indicano la comprovata capacità di usare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e/o personale".

La certificazione delle competenze è un sistema finalizzato alla valorizzazione e al riconoscimento delle capacità e delle conoscenze acquisite dalla persona nel corso della sua esperienza lavorativa, formativa e di vita attraverso un percorso di ricostruzione e valutazione di tali esperienze. Tra le prime Regioni in Italia a trattare il tema, la Regione Toscana con l'attuazione della Legge Regionale 32/2002 ha avviato un sistema, ormai consolidato, di riconoscimento e valorizzazione delle competenze.

Il sistema di individuazione, validazione e Certificazione (IVC) della Regione Toscana si inserisce nel più ampio processo nazionale per garantire il diritto individuale all'apprendimento permanente e risponde ai livelli essenziali e agli standard definiti dal D. Lgs n. 13 del 16 gennaio 2013 "Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema

nazionale di certificazione delle competenze". Pertanto, tale sistema in Regione Toscana è finalizzato a consentire a tutte le persone, interessate ed in possesso di requisiti specifici, di vedere riconosciute le competenze che hanno acquisito nei diversi contesti di apprendimento formale, non formale e informale.

La procedura di certificazione prevede il rilascio di un certificato ovvero di un'attestazione di parte terza (Attestato di qualificazione o Certificato delle competenze) con valore di atto pubblico sull'intero territorio nazionale. Il certificato rappresenta un titolo formale relativo alle competenze acquisite dalla persona nei diversi contesti di apprendimento per il riconoscimento anche a livello europeo ed internazionale. Il possesso di un Attestato di qualificazione o di un Certificato delle competenze può costituire credito formativo in ingresso a percorsi di formazione formale.

Figura 4.2 SCHEMA DI SINTESI DEL PROCESSO DI CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE IN REGIONE TOSCANA



Fonte: elaborazione dati Regione Toscana, link: www.regione.toscana.it/-/i-servizi-di-individuazione-validazione-e-certificazione-delle-competenze.

4.3 Il punto di vista degli enti formativi sul programma GOL

Il presente paragrafo tratta il punto di vista degli enti formativi, e rappresenta quindi un punto di vista che offre la possibilità di conoscere dall'interno la fase di attuazione del Programma GOL, ovviamente dal lato delle politiche formative²⁸. I soggetti intervistati sono cinque realtà importanti e consolidate nell'ambito della formazione, hanno realizzato progetti sia di *upskilling* che di *reskilling* riguardanti diversi argomenti come: la logistica, moda, meccanica, il turismo e in alcuni casi anche l'acquisizione di competenze digitali o trasversali (es. sicurezza sui luoghi di lavoro, ecc...).

La varietà degli enti coinvolti nell'indagine, realtà fortemente radicate in determinati contesti o province toscane che fanno riferimento anche ad associazioni datoriali o poli universitari, permette di formulare una valutazione qualitativa abbastanza rappresentativa del punto di vista degli operatori privati, coprendo l'intera platea di potenziali utenti (Cluster 2, 3 e anche 4) della formazione offerta dal Programma GOL. A seguire verrà presentata una sintesi delle considerazioni fornite dagli stessi enti, in merito a diversi argomenti.

4.3.1 Il segreto del successo: cosa serve per presentare un progetto formativo vincente

Dalle interviste emerge che gli enti analizzati offrono una varietà di servizi formativi, senza essere limitati esclusivamente ai progetti finanziati dal Programma GOL. Queste realtà, con una significativa esperienza nella formazione professionale, evidenziano le seguenti attività tra le più frequentemente menzionate: percorsi di formazione continua, percorsi ITS, partecipazione a progetti Erasmus, formazione per l'auto-imprenditorialità e attività di validazione e certificazione delle competenze.

Tutti gli intervistati hanno rilevato come fattore chiave per il successo l'importanza di creare una rete solida di collaborazioni. Inoltre, alcuni operatori hanno adottato una strategia efficace, conducendo rilevazioni territoriali sui fabbisogni prima di presentare i propri progetti, per identificare settori non coperti dalle strutture locali e aumentare così le probabilità di successo nei bandi.

²⁸ In Appendice è disponibile la traccia delle interviste realizzate. [Appendice A7](#).

In generale, un ente sintetizza bene la “ricetta” vincente per poter avere maggiori *chance* di vincere i bandi di Regione Toscana dedicati alla formazione professionale del Programma GOL *“gli elementi fondamentali per il successo sono innanzitutto le caratteristiche del capofila e dei partner che presentano il progetto, la qualità della rete, l’esperienza e la presenza sul territorio. Un altro fattore chiave è possedere e dimostrare di avere un consolidato network con le principali organizzazioni in cui vengono svolte attività di inserimento lavorativo nel territorio”*.

4.3.2 Cambiamenti organizzativi e la collaborazione con i Centri per l’impiego

In tema di cambiamento organizzativo, l’introduzione di uno strumento così complesso e articolato come il Programma GOL ha influito in maniera differente sui vari enti formativi intervistati. Alcuni hanno dovuto assumere nuovo personale, tra cui formatori e modificare anche le proprie infrastrutture *“abbiamo avuto un incremento del personale all’interno della nostra agenzia formativa a seguito dei progetti vinti. L’elevato numero dei corsi di formazione ha permesso non solo di investire in nuove risorse, ma anche di fare investimenti nella struttura, in particolare abbiamo trasformato un laboratorio di informatica in un’aula che potesse svolgere anche attività didattiche frontali”*. Altri enti sottolineano come il programma non abbia portato cambiamenti all’interno della loro organizzazione, d’altronde, come è stato detto precedentemente, per alcuni enti l’offerta per l’utenza di GOL è una delle attività formative e quindi è stata integrata nel modello organizzativo preesistente.

Le attività di *Back Office* risultano aver avuto un impatto significativo nel modello organizzativo e alcuni enti reclamano una maggiore attenzione per questo tipo di costi nel programma. In particolare, una buona parte dell’attività di *back office* riguarda la fase di coordinamento tra i vari attori coinvolti, a cui si aggiunge un lavoro di accompagnamento del discente che precede il percorso di formazione, che dovrebbe essere adeguatamente rendicontabile, e questo avviene soprattutto per quanto riguarda i soggetti più fragili e svantaggiati.

Per quanto riguarda i rapporti tra gli Enti formativi e i Centri per l’impiego o l’agenzia regionale ARTI, il programma ha previsto che la selezione delle risorse idonee per la formazione venisse fatta da parte dell’attore pubblico comportando un elevato livello di interazioni che risulta, nella totalità dei casi, positivo. Tale collaborazione ha contribuito alla diffusione di “buone pratiche”, tra le quali organizzare e realizzare plenarie dedicate ai servizi formativi del programma GOL o *Open day*, ed infine, tra le attività più importanti segnalate dagli stakeholder intervistati, vi sono le collaborazioni con i Centri per l’impiego volti al reperimento e recupero dei discenti a rischio di abbandono dei corsi.

4.3.3. Difficoltà di realizzazione e gestione dei programmi di riqualificazione del percorso GOL

Un cambiamento nella gestione della formazione professionale come quello intervenuto grazie all’avvento di GOL ha impattato su modalità gestionali radicate nel tempo. In particolare, la scelta strategica di condurre in capo all’operatore pubblico il processo ha portato a ridurre la discrezionalità che gli operatori privati avevano nella selezione degli allievi e nella programmazione dei calendari didattici. Questo paragrafo raccoglie il punto di vista degli operatori privati in merito alle difficoltà nelle prime fasi di implementazione di GOL, verso un nuovo modello organizzativo.

Innanzitutto, è emerso - nell’opinione delle agenzie- la difficoltà, già nota, nel trattenere le adesioni nella fase tra selezione dei candidati e avvio dei corsi. È importante, di conseguenza, il controllo del gap temporale tra queste due fasi, per evitare possibili ricadute sui numeri dei partecipanti. Una criticità amplificata nel caso del percorso di *re-skilling*, dove il percorso di formazione è più lungo e la domanda è, notoriamente, più volatile²⁹. A volte le difficoltà di avvio delle attività -affermano le agenzie - incidono sulle scelte degli stessi utenti, i quali pur di iniziare un corso formativo scelgono privilegiando i tempi di avvio e la “prossimità” della partenza rispetto alla coerenza con i propri interessi o le proprie competenze.

Un ulteriore elemento di attenzione che viene segnalato riguarda la stagionalità, ovvero i casi in cui il corso formativo si sovrappone alla stagione estiva e quindi molti utenti nell’attesa dell’inizio delle lezioni o durante la frequentazione dei corsi trovano un lavoro (in prevalenza precario) e di conseguenza si ritirano o abbandonano il percorso. In merito, risulta esaustivo nell’evidenziare la problematica questo commento *“Il lavoro stagionale incide, incide parecchio. Potrebbe essere anche uno dei motivi del perché tantissimi abbandonano e non terminano il percorso. Parliamo di contratti stagionali e soprattutto di contratti a chiamata perché, se analizziamo le modalità con cui i pubblici esercizi inseriscono personale, che siano camerieri, che siano cuochi, che sia lavapiatti, queste sono risorse che vengono inseriti con contratti a chiamata. Questo è un “cane che si morde la coda”, perché i ragazzi non partecipano alla formazione, non acquisiscono maggiori competenze, rimangono intrappolati in questi lavori stagionali ogni volta”*.

Altro fattore fondamentale nel successo di un percorso formativo è il processo di *Assessment* e le fasi di profilazione quantitativa e qualitativa, che sono alla base dell’effettiva rispondenza dei requisiti posseduti a quanto dichiarato, in particolare rispetto alle competenze linguistiche. È un aspetto da non dare per scontato, verosimilmente anche a causa di una scarsa attenzione da parte dell’utente nell’accettare e scegliere il percorso formativo.

²⁹ Sulle strategie messe in campo per incentivare l’apprendimento degli adulti, si riporta in Appendice un approfondimento del modello di formazione professionale EUV in Danimarca. [Appendice A.9](#).

Al termine, diversi enti hanno condiviso le loro riflessioni su possibili soluzioni alle criticità emerse. Tra le proposte avanzate, si evidenzia l'introduzione di una "pre-selezione" preliminare, volta a gestire l'elevata eterogeneità delle classi. Un'altra soluzione suggerita riguarda un rafforzamento delle strategie di promozione delle attività formative offerte dal Programma GOL.

4.3.4. Abbandoni, le cause dell'interruzione dei percorsi formativi

Anche i percorsi formativi del programma GOL non sono immuni dal fenomeno dell'abbandono da parte dei partecipanti. Questo problema è stato riscontrato da molti enti intervistati, ai quali è stato chiesto di indicare quali potessero essere le cause di queste interruzioni. Alcuni abbandoni possono essere attribuiti alla difficoltà di far comprendere agli iscritti il valore e l'importanza del percorso formativo. In particolare, molti partecipanti stranieri si sentono disorientati e non sempre comprendono appieno la natura del percorso GOL.

Certamente un solido matching tra utente e percorso formativo costituisce un contributo alla continuità, tanto più che spesso purtroppo la motivazione della partecipazione al corso è più legata a fattori di opportunità che di reale consapevolezza.

Infine, come noto, le difficoltà maggiori si sono riscontrate nei percorsi di riqualificazione, caratterizzati da una lunghezza significativa. In questi casi, il tasso di abbandono ha superato talvolta il 50% dei partecipanti, portando alcuni enti a rinunciare ai percorsi di qualifica. Al contrario, i percorsi di breve durata tendono ad avere maggiori chance di successo, con un tasso di abbandono che generalmente si attesta intorno al 10%.

4.3.5. Come è stata realizzata la didattica e quali sono le competenze dei docenti

L'impostazione della didattica dipende molto dal *target* di riferimento, le persone adulte più avanti negli anni sono più predisposte alla partecipazione a corsi di breve durata e difficilmente sono disponibili a corsi di lungo periodo rispetto agli utenti più giovani. In generale, ai disoccupati interessano prevalentemente i percorsi di breve durata, si stima che la loro disponibilità si aggiri al massimo sulle 80ore. Inoltre, tipicamente si tratta di lezioni di mezza giornata, e dato che si tratta di disoccupati l'attività è svolta durante i giorni feriali, di solito tre giorni alla settimana o per l'intera settimana.

Il tipo di lezioni realizzate non può essere esclusivamente frontale, la soglia di attenzione del *target* tipico del Programma GOL è molto bassa, l'attività teorica va accompagnata da attività pratiche o laboratoriali, presentazioni di casi studio o tramite l'utilizzo di filmati e video descrittivi. Mentre la formazione *online* è ben vista dagli enti, ma ritenuta al momento una strada non percorribile vista la tipologia di target.

Passando alle competenze dei docenti, oltre a quelle teoriche, l'esperienza nel formare adulti è un elemento di enorme importanza. A ciò si aggiungono alcune qualità *soft skill*, come quella di "tenere" l'aula, ovvero capacità di fare *team building*, interagire costantemente con gli utenti e far modo che essi interagiscono tra loro, come ben sintetizzato da questo commento: *sono fondamentali le competenze trasversali, le cosiddette soft skills. Stiamo parlando di contesti laddove non si può arrivare a erogare il mero contenuto tecnico frontale, ma bisogna anche saper trasferire empatia. Tipicamente stiamo parlando di professionisti del settore che fanno della docenza la propria attività, si tratta di persone che hanno almeno 10 anni di esperienza, in alcuni casi anche 15-20anni che lavorano con noi da tantissimo tempo e sono persone che non solo trasmettono i contenuti tecnici, ma come si dice devono "tenere" l'aula, ovvero fare team building.*

4.3.6. La Certificazione di competenza in Regione Toscana

In merito al processo di certificazione delle competenze, questo strumento è utilizzato da tutti gli enti oggetto dell'intervista, anzi in alcuni casi emergono apprezzamenti soprattutto quando lo strumento viene ottenuto da discenti stranieri, che vedono nel riconoscimento una conferma delle competenze acquisite.

Ciononostante, permangono anche situazioni diverse, in cui gli stessi discenti non comprendono appieno il valore della certificazione rispetto al semplice attestato, e ancora di più le imprese stesse non sembrano apprezzarne adeguatamente l'importanza, come si evince dal seguente commento: *il processo di Certificazione di Competenza è al momento una "cosa" da tecnici e l'opportunità che ci può essere dietro alla validazione delle competenze è da sviluppare. Ancora oggi, la presentazione da parte del docente ha un peso significativo sul fronte occupazionale.*

4.3.7. La raccolta dei fabbisogni aziendali e gli esiti occupazionali secondo gli enti

Gli enti ritengono che il Programma GOL, nel migliorare il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, mostri ancora una partecipazione inferiore alle aspettative e debba rafforzare l'aspetto motivazionale, ossia la capacità degli attori pubblici di incentivare gli utenti a intraprendere e completare il percorso formativo.

La raccolta dei fabbisogni aziendali è considerata un'attività cruciale da tutti gli enti intervistati. In alcuni casi, per ottenere una comprensione più precisa delle esigenze aziendali, vengono coinvolti professionisti esperti nei settori formativi specifici. In altri, queste informazioni vengono acquisite tramite l'Osservatorio dei fabbisogni formativi o attraverso protocolli stipulati con la Regione per studi mirati.

Va inoltre sottolineato che, nonostante la carenza di manodopera e le difficoltà nel reclutare giovani, esistono opportunità lavorative per il target del Programma GOL, in particolare per gli utenti stranieri.

Per quanto riguarda gli esiti occupazionali, gli stessi enti non sono ancora in grado di fornire dati precisi, sia perché il Programma è in fase di attuazione, sia perché alcuni operatori sostengono che i risultati occupazionali non dovrebbero essere considerati come gli unici indicatori di successo del percorso formativo.

CONCLUSIONI

Negli ultimi dieci anni il sistema italiano delle politiche attive è stato influenzato da una serie di programmi che ne hanno riformato la governance, puntando sulla integrazione delle politiche e sulla personalizzazione di percorsi e fornendo al contempo risorse aggiuntive per il potenziamento dei servizi.

In questo contesto si è definito il modello toscano di gestione delle politiche attive, caratterizzato in particolare da due aspetti: 1) la presenza di un attore pubblico regionale centrale nell'organizzazione dei servizi in modo omogeneo nei territori, con un'Agenzia del lavoro che svolge il ruolo di "braccio operativo", 2) l'integrazione e la non concorrenza tra pubblico e privato nella gestione delle politiche del lavoro, sia interna ai Centri per l'Impiego, dove i privati erogano servizi specialistici incrementando e qualificando l'offerta di servizi, sia al di fuori di essi, attraverso Servizi per il Lavoro privati che a seguito di avvisi pubblici offrono percorsi di ricerca attiva del lavoro integrativi rispetto a quelli dei Servizi Pubblici.

In questo contesto si è inserito il Programma *Garanzia Occupabilità dei lavoratori (GOL)*, un'azione di riforma del sistema delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale. Il Piano prevede una governance multilivello che parte dal Ministero del lavoro, quale ente di coordinamento nella definizione di regole e di strumenti comuni, e si articola principalmente nelle Regioni in qualità di soggetti attuatori. La finalità del programma è quella di ridisegnare i servizi per il lavoro per migliorare l'inserimento lavorativo delle persone, garantendo un'offerta di servizi integrati basati su una cooperazione tra servizi pubblici e privati, con percorsi di accompagnamento al lavoro, di aggiornamento o riqualificazione professionale offerti sulla base della valutazione del livello di bisogno effettivo dei partecipanti. Tale modello di offerta costituisce un cambiamento profondo del sistema delle politiche attive che permarrà anche dopo la fine del Programma.

Nella attuazione del programma GOL in Regione Toscana si conferma un modello di *governance* pubblica, con il ruolo centrale della rete regionale dei Centri per l'impiego per la presa in carico dei beneficiari e la definizione e gestione dei loro percorsi di sviluppo professionale. Il modello toscano prevede infatti che i cittadini interessati entrino nel programma esclusivamente attraverso la rete regionale dei Centri per l'impiego, dove avviene la presa in carico, la profilazione e la definizione del Patto di Servizio. In sede di stipulazione del Patto di Servizio i beneficiari possono poi decidere se svolgere il percorso di ricerca di un impiego presso il CPI o presso un operatore privato accreditato per i servizi al lavoro. Gli operatori privati accreditati possono infatti partecipare al programma GOL solamente nella fase di erogazione delle politiche attive o dei percorsi formativi, aderendo agli avvisi della Regione Toscana, secondo una logica cooperativa e non competitiva che differenzia il modello toscano da quello lombardo basato su meccanismi di "quasi-mercato". In un modello di gestione come quello toscano, la rete regionale dei Centri per l'impiego assume quindi un ruolo centrale, a garanzia del buon funzionamento del programma. Il fatto che l'attività di *profiling* sia svolta esclusivamente dal CPI secondo standard uniformi è infatti funzionale a definire bene la tipologia di percorso da proporre all'utente e l'intensità di aiuto, allocando così i disoccupati nei diversi gruppi in funzione delle effettive necessità; l'attribuzione della capacità di scelta del servizio per l'impiego (pubblico o privato) sul cittadino limita i fenomeni di cd. "selezione avversa" dei beneficiari da parte degli operatori privati, che non possono rifiutare di seguire i disoccupati che li hanno scelti; il meccanismo di differenziazione delle remunerazioni, in base a gruppi target di utenza, con un mix di pagamento a processo e a risultato, incentiva gli operatori privati a concentrare l'attenzione anche sui disoccupati più lontani dal mercato del lavoro.

Dopo circa due anni dall'avvio del Programma, è possibile fare un primo bilancio in merito alla sua attuazione in Toscana, evidenziandone i punti di forza e alcuni aspetti ancora da potenziare.

Un primo elemento positivo del Programma è quello di aver determinato importanti cambiamenti gestionali all'interno della Regione, avvicinando i settori preposti alla gestione della formazione e del lavoro, che oggi, diversamente dal passato, lavorano insieme attraverso un meccanismo "strutturato" di complementarità e di costante interazione. Tale avvicinamento si è reso necessario perché, dopo l'avvento di GOL si accede alla formazione solo dopo un percorso di Assessment, di orientamento e di accompagnamento strutturato presso i servizi per il lavoro, per cui la formazione professionale è diventata una politica attiva a tutti gli effetti. L'avvento di GOL ha richiesto la realizzazione di una "cabina di regia" anche dal punto di vista della gestione delle risorse, al fine di garantire la complementarità delle misure a valere sui diversi Fondi

ed evitare il rischio di sovrapposizione; ad oggi, le misure di politica attiva e formative erogate da Regione Toscana verso i potenziali beneficiari di GOL sono finanziate anche da FSE+ e dal Programma Iniziativa Occupazione Giovani.

Un secondo aspetto positivo del Programma riguarda la definizione di standard operativi e strumenti professionali uniformi su scala nazionale e non più locale, che a livello regionale ha rafforzato la gestione unitaria delle politiche attive già avviata grazie alla creazione di un'Agenzia Regionale.

Un terzo elemento di successo del Programma GOL in Toscana riguarda la capacità del sistema regionale dei servizi per il lavoro di rendere effettiva la presa in carico, arrivando a erogare azioni concrete di politica attiva del lavoro in quasi il 90% dei casi, dato molto superiore alla media nazionale e anche alle regioni del nord analizzate nel report; tale risultato emerge grazie al nuovo piano di potenziamento dei Centri per l'impiego e in generale alla riorganizzazione della *governance* pubblica che ha permesso di dare un vero e proprio impulso al Programma.

Infine, il Programma ha rafforzato il rapporto tra pubblico e privato, potenziando la cooperazione tra i due soggetti, che tendono a collaborare efficacemente per trattare al meglio i percorsi dei disoccupati, anche quelli più difficili, a rischio di abbandono delle attività formative.

Tuttavia, è proprio nella nuova, stretta, relazione che si è venuta a creare tra CPI e operatori privati che si segnalano alcune difficoltà di adattamento da parte delle agenzie. Infatti, il passaggio della formazione professionale a vera e propria politica attiva ha tolto agli operatori privati la discrezionalità che avevano nella selezione degli allievi e nella programmazione dei calendari didattici, impattando su modalità gestionali radicate nel tempo. L'importanza della scelta regionale di una *governance* pubblica forte rende quindi necessaria una curvatura delle modalità di gestione degli operatori privati a questo nuovo modello, in modo da smussare le difficoltà riscontrate in questa fase iniziale. È infatti vero che nonostante alcune criticità, tutti gli *stakeholder* intervistati ritengono che il programma GOL vada verso "la giusta direzione" e rappresenti un modello da mantenere e rafforzare anche successivamente all'orizzonte temporale del PNRR.

APPENDICE

A1. CASO STUDIO: IL MODELLO 4-PHASES PER LA PROFILAZIONE DEGLI UTENTI

La *profilazione* adottata nei *Jobcentres* (CPI) tedeschi, realizzata dall'Agenzia federale per il lavoro (BA), è nota a livello internazionale come la *4-Phased Model* (4 - PM)³⁰. Questo modello di profilazione, nonostante sia stato introdotto nel 2005 nell'ambito delle Riforme Hartz dedicata alle politiche attive del lavoro, è ancora oggi considerato il modello di profilazione più consolidato, completo e sofisticato al momento in circolazione. Infatti, molti paesi si sono ispirati al *4-Phased Model*, compreso l'Italia; infatti, come si noterà facilmente che vi sono molte analogie tra questo strumento e il processo di *Assesment* realizzato in Italia all'interno del Programma Gol.

Il *4-Phased Model* è sviluppato in quattro fasi, in base al quale il *counselling* e la prestazione di servizi individualizzati sono organizzati come segue:

- valutazione del potenziale occupazionale (*profiling*);
- scelta di un obiettivo di reinserimento occupazionale (raggiungibile);
- scelta della strategia di integrazione individuale, che include la sottoscrizione dell'Accordo di integrazione;
- realizzazione e *follow-up* della strategia.



Il 4-PM è complessivamente un modello integrato (*software guided*), di supporto alla decisione, ma che non vincola la discrezionalità dell'operatore/*case manager*, sia con riferimento all'inquadramento dell'utente in un gruppo/profilo, sia in merito alle strategie di azioni da adottare, bensì fornisce un'assistenza concreta e adattabile alle diverse tipologie di clientela. Infatti, la profilazione utilizzato dalla BA affida all'operatore del *Jobcentres*, sulla base di informazioni derivanti da vari strumenti, il compito di decidere quale sia il profilo che si adatta meglio al cliente e quali sono i servizi che il cliente può ricevere da questo profilo.

All'interno del modello, la parte statistica serve per l'analisi delle "potenzialità" e dei bisogni di ciascun cliente, al quale si fornisce un'ipotesi rispetto alla sua "distanza dal mercato del lavoro" e il probabile lasso di tempo necessario per ricollocarsi. L'analisi del "potenziale" prende in considerazione variabili quali-quantitative tra le quali i livelli di istruzione, le esperienze lavorative pregresse, le competenze e le capacità professionali, al fine di valorizzare le competenze acquisite attraverso ogni apprendimento, anche quello che si svolge al di fuori dei luoghi tradizionalmente deputati a questo. Tra le variabili qualitative assumono particolare rilevanza le cosiddette *soft skills*, tra le quali le competenze riconducibili all'area dei comportamenti organizzativi, quelle cognitivo-metodologiche, quelle relazionali, realizzative e trasversali.



Fonte: Elaborazioni da Bundesagentur für Arbeit

Entrando nel dettaglio delle singole fasi del 4-PM, il processo di profilazione ha inizio con la *prima fase* che mira, attraverso un colloquio di un'ora, a conoscere e profilare il cliente e ad identificarne i fabbisogni di intervento. Gli utenti vengono quindi segmentati in sei gruppi che indicano l'orizzonte temporale prospettico per la ricollocazione in base alla vicinanza al mercato del lavoro, consentendo ai *case manager* di distinguere tra coloro che necessitano di un supporto più intensivo (per esempio i disoccupati di lunga durata e le persone svantaggiate) e coloro che sono considerati "*job-ready*".

³⁰ Il materiale presentato rappresenta un estratto della ricerca realizzata da Anpal Servizi, 2019, *Il Case management nei Servizi pubblici per l'Impiego: i casi studio di alcuni Paesi dell'UE*, Linea Benchmarking nazionale e internazionale Direzione Studi e Ricerche, Roma.

Elenco dei profili definiti dal 4-PM

PROFILI	CARATTERISTICHE
Market profile	Clienti pronti per un immediato reinserimento nel MdL (considerati collocabili entro 1-6 mesi)
Activation profile	Clienti con deficit motivazionali (potenzialmente ricollocabili entro 1-6 mesi)
Promotion profile	Clienti con alcuni semplici deficit relativi a qualifiche, competenze lavorative o che si trovano in una temporanea fase critica per circostanze della vita (ritenuti collocabili entro 1-12 mesi)
Development profile	Clienti con deficit di competenze e/o capacità lavorative maggiori rispetto al gruppo precedente o caratterizzati da un'ulteriore criticità (per i quali si ritiene necessaria un'assistenza per un periodo superiore ai 12 mesi)
Stabilisation profile	Clienti con deficit di competenze almeno in due dimensioni, o che si trovano in una situazione di disagio sociale (1-12 mesi di assistenza)
Support profile	Clienti che presentano situazioni di grave svantaggio sociale e lacune in almeno due delle dimensioni quali-quantitative sopra citate (che si presume necessitino di un'assistenza superiore ai 12 mesi).

Sulla base dei risultati del *profiling*, durante la *seconda fase* il *case manager* stabilisce in collaborazione con l'utente un obiettivo realistico, che può essere rappresentato da un reinserimento lavorativo, dall'impegno a intraprendere un percorso formativo, dalla stabilizzazione di un rapporto di lavoro esistente (soprattutto per chi è in carico all'assistenza sociale) o da un'alternativa all'occupazione regolare, per le persone con scarse possibilità di trovare lavoro entro 12 mesi (ad es. *workfare*).

Sulla base dei punti di forza e delle carenze individuate nella fase di profilazione e di individuazione dell'obiettivo di reinserimento nel mondo del lavoro, nella *terza fase* viene concordato con il cliente un piano d'azione concreto. Anche in questo caso, la scelta del programma che il cliente dovrebbe seguire spetta al *case manager*.

La *quarta* e ultima fase prevede l'attuazione della strategia e il *follow up* del cliente "passo dopo passo" per verificare l'andamento della situazione. Il piano di integrazione concordato tra l'operatore del CPI e la persona in cerca di lavoro viene redatto in forma scritta e firmato da entrambi.

Il *4-Phases Model* prevede che ogni 6 mesi venga realizzata la revisione e valutazione dell'intero percorso, tanto da rendere possibile, qualora ritenuto necessario, la revisione dei risultati del *profiling* e la ridefinizione degli obiettivi e del piano di azione. Il *follow up* dei clienti prosegue anche dopo il loro ingresso nel mondo del lavoro, visti i frequenti casi di interruzione dei rapporti di lavoro avviati o dei corsi di formazione intrapresi. Sono gli stessi consulenti che hanno seguito i clienti durante le fasi di profilazione e individuazione dell'obiettivo, a continuare il monitoraggio e a informarsi periodicamente sull'andamento, attraverso colloqui telefonici o in presenza volti a conoscere il prosieguo degli interventi.

A2. I MODELLI DI ASSESSMENT REALIZZATI IN REGIONE TOSCANA, EMILIA-ROMAGNA E LOMBARDIA

A2.1 Assessment realizzato in Regione Toscana

Il percorso di *Assessment* riguarda l'intera platea di beneficiari del Programma ed è svolto esclusivamente dai CPI tramite operatori di orientamento. Nel corso del colloquio di orientamento, oltre a presentare le finalità del Programma GOL e le modalità attuative l'operatore del CPI ha la necessità di compiere un'analisi della situazione complessiva dell'utente, del suo percorso formativo e professionale, delle sue competenze in relazione alle specificità del mercato del lavoro locale, del suo atteggiamento rispetto alla ricerca del lavoro. Tale attività è supportata dagli strumenti di profilazione quantitativa e qualitativa, tra cui LMI e SGA che Regione Toscana ha deciso di avvalersi per individuare l'appartenenza di ciascun utente ai diversi target individuati dal Programma GOL e definire le diverse modalità di presa in carico, in funzione del posizionamento della persona rispetto alla sua occupabilità e alla distanza dal mercato del lavoro.

L'appropriatezza e personalizzazione del piano di azione, in termini di indirizzi nella ricerca del lavoro e/o di aggiornamento o riqualificazione delle competenze, saranno anche in funzione dell'analisi della domanda di lavoro: dal confronto tra le competenze (e anche obiettivi e aspirazioni) dell'utente e dei fabbisogni professionali espressi dalle imprese.

In esito all'*Assessment*, comprensivo anche dell'analisi dell'eventuale *skill gap*, i singoli beneficiari verranno inseriti in uno dei percorsi individuati e potranno formalizzare la propria scelta di svolgere tutto il percorso, o una parte di esso, presso il CPI o presso un Soggetto accreditato per i percorsi 1-2-3 e 5. Mentre il percorso 4, data la particolare platea di beneficiari

caratterizzati da bisogni complessi e dalla necessità di attivazione di reti territoriali, è gestito tramite un Avviso specifico di chiamata di progetto.

Nel caso di utenti inseriti in percorso 4, se ritenuta necessaria in fase di *Assessment* dato il profilo di particolare fragilità dell'utente, viene realizzata la presa in carico integrata tramite l'attivazione di una équipe multiprofessionale formata da operatori dei CPI e dei servizi territoriali socio-sanitaria, che congiuntamente avrà il compito di definire le misure più idonee per supportare il processo di inserimento socio-lavorativo dell'utente.

Gli impegni reciproci sono formalizzati nel patto di servizio (nuovo o di aggiornamento), che la persona e l'operatore sottoscrivono. In questa fase di condivisione tra l'utente e l'operatore del CPI del percorso di sviluppo professionale, e nello specifico delle attività da svolgere, saranno di supporto materiali cartacei e elettronici relativamente a: la descrizione del programma GOL e le specificità dei cinque percorsi individuati; l'elenco dei soggetti accreditati ai servizi al lavoro, con l'indicazione delle sedi territoriali, in modo da orientare l'eventuale scelta dell'utente; il calendario dei seminari informativi/orientativi organizzati dai CPI ai quali poter partecipare; il [Catalogo dell'offerta formativa](#) per conoscere i corsi di formazione a cui è possibile iscriversi sul territorio regionale, che include i corsi di formazione gratuiti finanziati dalla Regione Toscana attraverso i propri bandi e quelli a pagamento realizzati dalle agenzie formative a seguito di riconoscimento della Regione Toscana.

A2.2 Assessment realizzato in Emilia-Romagna

In Regione Emilia-Romagna la modalità di attuazione dell'*Assessment*, così come definito dal Programma GOL, ricalca quanto realizzato in questi anni relativamente all'attuazione della L.R.14/2015.

Successivamente alla sottoscrizione della dichiarazione di immediata disponibilità e di conseguenza alla verifica della profilazione quantitativa, l'operatore del centro per l'impiego procede, attraverso lo strumento di *Assessment* previsto, a realizzare la profilazione qualitativa che permetterà di definire il patto di servizio personalizzato e di conseguenza la tipologia di percorso da prevedere tra quelli previsti dal Programma.

Nello specifico il processo di valutazione qualitativa è suddiviso in due step:

Step 1 - Nella fase di *Assessment* iniziale l'operatore verifica attraverso la prima parte del questionario predisposto a livello nazionale, alcuni aspetti preliminari relativi alla condizione dell'utente prevalentemente legati alla sua occupabilità. Al termine di questa fase in base all'esito ottenuto dalla valutazione si potranno verificare diverse casistiche:

- l'utente esprime un livello adeguato di occupabilità e nessun ostacolo/criticità dal punto di vista sociale.
- in fase di *Assessment* iniziale vengono rilevati aspetti che necessitano un approfondimento dal punto di vista sociale e/o delle competenze tecnico professionali dell'utente;

Step 2 - In presenza di una o più esigenze di approfondimento, il processo prosegue nel seguente modo:

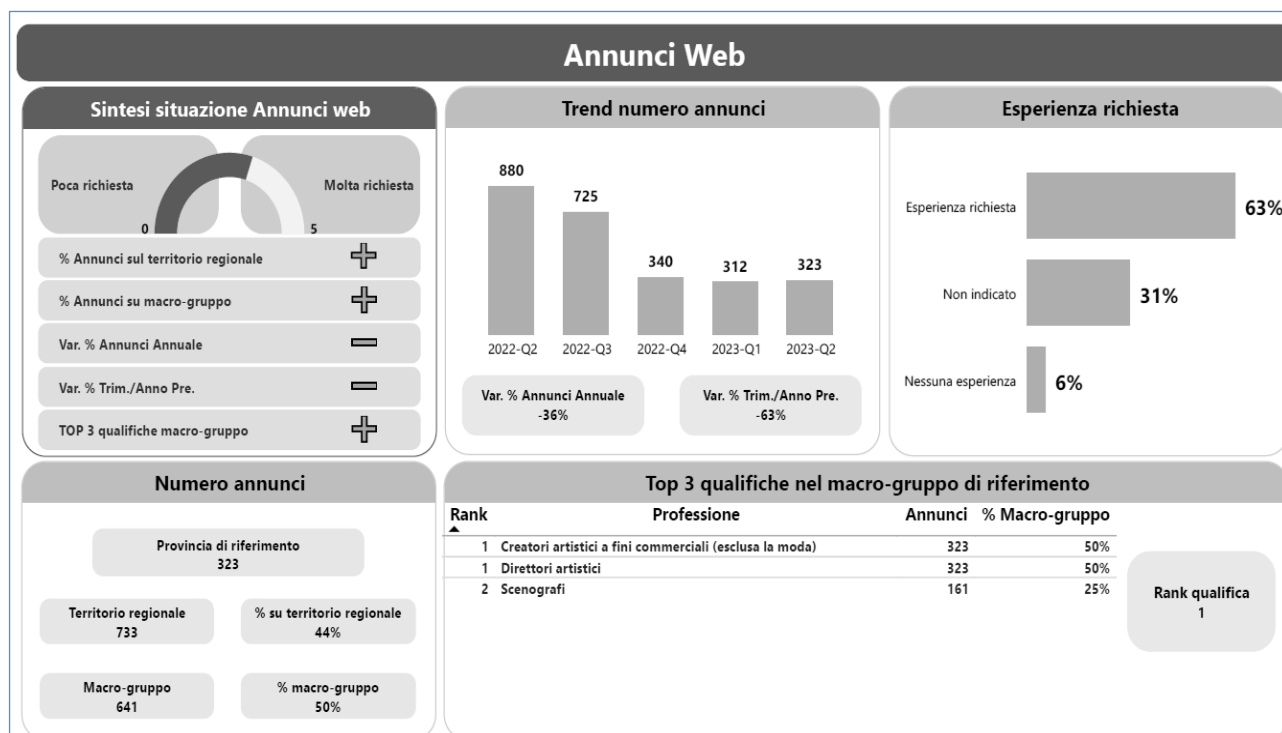
- per utenti che necessitano di un approfondimento dal punto di vista sociale, l'analisi si concentrerà sui principali ambiti che possono ostacolare l'inclusione sociale e lavorativa della persona non direttamente connessi al suo grado di occupabilità. Tale valutazione viene realizzata, così come definito dalla L.R.14/2015, con il supporto e coinvolgimento degli operatori del servizio sociale e/o sanitario che permettono di avere una lettura completa del bisogno dell'utente su aspetti non direttamente connessi all'ambito lavorativo/occupazionale. In esito a questo approfondimento l'operatore del centro per l'impiego è in grado di valutare se per l'utente ci sia bisogno di attivare una presa in carico integrata oppure si proceda con una presa in carico singola da parte del centro per l'impiego.
Nel caso in cui ci sia bisogno di attivare una presa in carico integrata per l'utente verrà previsto all'interno del patto di servizio personalizzato un percorso che ne favorisca sia l'inserimento lavorativo che l'inclusione sociale. Nel caso invece non si manifesti l'esigenza di attivare una presa in carico integrata, all'interno del patto di servizio personalizzato verrà previsto il percorso di reinserimento lavorativo.
- Nel caso sia presente un gap di competenze da parte dell'utente, *Assessment* viene realizzato dall'operatore del centro per l'impiego un approfondimento specifico che lo supporta nella comprensione del profilo professionale dell'utente in relazione alla/e qualifiche che tenuto, conto della domanda espressa dal mercato del lavoro, potrebbe ricoprire/ricercare. Nel caso dovesse emergere una necessità formativa, si valuterà se tale necessità è legata una qualifica già posseduta dall'utente ma che necessita di aggiornamento/adeguamento di competenze oppure se sia necessario avviare un percorso di riqualificazione completa.
- Si fa presente che, nel caso in cui al termine dell'approfondimento emergano sia necessità di tipo inclusivo che relative alle competenze, nel percorso inserito all'interno del patto di servizio personalizzato saranno previste anche le attività formative necessarie (qualificazione/riqualificazione) per supportare il processo di avvicinamento al lavoro.

In fase di sottoscrizione del programma personalizzato verrà inoltre individuato un operatore del CPI con il ruolo di responsabile del programma che avrà il compito di monitorare gli interventi definiti e fare da riferimento per gli utenti e gli eventuali soggetti esterni incaricati di erogare le misure/prestazioni.

Per quanto riguarda la modalità di realizzazione della presa in carico integrata, nel caso in cui al termine della valutazione, gli operatori coinvolti nella fase di approfondimento rilevino tale necessità, si procederà come definito dalla L.R. 14/2015 all'attivazione di una équipe multi-professionale formata da operatori dei servizi lavoro-sociale e/o sanitario (in base alle caratteristiche dell'utente). Tale équipe avrà il compito di definire le misure/interventi più idonei per supportare l'utente nel suo processo di inserimento lavorativo e sociale.

A2.3 Assessment realizzato in Lombardia

Regione Lombardia ha predisposto un proprio impianto metodologico e applicativo, coerente con lo standard nazionale, per garantire la messa a disposizione del servizio di *Skill Gap Analisi*. Tale impianto è parte di una più ampia piattaforma di servizi che integra basi dati amministrative, dati provenienti da indagini statistiche e vera innovazione rispetto alla portale nazionale dati di fonte web relativi alle dinamiche della domanda di lavoro (come esempio).



L'obiettivo è quello di restituire reportistiche dinamiche, profilate sulle diverse esigenze dell'utenza, in grado di offrire conoscenza in tempo reale delle dinamiche della domanda, dell'offerta di servizi, dell'offerta di politiche, delle opportunità formative.

Il servizio è attivo, in forma sperimentale da dicembre 2023. L'obiettivo è di garantire una evoluzione costante capace di corrispondere alle domande dei diversi attori del mercato del lavoro in una logica di miglioramento continuo. Grazie a questa strumentazione sarà possibile supportare l'utenza dall'orientamento alla scelta di percorsi formativi; conoscere le dinamiche della domanda nelle sue caratteristiche generali, settoriali e territoriali; dare supporto nella valutazione delle proprie skills e correlarle alla domanda di lavoro.

A3. DESCRIZIONE DEI CLUSTER E DEI SERVIZI OFFERTI DAL PROGRAMMA GOL IN REGIONE TOSCANA

A seguire verranno presentati nel dettaglio i Percorsi/Cluster del Programma GOL, in particolare saranno oggetto di approfondimento i servizi offerti da Regione Toscana per ogni percorso.

● PERCORSO 1 – Reinserimento lavorativo

Si tratta di disoccupati che possiedono competenze spendibili sul mercato del lavoro (richieste e ricercate) che hanno bassa probabilità di rimanere disoccupati per lungo periodo e necessitano di un supporto nella definizione di una "traiettoria" per rientrare nel mondo del lavoro.

Nella fase di *assessment* e successiva stipula/aggiornamento del Patto l'utente avrà condiviso il percorso di sviluppo professionale e formalizzato la scelta di rimanere in carico al CPI oppure essere seguito da un soggetto accreditato ai servizi per il lavoro.

Gli interventi di politica attiva saranno in parte gestiti dai CPI, in parte svolti dagli operatori privati accreditati per i servizi al lavoro. Trattandosi di un target di utenti più facilmente occupabili (*work-ready*), più "vicini" al mercato del lavoro in quanto in possesso di competenze più facilmente spendibili nel mondo del lavoro, le azioni/misure di politica attiva previste, di seguito indicate, saranno finalizzate ad un inserimento rapido nel mercato del lavoro e ad un accompagnamento meno intensivo:

- a) **Orientamento specialistico e accompagnamento al lavoro** (indicativamente da un minimo di 1 ora ad un massimo di 5 ore) finalizzato a titolo esemplificativo alla definizione dell'obiettivo professionale, alla redazione/revisione del CV e della lettera di accompagnamento mirata per la ricerca del lavoro, supporto all'autopromozione, preparazione per un'adeguata conduzione di colloqui di lavoro ecc. Nel caso di erogazione del servizio da parte dei soggetti accreditati, l'attività sarà riconosciuta a processo.
- b) **Incrocio domanda-offerta di lavoro**, finalizzato allo *scouting* delle opportunità occupazionali e alla individuazione delle vacancies presenti, alla promozione del profilo professionale dell'utente presso il sistema imprenditoriale ecc. Nel caso di erogazione del servizio da parte dei soggetti accreditati, l'attività sarà riconosciuta a risultato, ossia a seguito di comunicazione obbligatoria di assunzione. L'importo sarà differenziato in base alla tipologia e durata del contratto.

Il pacchetto minimo di servizi sopra descritto è arricchito da ulteriori misure, quali:

- c) **Servizio di supporto alla formazione a distanza nei *Web learning points***, diffusi sull'intero territorio regionale, con la disponibilità di aule di teleformazione e tutor per l'accesso al catalogo dei corsi e dei servizi del progetto TRIO.
- d) **Supporto all'autoimpiego**, qualora nella fase di *Assessment* fosse definito un obiettivo professionale anche nell'ambito del lavoro autonomo, l'utente potrà fruire del servizio consulenza orientativa, che ha lo scopo di verificare le attitudini imprenditoriali della persona, presentare gli strumenti e le agevolazioni a supporto dello sviluppo dell'idea auto-imprenditoriale, nonché i soggetti presenti sul territorio utili per l'avvio del progetto di impresa personalizzato.
- e) **Misure di conciliazione**, qualora nella fase di *Assessment* emergessero necessità specifiche di conciliazione vita-lavoro, il percorso di sviluppo professionale dell'utente potrà prevedere anche la possibilità di accedere a *voucher* di conciliazione (fino ad un massimo di 1.000 euro) per l'acquisto di servizi educativi, per la cura e l'intrattenimento di figli/e minori di 13 anni (ad es. servizi per la prima infanzia; ludoteche; etc.), oppure per l'acquisto di servizi per la cura e l'assistenza di figli/e in condizioni di non autosufficienza e/o disabilità certificate ai sensi della normativa vigente.
- f) **Incentivi all'occupazione**, per aumentare le *chances* occupazionali di specifiche categorie di lavoratori saranno previsti specifici interventi di incentivazione delle assunzioni (di importo max 10.000 euro differenziato in base alla tipologia contrattuale e del profilo del lavoratore/trice assunto/a) destinati ai datori di lavoro privati.
- g) **Percorsi formativi per il rafforzamento delle competenze di base e trasversali**, qualora nella fase di *Assessment* e nell'analisi delle competenze possedute emergessero necessità di rafforzare le competenze di base e trasversali, potranno essere proposti percorsi formativi specifici, erogati da altri servizi territoriali, come per esempio i CPIA, o attraverso gli interventi formativi previsti nell'ambito della gara di appalto – a valere su risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) - "Servizi di formazione per l'inserimento ed il reinserimento dei lavoratori con rapporti di lavoro provvisori e saltuari e per lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali e/o politiche passive collegate ad azioni di politica attiva rispetto ai quali possono prefigurarsi situazioni di precarietà e saltuarietà lavorativa, che prevede moduli formativi brevi (16-40 ore) con particolare riguardo ai temi delle competenze chiave di cui alla Raccomandazione Europea del 22 maggio 2018 n. 189/01 e corsi di aggiornamento professionale e tecnico. Il servizio di formazione breve, non inferiore a 40 h, sulle competenze verdi e digitali previsto dal decreto di riparto GOL 2023 per i beneficiari del percorso 1 sarà a valere sulle risorse di GOL.
- h) **Servizio di individuazione e validazione delle competenze**, i beneficiari che ne faranno richiesta potranno usufruire di questo servizio finalizzato alla messa in trasparenza, validazione e /o certificazione delle competenze, in esito ai percorsi formativi.

● **PERCORSO 2 – Upskilling**

Si tratta di persone che necessitano di un aggiornamento professionale per rientrare nel mercato del lavoro. Il percorso di aggiornamento (*Upskilling*) è un percorso di aggiornamento delle proprie competenze professionali che prevede interventi formativi prevalentemente di breve durata e dal contenuto professionalizzante.

Nella fase di *Assessment* e successiva stipula/aggiornamento del Patto l'utente avrà condiviso il percorso di sviluppo professionale e formalizzato la scelta di rimanere in carico al CPI oppure essere seguito da un soggetto accreditato ai servizi per il lavoro. Le misure di politica attiva del lavoro previste in ogni Patto saranno remunerate ai soggetti privati erogatori in parte a processo, se effettivamente erogate e debitamente documentate, altre a risultato, cioè in base all'effettivo raggiungimento dell'obiettivo atteso (l'assunzione del beneficiario). Trattandosi di un *target* di utenti distanti dal

mercato del lavoro ma con competenze comunque spendibili nel mondo del lavoro, sarà necessario un percorso di azioni/misure di politica attiva finalizzate all'aggiornamento delle competenze, attraverso interventi formativi di breve durata e da contenuti e finalità prevalentemente professionalizzanti e ad un inserimento lavorativo nel mercato del lavoro attraverso un percorso di accompagnamento di media intensità.

Accanto ai servizi previsti dal Percorso 1, l'utente che rientra in questo cluster, può beneficiare dei seguenti servizi:

- a) **Offerta formativa di breve durata**, i cataloghi dell'offerta formativa di percorsi di aggiornamento (*upskilling*) includono percorsi di durata breve (indicativamente sino a 150 ore comprensive di stage), professionalizzanti e specialistici, in considerazione dei fabbisogni espressi dai territori sia in termini di necessità espresse dalle filiere produttive toscane, sia attraverso i patti territoriali, correlati al posizionamento di ogni singolo utente rispetto al mercato del lavoro. I corsi fanno riferimento al Repertorio Regionale delle Figure Professionali e al Repertorio Regionale della Formazione Regolamentata, prevedendo il rilascio di attestazioni capitalizzabili e spendibili sul mercato del lavoro, quali ad esempio certificati di competenze, dichiarazione degli apprendimenti e attestati di frequenza (aggiornamento/esito positivo). In considerazione di particolari fabbisogni emergenti dal territorio, potranno essere inseriti nei cataloghi percorsi non afferenti ai Repertori Regionali (ad esempio altri percorsi di formazione obbligatoria). I percorsi saranno, di norma, realizzati dagli organismi formativi accreditati presso la Regione Toscana, nell'ambito di partenariati da costituirsi a seguito di avvisi pubblici in modalità aula, stage, FAD nel rispetto della normativa regionale vigente; nell'ipotesi di percorsi per formazione obbligatoria specifica potrà essere prevista la presenza di organismi titolati all'erogazione. Alcune tipologie di percorsi formativi, quali ad esempio quelli in ambito digitale, potranno anche essere realizzati in modalità blended. Inoltre, nell'ambito della formazione breve potranno rientrare attività (massimo 150 ore) destinate ai lavoratori con redditi molto bassi (*working poor* - cioè, lavoratori il cui reddito - da lavoro dipendente o autonomo - sia inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale). Si prevede che, una volta presi in carico dai CPI, gli utenti potranno usufruire di *voucher* individuali, spendibili presso enti accreditati. Infine, qualora nella fase di *Assessment* fosse definito un obiettivo professionale anche nell'ambito del lavoro autonomo, per i lavoratori che rientrano in una delle categorie previste da GOL è possibile fruire di servizi di orientamento e formazione finalizzate alla creazione di impresa e all'autoimpiego.
- b) **Orientamento specialistico individuale o di gruppo**, attività di orientamento (indicativamente da un minimo di 1 ora ad un massimo di 4 ore) finalizzato a titolo esemplificativo alla definizione dell'obiettivo professionale. Nel caso di erogazione del servizio da parte dei soggetti accreditati, l'attività sarà riconosciuta a processo.
- c) **Accompagnamento al lavoro**, attività di supporto volta a favorire l'inserimento nel mercato del lavoro (indicativamente da un minimo di 2 ore ad un massimo di 6 ore), finalizzato a titolo esemplificativo alla redazione/revisione del CV e della lettera di accompagnamento mirata per la ricerca del lavoro, supporto all'autopromozione, preparazione per un'adeguata conduzione di colloqui di lavoro, ecc. Nel caso di erogazione del servizio da parte dei soggetti accreditati, l'attività sarà riconosciuta a processo.

● PERCORSO 3 – Reskilling

Si tratta di persone che non dispongono di competenze richieste dal mercato e necessitano di formarle ex-novo. Trattandosi di un target di utenti distanti dal mercato del lavoro sarà necessario attivare un percorso di riqualificazione (*reskilling*) in cui è necessaria una più robusta attività di formazione caratterizzata da un innalzamento dei livelli di qualificazione/EQF rispetto al livello di istruzione posseduto.

Gli interventi di politica attiva saranno in parte gestiti dai CPI, in parte svolti dagli operatori privati accreditati. Nella fase di *Assessment* e successiva stipula/aggiornamento del Patto l'utente avrà condiviso il percorso di sviluppo professionale e formalizzato la scelta di rimanere in carico al CPI oppure essere seguito da un soggetto accreditato ai servizi per il lavoro. Le misure di politica attiva del lavoro previste in ogni Patto saranno remunerate ai soggetti privati erogatori in parte a processo, se effettivamente erogate e debitamente documentate, oltre a risultato, cioè in base all'effettivo raggiungimento dell'obiettivo atteso (l'assunzione del beneficiario).

Rispetto al Cluster *Upskilling*, sono offerti i medesimi servizi, ad eccezione dell'offerta di formativa di breve durata, in questo caso si tratta di formazione di lunga durata finalizzata all'acquisizione di nuove competenze attraverso un percorso di accompagnamento di media intensità.

- a) **Offerta formativa di lunga durata**, mediante procedure di evidenza pubblica saranno creati cataloghi di offerta formativa di corsi lunghi (*reskilling*) proposti e svolti in coerenza con le esigenze e priorità delle aree territoriali. I destinatari sono selezionati nell'ambito di un percorso effettuato in stretta collaborazione con i CPI. Saranno redatte linee guida condivise con ARTI finalizzate a definire il percorso di individuazione e selezione dei destinatari dell'attività formativa da parte dei CPI o dagli operatori accreditati.

I cataloghi dell'offerta formativa di percorsi di riqualificazione (reskilling) includono percorsi di durata medio-lunga (indicativamente sino 900 ore comprensive di stage), professionalizzanti e specialistici, in considerazione dei fabbisogni espressi dai territori sia in termini di necessità espresse dalle filiere produttive toscane, sia attraverso i patti territoriali, correlati al posizionamento di ogni singolo utente rispetto al mercato del lavoro. I corsi faranno, di norma, riferimento al Repertorio Regionale delle Figure Professionali e al Repertorio Regionale della Formazione Regolamentata, prevedendo il rilascio di attestazioni capitalizzabili e spendibili sul mercato del lavoro, quali ad esempio qualifiche professionali, certificati di competenze, dichiarazione degli apprendimenti e attestati di frequenza (aggiornamento/esito positivo).

In considerazione di particolari fabbisogni emergenti dal territorio, potranno essere inseriti nei cataloghi percorsi non afferenti ai Repertori Regionali. Tali percorsi saranno, di norma, realizzati dagli organismi formativi accreditati presso la Regione Toscana, nell'ambito di partenariati da costituirsi a seguito di avvisi pubblici, in modalità aula, stage, FAD nel rispetto della normativa regionale vigente. Alcune tipologie di percorsi formativi, quali ad esempio quelli in ambito digitale, potranno anche essere realizzati in modalità *blended*.

● **PERCORSO 4 - Lavoro e Inclusione**

Una platea di beneficiari estremamente debole in termine di occupabilità (*Weaker*), per i quali considerata la presenza di ostacoli e barriere di natura anche molto diversa che vanno oltre la dimensione lavorativa (es. utenti con condizioni di disabilità, con bassi livelli di istruzione, con carichi di cura che possono impedire la partecipazione al mercato del lavoro, etc), le sole politiche attive del lavoro non sono sufficienti, ma risulta necessaria l'attivazione di reti territoriali (istituzionali, terzo settore, imprese, etc) capaci di dare risposte integrate ai bisogni rilevati, garantendo una maggiore sostenibilità agli stessi interventi.

Dato il particolare profilo di vulnerabilità di questo gruppo di beneficiari, portatori di bisogni complessi, che vanno oltre la dimensione lavorativa, si conferma il coinvolgimento degli operatori privati tramite progetti presentati da partenariati di imprese, cooperative sociali, soggetti che operano nel recupero socio-sanitario di soggetti svantaggiati e agenzie per il lavoro e formative.

Le connessioni tra la rete dei servizi socioassistenziali e la rete dei servizi per il lavoro

L'inclusione socio-lavorativa di soggetti in condizione di svantaggio si persegue mediante la programmazione e l'attuazione integrata degli interventi, favorendo la più ampia sinergia tra enti e servizi pubblici, al fine di offrire ai destinatari prestazioni adeguate, in considerazione dei loro bisogni emergenti.

Le persone destinatarie delle prestazioni integrate, erogate attraverso i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari, possono rivolgersi indifferentemente al CPI, al servizio sociale territoriale ovvero al servizio sanitario, presso i quali si svolge il primo accesso alle prestazioni integrate. Tale accesso prevede l'intervento di un'equipe multiprofessionale, a beneficio della persona, che valuterà se possano sussistere le condizioni di fragilità e vulnerabilità.

Difficilmente gli utenti sono riconducibili a *target* di riferimento omogenei e precostituiti, in quanto presentano molteplici situazioni di fragilità. Quindi la valutazione deve essere orientata ad individuare i sostegni necessari a ricostruire le condizioni per superare o quantomeno ridurre in modo significativo le fragilità rilevate. La risposta a bisogni complessi richiede necessariamente un approccio complesso, multidisciplinare del bisogno e la costruzione di un patto con i servizi. Tale patto implica, da parte dei servizi, una presa in carico nell'ottica del miglioramento del benessere dei destinatari e della creazione di condizioni per l'uscita dalla condizione di disagio e prevede, da parte dei beneficiari, un'adesione al patto con la conseguente adozione di una serie di comportamenti virtuosi, quali, ad esempio, la ricerca attiva del lavoro, la partecipazione a progetti di inclusione lavorativa (tirocini, borse di lavoro, ecc.), la frequenza scolastica dei figli minori, l'adesione a specifici percorsi eventualmente individuati dai servizi specialistici (ad es. comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, percorsi di fuoruscita dalle dipendenze, ecc.).

Grazie allo sforzo compiuto nella sperimentazione del SIA prima, e nell'implementazione del REI, la Regione Toscana ha da tempo impostato e avviato l'organizzazione di una "infrastruttura territoriale" di riferimento per l'attuazione delle politiche di inclusione socio-lavorativa, che trova il suo fondamento nell'approccio multidimensionale assunto come efficace e appropriato per la lotta alle povertà e che si inserisce ed integra dinamicamente con gli strumenti di programmazione aziendali (Piano attuativo locale e Piano di area vasta) e, soprattutto, con i piani locali di Zona-distretto (il Piano di Inclusione Zonale e il Piano integrato di salute).

Il "metodo" della Toscana si è agevolmente inserito nel sistema di azioni connesse all'attuazione del RdC, anche grazie all'Accordo di collaborazione tra Regione Toscana ed ANCI Toscana-Federsanità rinnovato con la DGR 917/2021, la quale ha istituito di nuovo un luogo di programmazione e coordinamento dell'integrazione tra servizi sociali, sanitari e del lavoro: il Tavolo regionale della Rete della protezione e dell'inclusione, che costituisce il principale organismo di coordinamento e la sede istituzionale stabile di raccordo e confronto tra Regione, Comuni e Zone, aperto alla consultazione di organismi pubblici e rappresentanti del Terzo settore e Parti Sociali che a vario titolo sono impegnati per contrastare sul territorio regionale il rischio di povertà e di esclusione sociale e per promuovere l'inclusione sociale.

La principale finalità del Tavolo è quella di concorrere a definire indirizzi regionali per gli interventi di contrasto alle povertà e di inclusione sociale, ispirandosi a principi di partecipazione di condivisione delle scelte programmatiche e di indirizzo nonché del monitoraggio e della valutazione delle politiche regionali e locali e a porre in essere le azioni necessarie a favorire la maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e nella definizione di linee guida per gli interventi. A valle del Tavolo istituzionale, si è costituita a partire dal 2021 una Comunità di Pratica per l'inclusione sociale in Regione Toscana, che riunisce operatori dei CPI e dei servizi sociosanitari dei comuni e delle Società della Salute attive nelle Zone distretto. Si tratta di una piattaforma di scambio dinamico che, grazie alla orizzontalità degli scambi, può rendere maggiormente efficace l'individuazione di veri e propri gap di sistema, rispetto ai quali non ci sono soluzioni o non sono ancora emerse: insomma un territorio di confine in cui chi opera sul territorio costruisce la presa in carico integrata, giorno per giorno.

Dopo la fase di *Assessment* realizzata dagli operatori dei CPI, e dopo la sottoscrizione del Patto di servizio/ Patto per il lavoro (o dopo l'aggiornamento dello stesso), gli utenti più fragili e vulnerabili accederanno al percorso.

Il percorso è gestito tramite un Avviso specifico di Regione Toscana, che finanzia interventi a carattere regionale per la realizzazione di servizi di accompagnamento al lavoro caratterizzati da presa in carico integrata, valutazione multidisciplinare e predisposizione di un progetto personalizzato di inclusione lavorativa. In particolare, i progetti nella fase attuativa contribuiscono a sostenere quattro obiettivi, quali:

- a) lo sviluppo di un modello unitario di presa in carico integrata, che preveda un unico punto di accesso, tra il sistema socio-sanitario pubblico e i CPI;
- b) lo sviluppo di un modello condiviso e diffuso su tutto il territorio regionale di servizi per l'accompagnamento al lavoro di persone vulnerabili, che preveda la partecipazione di diversi attori pubblici e privati del territorio;
- c) la complementarità con le misure e gli obiettivi previsti a livello nazionale e regionale in materia di sostegno all'inclusione sociale, promuovendone il rispettivo coordinamento e raccordo a livello istituzionale, organizzativo e territoriale;
- d) la collaborazione e integrazione tra le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati, nello scambio di informazioni ed esperienze finalizzato ad aumentare l'efficacia e l'efficienza dei percorsi di inserimento socio-lavorativo su scala regionale.

Le misure di politica attiva del lavoro previste in ogni Patto sono remunerate ai soggetti privati erogatori in parte a processo, se effettivamente erogate e debitamente documentate, altre a risultato, cioè in base all'effettivo raggiungimento dell'obiettivo atteso (es. l'avvio di *work experience* o l'assunzione del beneficiario)³¹. Il percorso di lavoro e inclusione si propone di aumentare l'occupabilità dei destinatari e la consapevolezza circa sé stessi e il proprio potenziale, attraverso l'acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali derivanti dalle partecipazioni a percorsi di orientamento, eventuali moduli formativi, laboratori didattici e tirocini in azienda, e prevede le seguenti azioni/misure:

- a) **Orientamento specialistico**, servizio (indicativamente da un minimo di 2 ore ad un massimo di 8 ore) finalizzato all'analisi dei bisogni, alla comprensione delle competenze potenziali ed espresse, alla formulazione e definizione di obiettivi realistici da raggiungere ed alla definizione e messa a punto di un progetto individuale.
- b) **Accompagnamento all'inserimento lavorativo**, attività di supporto (indicativamente da un minimo di 4 ore ad un massimo di 12 ore) finalizzate a titolo esemplificativo al supporto, anche motivazionale, allo sviluppo delle capacità e competenze finalizzato al raggiungimento dell'obiettivo professionale (coaching), al supporto nella redazione del CV e della lettera di accompagnamento, alla preparazione per un'adeguata condizione di colloqui di lavoro, al supporto all'autopromozione. Sono finanziabili anche attività di formazione pratica in laboratori didattici e attività socio-educative di sostegno e di supporto all'inclusione sociale, attraverso interventi specialistici di supporto alla persona ed alla famiglia in quei contesti sociali nei quali la vulnerabilità della stessa persona disabile o della stessa persona affetta da patologie psichiatriche può compromettere i percorsi inclusivi.
- c) **Promozione di *work experience***, una sorta di "tirocinii" di durata variabile a seconda del progetto individualizzato, per favorire le conoscenze e le competenze professionali dei beneficiari ed accompagnarli verso scelte finalizzate all'inserimento/reinserimento lavorativo. La misura può prevedere anche un'indennità di partecipazione.
- d) **Avvio alla formazione breve o di lunga durata**, anche gli utenti inseriti nei percorsi quattro, se funzionale al progetto individuale, potranno essere avviati ai percorsi di formazione "breve" previsti per i beneficiari del percorso 2 "upskilling" ed ai percorsi di formazione "lunga" previste per i beneficiari del percorso 3 "reskilling".
- e) **Incrocio domanda-offerta di lavoro**, attività finalizzata allo scouting delle opportunità occupazionali e alla individuazione delle vacancies presenti, alla promozione del profilo professionale dell'utente presso il sistema imprenditoriale, etc. L'attività sarà riconosciuta a risultato, cioè a seguito di comunicazione obbligatoria di assunzione. L'importo sarà differenziato in base alla tipologia e durata del contratto. Gli utenti in possesso dei requisiti previsti dalla L. 68/99 si iscriveranno alle liste del collocamento mirato.
- f) **Servizio di supporto alla formazione a distanza nei *Web learning points***, diffusi sull'intero territorio regionale, con la disponibilità di aule di teleformazione, tutor per l'accesso al catalogo dei corsi e ad altre risorse web per l'orientamento e la formazione, nonché specifici laboratori sugli strumenti per la ricerca attiva di lavoro.
- g) **Altre misure disponibili per target specifici** (es. corsi Garanzia Giovani per giovani Neet under30, corsi leFP per giovani drop-out, Avviso ATI per donne inserite in percorsi di uscita dalla violenza e di autonomia, etc).

A queste si aggiungono altre misure già presenti nel percorso 1, quali: **Supporto all'autoimpiego**; **Misure di conciliazione**; **Incentivi all'occupazione**; e infine, **Servizio di individuazione e validazione delle competenze**.

³¹ I costi standard sono quelli previsti dal PON IOG.

PERCORSO 5 - Ricollocazione collettiva

Ricollocazione collettiva è una misura che interviene nel caso di situazioni di crisi aziendali che coinvolgono lavoratori ancora formalmente occupati, ma potenzialmente in transizione³². Si tratta di un percorso che è esplicitamente collegato alla trattazione delle vertenze e crisi aziendali, nella misura in cui accompagna processi di ristrutturazione, riconversione e reindustrializzazione, si connota come strumento per lo sviluppo e il rilancio dei territori.

Gli strumenti di intervento saranno:

1. Misure collettive di presa in carico e orientamento di base, *Assessment*, realizzate dai CPI competenti;
2. *Call* di progetto di *outplacement*, recupero e ricollocazione occupazionale, rivolte in particolare ad Agenzie per il lavoro per particolari situazioni e vertenze, per le quali si rendano necessari pacchetti di misure maggiormente strutturate volte alla ricollocazione dei lavoratori presso altre aziende.

Tali avvisi potranno prevedere le seguenti azioni/misure:

- a) **Orientamento specialistico**, accompagnamento/*outplacement* e tutoraggio da un minimo di 5 ore ad un massimo di 15 ore, finalizzato a titolo esemplificativo alla definizione dell'obiettivo professionale, alla redazione/revisione del CV e della lettera di accompagnamento mirata per la ricerca del lavoro, supporto all'autopromozione, preparazione per un'adeguata conduzione di colloqui di lavoro, servizi specialistici di *outplacement*, ecc...
- b) **Avvio ad eventuali percorsi di formazione** a partire dall'approfondimento dello *skill gap* emerso durante la fase di *assessment* e profilazione, definizione del Piano formativo e avvio alla formazione per il consolidamento/adeguamento delle competenze di settore/filiera oppure per la riqualificazione professionale, con particolare attenzione alle competenze digitali. La fruizione di corsi di aggiornamento/formazione potrà avvenire tramite l'erogazione di voucher formativi.
- c) **Misure di accompagnamento e orientamento all'autoimprenditorialità**, individuazione opportunità di microcredito, investimenti qualificati, temporary manager, altri strumenti regionali o nazionali di supporto dedicato.

A queste si aggiungono altre misure già presenti nel percorso 1, quali: **Incrocio domanda-offerta di lavoro**; **Servizio di supporto alla formazione a distanza nei Web learning points**; **Percorsi formativi per il rafforzamento delle competenze di base e trasversali**; **Misure di conciliazione**; e infine **Incentivi all'occupazione**.

Oltre agli strumenti descritti precedentemente si possono applicare anche i seguenti servizi: *call* di progetto "plurima", avente a oggetto più di un'azienda; nonché possibilità di effettuare studi di fattibilità, di mercato, di analisi territoriale; possibilità di attivare misure di *Scouting* e *Advisoring* per nuovi investitori.

Infine, ai lavoratori occupati a tempo indeterminato interessati da crisi aziendali di particolare rilevanza per il territorio regionale, potrà essere erogata l'[indennità di partecipazione](#) nei confronti di lavoratori che non beneficiano di alcun ammortizzatore sociale e non percepiscono lo stipendio da almeno 6 mesi. L'indennità di partecipazione è una misura di accompagnamento a percorsi individuali di politiche attive del lavoro.

Il percorso di "Ricollocazione collettiva" non esaurisce, né copre tutte le situazioni di crisi aziendale in cui si manifestino esuberi/ricollocazioni (ad esempio casi di esuberi che si concretizzano senza ricorrere a Casse Straordinarie o di lavoratori già licenziati). In queste specifiche situazioni, e altre analoghe, è prevista una cornice di intervento per i lavoratori collegati a vertenze/crisi aziendali, anche se questi, a seguito di presa in carico dai CPI, profilazione e *Assessment*, saranno destinatari di altri percorsi, diversi dal percorso 5.

A4. LA TEORIA DELL'AGENTE-PRINCIPALE O TEORIA DELL'AGENZIA

L'approccio *Principale-Agente* consiste in una specifica modalità di erogazione di servizi tramite concorsi o gare d'appalto per l'affidamento all'esterno dei servizi all'impiego, sicché i concorrenti privati (Agenti) subentrano alla istituzione pubblica (Principale) nella erogazione e il ruolo della stessa si trasforma in quello di, per così dire, controllore dell'accesso degli operatori (*Gateway*).

L'approccio *Principale-Agente*, dunque, analizza in modo articolato l'evoluzione del rapporto contrattuale tra agente e principale, nella considerazione della variazione di alcuni parametri fondamentali della relazione. In particolare, se entrambe le parti (principali ed agenti) coinvolte nella relazione contrattuale mirano alla massimizzazione della loro funzione di utilità, esistono buoni motivi per credere che non sempre l'agente agirà al fine di conseguire il migliore interesse per il principale³³.

³² Nella realizzazione degli interventi vengono recepite le indicazioni fornite con circolare Anpal n. 1/2023 in materia di beneficiari del percorso 5.

³³ Jensen M.C. e Meckling W.H., (1976), *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, The Journal of Financial Economics, N. 3, pp.305-60. Il documento è disponibile al sito: jfe.rochester.edu

La scelta per il principale di mantenere un determinato rapporto di delega dipende, in ultima istanza, dal costo di agenzia relativo, ossia, dal costo dello specifico rapporto di delega non in assoluto, ma rispetto al costo di altri possibili rapporti e a quello legato all'assenza di un rapporto di delega.

In altre parole, la teoria dell'agenzia si prefigge l'obiettivo di individuare e comprendere le cause e le conseguenze della divergenza di obiettivi tra soggetti interagenti. A questo punto è lecito chiedersi quali "stratagemmi" può escogitare ed effettivamente escogita colui che presta la propria autorità, per limitare gli abusi compiuti in nome di quella stessa autorità e avvicinare l'esito del rapporto di delega alle proprie preferenze? Gli stratagemmi, secondo Shapiro³⁴, sono regole o/e prassi operative. Infatti, proprio per porre rimedio a tali problematiche, dal punto di vista teorico sono stati individuati una serie meccanismi di *governance* per attenuarne gli effetti.

All'interno del principio di sussidiarietà orizzontale, il modello di accreditamento pubblico e privato, per garantire gli obiettivi di efficienza ed efficacia, deve assicurare il rispetto di alcune condizioni minimali, quali³⁵:

- la disponibilità per tutti gli attori del sistema di tutte le informazioni più rilevanti;
- la presenza di giusti incentivi in favore dei fornitori dei servizi³⁶. Tuttavia, vanno evitati *costi elevati di transizione* (ovvero il meccanismo di compensazione può risultare sovrastimato rispetto alla difficoltà di collocamento)
- la disincentivazione dei fenomeni di *cherry picking* (vale a dire selezione/scrematura da parte dei fornitori di servizi all'impiego dei disoccupati più facili da collocare/ricollocare);
- la disincentivazione dei fenomeni di *parking* (scarsa assistenza nei confronti dei soggetti con maggiori barriere al reingresso o che non garantiscono il raggiungimento degli obiettivi concordati con il principale e per questo "parcheggiati" in attività a processo senza esiti occupazionali);
- la disincentivazione dei fenomeni di *gaming* (vale a dire la manipolazione artificiale di numero di *outcome* effettivamente realizzate per aggiudicarsi gli incentivi pubblici);
- la disincentivazione dei fenomeni di *Derive di missione* (il meccanismo di compensazione cambia la composizione e gli obiettivi dell'operatore senza scopo di lucro, oppure discriminazioni di tipo etnico/religioso)

Nella delega deve esistere da parte del cosiddetto "principale" la possibilità di erogare una sanzione o un premio, in modo da circoscrivere efficacemente le azioni dell'agente, consentendo di avvicinare l'esito del rapporto di delega al punto ideale desiderato dal principale.

Alle condizioni minime, i teorici del *Principal-Agent*, aggiungono due attività che ritengono di fondamentale importanza: il monitoraggio e la valutazione. Tuttavia, tali attività implicano un incremento dell'apparato amministrativo e spesso data la loro complessità sono irrealizzabili.

Nel dettaglio, i problemi di mancanza di osservabilità in cui incorre il principale possono presentare una duplice origine: essi possono derivare dall'ingente costo delle attività di monitoraggio, oppure possono risultare dipendenti dal fatto che, sulla determinazione dei risultati ottenuti dall'agente con le proprie azioni, agiscano fattori casuali (spesso fattori esogeni legati al contesto economico), tali da impedire al principale di costruire un rapporto di causalità tra l'operato dell'agente e quanto conseguito. Ad esempio, in passato le politiche attive hanno contribuito ad alimentare un "circolo vizioso" tra lavori a bassa qualifica ed entrata/uscita dalle misure di supporto alla ricollocazione, come ad esempio è avvenuto e avviene con la figura del magazziniere, dove l'intermediazione e le premialità nella ricollocazione (più orientata alla quantità che alla qualità) agevolano un meccanismo "perverso" di turn over della forza lavoro nel settore della logistica.

Proprio la difficoltà nel realizzare concretamente il "contratto perfetto" è alla base del cosiddetto *Agency dilemma*. Tale teoria non riguarda tanto la scelta se affidare un servizio ad un operatore pubblico o privato, piuttosto le modalità mediante le quali assicurare che l'agente agisca nell'interesse del principale.

A5. CASO STUDIO: IL MODELLO WELFARE TO WORK INGLESE

Il programma Gol non è ancora a regime e pertanto non è possibile proporre una analisi valutativa dello strumento, sia in termini di applicazione della condizionalità, sia in termini di efficienza ed efficacia dell'accreditamento al lavoro. Tuttavia, per formulare una serie di ragionamenti in merito, si può partire da quanto emerge nelle valutazioni e studi del modello di *welfare to work* presente in Gran Bretagna.

Il modello dei servizi pubblici per l'impiego presente in Gran Bretagna rappresenta un "caso studio" di notevole interesse, dato che si tratta del primo paese ad aver condizionato i *benefits* alla ricerca attiva del lavoro nella quale svolgono un ruolo

³⁴ Shapiro S., 2005, *Agency Theory*, in "Annual Review of Sociology", N.31, pp. 263-84.

³⁵ Giubileo, 2013, *Il modello di welfare occupazionale in Lombardia Modello di governance dei servizi pubblici per l'impiego realizzati in Lombardia*, Emil Edizione, Bologna.

³⁶ La mancanza di adeguati incentivi agli investimenti, potrebbe indurre gli operatori ad adottare strategie di massimizzazione dei profitti, attraverso la riduzione degli investimenti e della qualità offerta.

fondamentale le agenzie di intermediazione di natura privata. Il settore del collocamento privato è stato regolamentato a partire dal 1973, ma le prime esperienze di *outplacement* sono state realizzate già intorno al 1910, per risolvere il problema della ricollocazione professionale degli ufficiali e degli addetti diplomatici britannici di rientro dalle colonie. Innanzitutto, l'opportunità dei percettori di sussidio è un tema noto in letteratura ed è oggetto di dibattito in tutti i paesi occidentali, non è quindi un problema solo italiano emerso durante la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza. In tal senso, nel Regno Unito il meccanismo di controllo e condizionalità molto rigido da parte dei [Jobcentre Plus](#) (i CPI inglesi) è stato oggetto anche di trasposizioni cinematografiche come nel film [Io, Daniel Blake](#).

Nel Regno Unito esiste un sistema di tutela analogo al reddito di cittadinanza, si chiama [Universal Credit](#) e racchiude tutti gli strumenti di assistenza pubblica (per esempio, indennità di accompagnamento, Naspi, Rdc, e così via) che, a seconda della tipologia di bisogno e dei contributi versati, varia in termini di importo e durata. Va detto che uno dei suoi vantaggi è quello di essere unico strumento di tutela, facilmente riconoscibile e ampiamente noto alla popolazione.

Le tutele offerte dall'Universal Credit nel Regno Unito



Anche nel Regno Unito esistono milioni di beneficiari e, tra di loro, ancora oggi centinaia di migliaia hanno costantemente comportamenti opportunistici. Per contrastare il fenomeno è nato, dai tempi di Margaret Thatcher, il principio di *welfare-to-work*. Nel Regno Unito il beneficiario di *Universal Credit* non sigla una "patto di servizio", ma una "dichiarazione di intenti", si tratta di un "contratto" siglato dall'utente, a cui spetta dimostrare il suo reale impegno nella ricerca di un lavoro. Esiste un cronogramma da rispettare, il disoccupato deve "provare" di aver cercato lavoro almeno per 35 ore settimanali: attraverso cronologie della ricerca online, e-mail di conferma di colloquio e altro ancora. Tutta la documentazione va consegnata al *work coach* del *Jobcentre Plus* (JCP) che il percettore incontra generalmente una volta ogni due settimane (può capitare però che gli incontri siano giornalieri). Il percettore dovrà partecipare anche a una serie di "disposizioni ufficiali", ovvero *workshop* e altre iniziative di politiche attive.

La condizionalità implica un apparato sanzionatorio che si rivale direttamente sul benefit e sulla sua entità ed è diversamente articolata (sospensione o decurtazione) a seconda della discrezionalità del *work coach*; ovviamente, l'utente ha la possibilità di fare ricorso. Ad esempio, può essere sanzionato il solo ritardo agli appuntamenti oppure la mancanza di documentazione a supporto della ricerca del lavoro svolta.

Questa rappresenta sotto certi punti di vista l'attività principale della rete dei *Jobcentre Plus* (JCP), poco più di 800 strutture ministeriali, articolate localmente in 37 distretti e che conta un organico di circa 70mila unità. Tali uffici rappresentano una sorta di "sportello unico di accesso" (noto come *One-stop shop*)³⁷ ai servizi e alle politiche del lavoro, ognuno dei quali concorda con il [Department for Work and Pensions](#), una serie di *targets* annuali, successivamente pubblicati nel loro *business plan*.

Il tratto di maggior interesse di questo modello riguarda il *management* e al finanziamento dei servizi: ai *district managers* viene garantita una gestione "autonoma" del *budget* assegnato (al netto dei costi per i sussidi e della dotazione del personale pubblico) per tutto quello che è relativo alle politiche attive del lavoro da realizzare. Tale *budget* varia in funzione dei risultati ottenuti che sono collegati direttamente agli esiti occupazionali e al risparmio in termini di sussidi di disoccupazione non erogati. Ebbene sottolineare che questa responsabilità se da una parte offre ampi margini di autonomia progettuale, dall'altra pone le direzioni territoriali sotto una forte pressione, perché in caso le valutazioni mostrino uno scarso successo delle misure attuate non è esclusa la possibilità per i dirigenti locali di essere rimossi o licenziati³⁸.

Nei primi 12 mesi, il disoccupato che richiede un sussidio di disoccupazione viene preso in carico dai JCP che una volta registrato (colloquio e *claimant commitment* entro 3 giorni dall'iscrizione) avvia una serie di attività differenziate nel tempo. In questo periodo al disoccupato vengono proposti, secondo la discrezionalità del proprio *adviser* che incontra ogni 15 giorni in colloqui di circa 10 minuti (in cui riepiloga l'attività svolta per la ricerca di lavoro nel periodo che intercorre tra un

³⁷ Per un confronto con l'Italia, bisogna ipotizzare come se INPS, parte della Camera del Commercio, Servizi sociali locali e Centri per l'impiego fossero nello stesso ufficio.

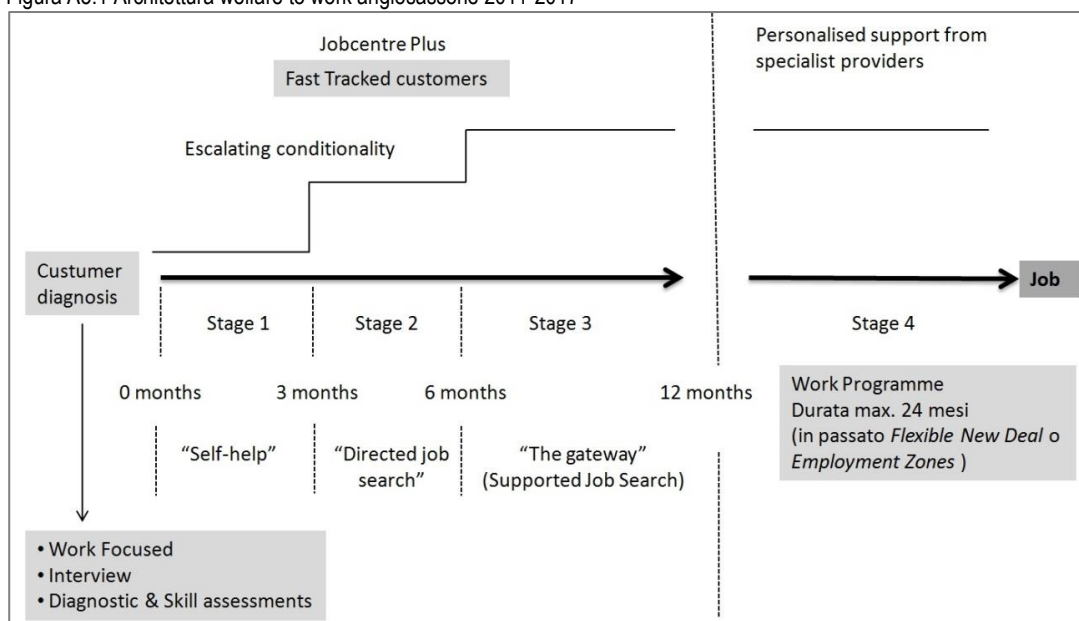
³⁸ Finn D., 2011, *Sub-Contracting in Public Employment Services: Review of research findings and literature on recent trends and business models*, European Commission, Brussels, Link: www.ec.europa.eu.

colloquio e l'altro), focus group orientativi, eventuali proposte di lavoro o di formazione professionale di breve periodo e viene fornito al disoccupato il supporto necessario affinché sia parte attiva nella ricerca di lavoro.

In dettaglio, nei primi tre mesi i destinatari di ammortizzatori sociali seguono una ricerca di lavoro autogestita (*Self-Help*). Successivamente, se il destinatario dei servizi pubblici per l'impiego è ancora disoccupato, riceverà il sostegno di un *work coach* per la ricerca del lavoro. Questa è la fase di *Directed Job Search*, durante la quale si ha diritto di ricevere suggerimenti per quanto riguarda il tipo di ruolo o di settore maggiormente rispondenti alle proprie capacità. Infine, sempre all'interno dei servizi previsti dai *Jobcentre Plus* se ancora disoccupata dopo sei mesi, la persona sarà accompagnata nel processo di ricerca di lavoro da un consulente (*Supported Job Search*).

Tra il 2011 e il 2017 se l'azione dell'attore pubblico risultava inefficace, generalmente dopo un anno dalla presa in carico, il *work coach* del JCP indirizzava l'utente verso il *Work Programme*³⁹ ossia veniva preso in carico dai *providers* privati.

Figura A5.1 Architettura welfare to work anglosassone 2011-2017



Fonte: Elaborazioni dati Dwp, 2014.

Tra tutti i modelli di cooperazione pubblico/privato nell'erogazione dei servizi pubblici per l'impiego e delle politiche attive del lavoro sperimentati in Europa, quello più solido e con una maggiore storia e tradizione è proprio il modello britannico. Agli operatori privati, sono stati affidati in misura sempre maggiore programmi destinati a soggetti difficili da collocare. Tali servizi sono esternalizzati dai *Jobcentre Plus* a numerosi fornitori privati sulla base di gare di appalto o convenzioni (*Partnership Agreement*).

Il *Work Programme* (WP) è stato il "cuore" del *welfare-to-work* presente in Gran Bretagna fino al 2017 (non essendo presente in Irlanda del Nord non è possibile parlare di Regno Unito) e aveva sostituito una serie di meccanismi che esistevano sotto il precedente governo laburista, i più noti sono il *New Deal* e l'*Employment Zones*⁴⁰

Proprio la Gran Bretagna è stato anche il primo paese in Europa a introdurre meccanismi *performance-based* (ovvero orientati al risultato) sperimentarli alla fine degli anni '80 e dal programma *New Deal* in poi, l'istituzione pubblica non è più necessariamente anche il fornitore degli stessi servizi, concentrando piuttosto la propria attività sulle fasi di programmazione e monitoraggio (*purchaser/provider split*).

È possibile identificare tre "idealtipi" di contratto di servizio tra attore pubblico e privato delegato⁴¹:

- *Fixed-Price*, il meccanismo si basa su pagamenti a rimborso. In generale, le spese devono rientrare all'interno di un bilancio approvato durante il processo di approvvigionamento. Non si escludono rimborsi su specifici standard di prestazione, ma nella maggioranza dei casi non c'è un rapporto con l'inserimento occupazionale.
- *Subappalti*, il contratto di fornitura avviene tramite un bando, dove si stabilisce un budget e una tariffa fissa in molti casi indipendentemente dal rendimento o dal costo "effettivo" di fornitura del servizio. Analogamente al *Fixed-Price* i

³⁹ Per una rassegna completa sul *Work Programme* si veda il report del parlamento inglese: *Work Programme: providers and contracting arrangements. Fourth Report of Session 2010–12, House of Commons, 27 April 2011, London. Link: www.publications.parliament.uk.*

⁴⁰ Finn D., 2011, *Sub-Contracting in Public Employment Services: Review of research findings and literature on recent trends and business models*, European Commission, Brussels, Link: www.ec.europa.eu.

⁴¹ Giubileo F., 2017, *I segreti del welfare to work anglosassone*, Riv – Rassegna Italiana di valutazione, FrancoAngeli, Milano.

contratti possono includere rimborsi in relazione alle performance, ma spesso sono premi complementari al budget definito.

- *Black-box*, il rimborso è vincolato agli esiti occupazionali ed è possibile che parte del compenso sia legato ad una vasta gamma di fattori, dal periodo di occupazione (in genere sopra o sotto i 180 giorni), all'esito positivo delle valutazioni o all'effettiva realizzazione di alcune azioni concordate con il decisore pubblico (ad esempio il bilancio di competenze). Tuttavia, rispetto al voucher è presente un'elevata flessibilità nel modo di progettare ed implementare l'erogazione dei servizi (da qui il termine "scatola nera").

All'interno dei vari *Work programme* era possibile trovare anche un "mix" di questi tipi di contratto, senza escludere formule "ibride". Ad incidere nella scelta delle misure sono spesso le caratteristiche socio-anagrafiche dei destinatari nei vari contesti territoriali⁴².

Nella configurazione del "*prime contracting*" all'interno del Work Programme, l'appalto veniva vinto da un *top-tier* che impiegava un numero ampio di subappaltatori in quella che viene chiamata *supply chain*, ovvero una rete di servizi per l'impiego messi a disposizione dell'attore pubblico. L'esigenza di costituire un modello di subappalto verso dei "*top-tier*" (ancora oggi presente) è nata dalla difficoltà da parte del DWP di gestire l'accreditamento per un numero elevato di soggetti. Infatti, nelle prime sperimentazioni presenti nel *New Deal* i contratti di subappalto erano oltre 2000, tanto da rendere quasi impossibile nella pratica eventuali azioni di controllo⁴³.

Inoltre, nel *New Deal* il processo di approvvigionamento di servizi per l'impiego incoraggiava offerte non realistiche o inadeguate stime dei costi da sostenere e nonostante meccanismi di rinegoziazione del contratto di appalto, il DWP era dovuto intervenire per garantire la sopravvivenza stessa dei *provider*, eventuali fallimenti avrebbero danneggiato gli stessi destinatari delle politiche del lavoro data la difficoltà di sostituire rapidamente i fornitori⁴⁴.

Il meccanismo di subappalto si basava quindi su una *supply chain* tra grandi operatori privati, che rivestivano il ruolo di capofila e coordinatori di una rete di *partner* minori (*provider*), costituita da associazioni o società operanti nel terzo settore. A erogare i servizi erano soprattutto queste ultime, a cui il JCP assegnavano casualmente gli utenti, proprio perché al loro interno vi erano competenze multidimensionali concernenti ambiti sociali e lavorativi.

Inoltre, per ciascun distretto, il DWP appaltava il *Work Programme* ad almeno due *top-tier*, in modo da aumentare la concorrenza tra i fornitori e offrire al cliente un'alternativa, qualora il *provider* a cui era stato assegnato non raggiungeva risultati significativi in un dato periodo.

L'operatore privato a cui il disoccupato veniva indirizzato per il *Work Programme* aveva la totale libertà di decidere cosa servisse alla persona per aumentare la sua possibilità di trovare lavoro. Tale percorso, dalla durata massima di due anni, veniva realizzato all'intero del "Piano di azione individuale" che rappresenta il percorso che avrebbe dovuto avvicinare l'individuo al mondo del lavoro, fino alla realizzazione di un'attività lavorativa per almeno sei mesi anche con contratti in aziende diverse (periodo minimo per il riconoscimento del risultato al *provider*).

In generale, a prescindere dal modello di delega, una parte rilevante della compensazione ai privati riguardava il *payment by results*, ovvero il raggiungimento di una percentuale di inserimenti occupazionali tra i soggetti presi in carico: la percentuale era stata concordata con il *Department for Work and Pensions* all'11,9 per cento. In altre parole, bastava collocare poco più di un beneficiario su 10, in un mercato del lavoro che ha un tasso di occupazione del 75 per cento.

Nel 2006 una ricognizione del DWP aveva osservato come il soggetto "capofila" della rete tentasse spesso di spostare il "rischio di consegna", ovvero la collocazione del disoccupato nel mercato del lavoro sui propri subappaltatori (tenendo per sé i servizi a processo e le collocazioni sovvenzionate) "minando" in tal modo la qualità del servizio offerto e la vitalità dei fornitori più piccoli e specializzati. A ciò si aggiunge un secondo problema, ovvero il mancato rispetto degli accordi tra i partner una volta aggiudicato il bando.

Per ridurre tali rischi e sulla scorta di alcune "buone pratiche" realizzate negli Stati Uniti⁴⁵, i rapporti tra il capofila e la sua rete era stabilito da un "codice di condotta dei fornitori", definito [Merlin Standard](#), verificato da soggetti indipendenti che controllavano l'efficacia della rete e la buona collaborazione tra i partner.

In particolare, la raccolta delle informazioni avveniva attraverso operatori indipendenti che raccoglievano i *feedback* delle attività messe in atto dai partner della *supply chain*, i quali dovevano compilare un questionario on-line (*Self Assessment Questionnaire*)⁴⁶. Ogni valutazione, dalla durata annuale, richiedeva 12 giorni lavorativi di analisi e verifiche nelle sedi

⁴² Finn D., 2023, *Commissioning and Procuring Employment Services: the prime provider model and local partnerships in the United Kingdom*, HIVA – the Research Institute for Work and Society, University of Leuven.

⁴³ Dwp, (2008) *Department for Work and Pensions Commissioning Strategy*, Cmnd 7330, London, The Stationery Office.

⁴⁴ Nao (2010) *Support to incapacity benefits claimants through Pathways to Work*, National Audit Office, London.

⁴⁵ McConnell S., Burnwick A., Perez-Johnson I. and Winston P., 2003, *Privatization in Practice: Case Studies of Contracting for TANF Case Management*, Final Report prepared by Mathematica Policy Research Inc. for the Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, U.S. Department of Health and Human Services, Washington DC. Link: www.aspe.hhs.gov.

⁴⁶ Il sistema di valutazione si basa su 10 *Merlin Elements*, ognuno dei quali è costituito da una serie di indicatori.

dell'organizzazioni. Il giudizio finale era una Relazione complessiva e il costo necessario per la procedura di certificazione era di circa 8.500 sterline.

Infine, vale la pena sottolineare come la peculiarità del *Work Programme* è stata quella di essere un progetto di medio-lungo termine che attraverso bandi permettevano all'attore pubblico di attrarre e lavorare con un numero ristretto di operatori, i quali a loro volta erano in grado di fare investimenti (soprattutto in capitale umano). Tali contratti di grandi dimensioni permettono di ridurre i costi amministrativi e di controllo che ricadevano sotto la responsabilità del fornitore "capofila" che a sua volta attraverso economie di scala gestiva e sviluppava la propria catena di fornitura. Inoltre, vi erano varie misure di salvaguardia che consentono al DWP di rinegoziare i termini previsti nel contratto, tutelando lo stesso fornitore nel caso di cambiamenti imprevisti o particolari circostanze economiche.

Almeno a livello teorico, l'architettura del *Work Programme* appare ancora oggi il modello di *welfare-to-work* più avanzato tra i paesi occidentali ed è stato lo schema di punta del governo di coalizione guidato dai conservatori, fino all'aprile del 2017, quando è stato ufficialmente interrotto per una serie di criticità.

A5.1 Le criticità del *welfare to work* anglosassone

Sin dalle prime sperimentazioni realizzate in Gran Bretagna (analogamente a quanto è avvenuto in Olanda e Australia) sono emersi da parte dei "fornitori" delegati ai servizi del lavoro una serie di comportamenti opportunistici che tipicamente generano dei costi⁴⁷. Le valutazioni realizzate in questi anni mostrano come i decisori pubblici hanno cercato di gestire i vantaggi/svantaggi della delega al privato attraverso un continuo processo di ridisegno dei contratti e dei sistemi di fornitura dei servizi per l'impiego. Tali cambiamenti hanno generato una vasta conoscenza su come progettare e gestire i servizi di subfornitura per massimizzare l'efficacia delle politiche e minimizzare i rischi di opportunismo dei propri fornitori.

In Gran Bretagna, avendo i 37 distretti una forte autonomia gestionale, in questi anni sono stati sperimentati numerosi programmi di delega ai privati nell'erogazione di politiche pubbliche e le valutazioni hanno evidenziato numerosi episodi di opportunismo. Il "caso" inglese è di notevole interesse proprio perché si tratta di un contesto dove sono stati progettati (e soprattutto valutati) uno svariato numero di contratti di servizio.

Una prima difficoltà riguarda la condizionalità tra politiche attive e passive, i fornitori privati spesso non sono stati in grado di gestire e segnalare correttamente infrazioni da parte dei disoccupati che possono portare eventuali sanzioni⁴⁸. Il *Jobcentre* per agevolare questo compito prevedendo anche un indicatore di "abbandono", che equivale alla transizione verso l'occupazione. Tuttavia, diverse analisi suggeriscono che tale indicatore è stato frequentemente oggetto di incentivi perversi da parte degli operatori privati, che in modo fittizio escludevano i soggetti più difficili da collocare⁴⁹.

Rimane ancora un dibattito aperto in Gran Bretagna, se la condizionalità riduca concretamente la disoccupazione oppure sia fonte di privazione e conduca i disoccupati non al lavoro, ma all'inattività. In generale, l'effetto appare significativo solo nel breve periodo e questo rappresenta l'elemento costante in molte ricerche⁵⁰. Inoltre, almeno nel caso del sistema di *workfare anglosassone* (analogamente a quanto accade in Germania) la pressione prodotta da "avvertimenti" e "sanzioni" comporta che l'accettazione di qualsiasi offerta di lavoro funziona solo nei confronti dei soggetti più "appetibili" al mercato del lavoro⁵¹, mentre per i più svantaggiati ha un impatto negativo anche in termini di salute mentale, viene infatti percepita come degradante o stigmatizzante e la consapevolezza di ricevere sanzioni genera anche ansia e risentimento, creando un esercito di inattivi esclusi dal sistema più che nuovi occupati⁵². Paradossalmente, come emerge da una ricerca qualitativa, la maggior parte dei partecipanti al *Work Programme* nel Regno Unito, indipendentemente dal loro livello di "occupabilità", ha ritenuto che il regime delle sanzioni generasse comportamenti opportunistici: col tempo si diventa esperti nell'ingannare il sistema⁵³.

Entrando nel merito dell'efficacia del *Work Programme*, purtroppo l'attuazione del programma è stata a dir poco fallimentare, vediamo solo alcuni degli elementi più critici che hanno portato alla sua cancellazione:

- i vari rapporti realizzati dalla Camera dei comuni negli anni, volti all'attività di monitoraggio dello strumento hanno riscontrato risultati estremamente deludenti. Sin dalle prime fasi, la percentuale di collocamento nel mercato del lavoro dei beneficiari del WP non ha mai superato il 4 per cento;

⁴⁷ Langenbucher, K. and M. Vodopivec (2022), "Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 267, OECD Publishing, Paris

⁴⁸ Appuntamenti mancati, litigi con eventuali datori di lavoro, contestazione della qualità dell'opportunità offerte.

⁴⁹ Nunn A. e Devins D., 2012, *Process Evaluation of the Jobcentre Plus Performance Management Framework* Norwich, HMSO.

⁵⁰ Raffass T., 2017, *Demanding Activation*, *Journal of Social Policy* nr. 46, Cambridge University Press, pp. 349-365.

⁵¹ Gundert S., Hohendanner C., 2015, *Active Labour Market Policies and Social Integration in Germany: Do 'One-Euro-Jobs' Improve Individuals' Sense of Social Integration?*, *European Sociological Review*, Volume 31, Issue 6, December, Pages 780-797.

⁵² Knotz C. M., Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980-2012, *European Sociological Review*, Volume 36, Issue 1, February 2020, Pages 121-135.

⁵³ Meager N, Newton B, Sainsbury R, Corden A, Irvine A., 2014, *Work Programme Evaluation: the participant experience report*, Research Report 892 | Department for Work and Pensions | Dec 2014.

- dopo neppure un anno dall'introduzione dello strumento, moltissimi operatori [hanno rinunciato](#) a investire nel collocamento degli utenti, concentrandosi solo in attività di “parcheggio” (orientamento e formazione professionale) accontentandosi dei minori pagamenti per tali attività preliminari.
- nonostante lo strumento presentasse dispositivi di contrasto all'opportunismo nella delega ai privati, come il Merlin Standard, questo non ha funzionato. [I soggetti capofila non solo si riservavano di gestire gli individui più facili da collocare, ma non erano esenti da estesi ed evidenti fenomeni di “gaming”.](#)
- In un [sondaggio realizzato dal Consiglio nazionale delle organizzazioni di volontariato \(Ncvo\)](#), tre quarti degli intervistati hanno dichiarato che il WP era insostenibile da un punto di vista finanziario, moltissimi enti del terzo settore sono usciti dal programma perché collocare soggetti super-svantaggiati era [praticamente impossibile](#).
- per studiare gli effetti sul mercato del lavoro nel Regno Unito del *Work Programme* è stata realizzata un'analisi controfattuale che ha dato un “colpo di grazia” allo strumento: non solo perché statisticamente dimostrava non significativo il suo intervento verso disoccupati come ex-carcerati o senza-tetto, ma addirittura la partecipazione al programma dei disoccupati percettori di sussidi è risultata negativa rispetto al gruppo di controllo⁵⁴.

Una delle ipotesi sugli effetti negativi riguardo al mercato del lavoro è che l'esteso fenomeno di “gaming” abbia prodotto il collocamento di molti soggetti in contratti di lavoro “precari”, che durassero giusto il tempo previsto per ottenere la premialità, creando un “circolo vizioso” tra contratti di breve durata e ritorno allo status di disoccupato. Riassumendo, un programma costato 5 miliardi di sterline in sei anni, coordinato da una struttura pubblica (il Dipartimento per il lavoro e le pensioni) che conta oltre 70 mila dipendenti e in un mercato del lavoro decisamente più favorevole del Sud Italia, non è stato in grado di collocare neppure il 4 per cento dei soggetti più svantaggiati nel mercato del lavoro.

Unico elemento positivo del WP è stato che l'arrivo nei servizi pubblici per l'impiego degli operatori a scopo di lucro (in primis le Agenzie per il lavoro) ha permesso lo sviluppo di “professionisti” altamente qualificati in queste attività, migliorandone in generale le competenze⁵⁵.

A5.2 Quali insegnamento dal caso inglese

Alcuni aspetti del *welfare-to-work* anglosassone dovrebbero essere adottati come la “dichiarazione d'intenti” dei *Jobcentre Plus*, spostando l'onere di ricerca verso l'utente. Tuttavia, la condizionalità non avrà probabilmente effetto nei confronti dei soggetti più distanti al mercato del lavoro, i quali rischiano di essere solo esclusi dal sistema.

Meglio accompagnare il regime sanzionatorio a progetti di inserimento sociale e, come avviene con l'*Universal Credit*, prevedere anche un'integrazione al reddito (temporanea e di importo non molto elevato nel caso inglese) se il percettore decide di accettare un lavoro.



Il modello di subappalto, così come qualsiasi meccanismo di delega al privato, richiede una “curva di apprendimento” (ovvero molto tempo) da parte delle istituzioni pubbliche che pianificano programmi di politiche del lavoro in modo da ridurre il più possibile comportamenti “opportunistici”⁵⁶

Ogni modello va strutturato in modo da garantire un adeguato equilibrio tra obiettivi a processo e quelli a risultato. Vanno evitati il più possibili bandi basati sul prezzo, perché l'efficienza in termini economici potrebbe risultare inefficace e rischiare anche forme di fallimento da parte dei soggetti delegati⁵⁷.

Dall'esperienza del *Work Programme* anglosassone si possono trarre importanti indicazioni sul futuro, ad esempio nel più recente programma *Restart* i fornitori privati (profit e non-profit) hanno creato un [Institute of Employability Professionals indipendente](#) per migliorare la formazione, lo status e la professionalità dei consulenti di prima linea impiegati dai fornitori

⁵⁴ Dwp, 2016, *Work experience. A quantitative impact assessment*, Research Report No 917.

⁵⁵ Finn D., 2023, *Commissioning and Procuring Employment Services: the prime provider model and local partnerships in the United Kingdom*, HIVA – the Research Institute for Work and Society, University of Leuven.

⁵⁶ Nunn A., 2012, *Performance management in public employment services*, European Commission. Il document è disponibile su ec.europa.eu.

⁵⁷ Finn D., 2023, *Commissioning and Procuring Employment Services: the prime provider model and local partnerships in the United Kingdom*, HIVA – the Research Institute for Work and Society, University of Leuven.

di servizi per l'impiego e soprattutto collaborare in un'ottica innovativa con *Department for Work and Pensions* alla definizione dei futuri contratti di subappalto.

A6. IL MODELLO REGIONALE DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO DELLA REGIONE EMILIA

La Regione ha condiviso con il partenariato istituzionale, economico e sociale un progetto di rilancio e sviluppo della regione volto a generare nuovo sviluppo e lavoro di qualità, accompagnando la regione nella transizione ecologica e digitale. Tale partenariato istituzionale si è concretizzato con la sottoscrizione del *"Patto per il Lavoro e per il clima"*, il quale individua le politiche attive per il lavoro come lo strumento principale per affrontare le profonde trasformazioni in atto e generare sviluppo sostenibile ed inclusivo.

La Regione Emilia-Romagna ha istituito con la Legge Regionale n.13 del 30 luglio 2015 l'Agenzia Regionale per il Lavoro. L'Agenzia ha il compito di eseguire gli indirizzi politici definiti dalla Giunta regionale, in condivisione con le altre istituzioni territoriali, sulla gestione e la qualificazione dei servizi per il lavoro erogati a cittadini ed imprese.

L'Agenzia ha personalità giuridica ed è dotata di autonomia tecnico operativa, amministrativa contabile e finanziaria, patrimoniale, organizzativa. I Centri Per l'Impiego e gli Uffici di Collocamento Mirato sono quindi sedi operative dislocate nella Regione dei Servizi Territoriali dell'Agenzia e da essa dipendono direttamente.

In merito alle modalità di interazione tra pubblico e privato, l'accreditamento regionale ai servizi per il lavoro è una funzione dell'Agenzia Regionale per il Lavoro ed è realizzato in base ai criteri individuati con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1959/2016 che istituisce la *Rete Attiva per il Lavoro*.

I servizi per il lavoro pubblici dell'Emilia-Romagna sono direttamente gestiti dall'Agenzia Regionale per il Lavoro e si articolano in 38 Centri Per l'Impiego (a cui si aggiungono 11 sedi distaccate) e 9 uffici di collocamento mirato disabili.

In particolare, per quanto riguarda il Programma GOL, l'Agenzia Regionale per il Lavoro è responsabile di:

- intercettare i potenziali beneficiari attivando, anche a partire dall'esperienza maturata in attuazione della legge regionale 14/2015, le modalità per favorire e promuovere l'accesso alle persone maggiormente a rischio di marginalità ed esclusione
- garantire la presa in carico, l'*Assessment* e la sottoscrizione del patto di servizio/patto per il lavoro a tutti i potenziali beneficiari attivando anche modalità che riducano gli oneri per le persone e facilitino l'accesso anche in forma da remoto attraverso la collaborazione con i soggetti privati accreditati e altri sportelli pubblici
- garantire alle persone la possibilità di scegliere il soggetto erogatore e responsabile del percorso individuale di accompagnamento al lavoro
- garantire il diritto al riesame del patto di servizio/lavoro qualora emerga un diverso fabbisogno rispetto al cluster definito in esito all'*Assessment*
- presidiare la corretta tempestiva e coerente attuazione da parte dei soggetti privati accreditati dei percorsi individuali

Si segnala anche che, all'interno del piano di rafforzamento, l'Agenzia Regionale per il Lavoro ha attivato e continuerà a promuovere convenzioni con i Comuni sede di CPI per il miglioramento delle sedi, attivando azioni di ristrutturazione e ampliamento che consentano ai servizi pubblici di erogare le prestazioni in ambienti idonei, attrezzati e uniformi nel layout appositamente ideato.

Vanno inoltre considerate le previsioni della L.R. 14/2015 secondo cui l'accesso ai servizi, per le persone in condizione di fragilità e vulnerabilità è integrato tra i servizi socio-sanitari e del lavoro. Pertanto, ogni sportello sociale comunale (o di quartiere) oltre che alcuni servizi sanitari gestiti dalle AUSL, opera come punto di accesso aggiuntivo. In base alla legge regionale, infatti, laddove il cittadino si rivolga a questi servizi, ma l'operatore socio-sanitario rilevi attraverso lo strumento condiviso dell'indice di fragilità, la necessità di attivazione anche di misure di inserimento lavorativo, la presa in carico integrata avverrà direttamente e senza ulteriore rimando al Centro Per l'Impiego.

A6.1 Il modello di accreditamento in Emilia-Romagna

L'accreditamento regionale ai servizi per il lavoro è una funzione dell'Agenzia Regionale per il Lavoro ed è realizzato in base ai criteri individuati con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1959/2016. Attraverso l'accreditamento ai servizi per il lavoro dei soggetti privati si persegue l'obiettivo di ampliare e l'offerta di servizi per il lavoro per cittadini e imprese. A tal fine, si prevede che i soggetti privati che si accreditano siano in grado di fornire un'offerta di prestazioni-misure completa, diversificata, presente in tutto il territorio regionale e in condizione di impegnare professionalità adeguate.

Sono state previste due aree di accreditamento al fine di specializzare le prestazioni realizzabili. In particolare, l'area 2 è l'area di accreditamento specializzata nelle attività di supporto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili o disabili.

Attualmente, sono accreditati in Emilia-Romagna 72 soggetti di cui: in Area 1 sono accreditati 30 soggetti di cui 11 Agenzie Per il Lavoro, 18 enti di formazione professionale e la Fondazione consulenti del lavoro. Questi soggetti, anche in qualità di capofila di associazioni di impresa, garantiscono l'erogazione delle prestazioni in 272 sedi operative accreditate oltre ad altre 40 sedi secondarie indicate in fase di accreditamento. In Area 2 sono accreditati 53 soggetti (11 accreditati anche in area 1) di cui: 2 Agenzie per il Lavoro, 39 enti di formazione professionale e 12 cooperative sociali. Questi soggetti garantiscono l'erogazione delle prestazioni in 173 sedi operative accreditate oltre ad altre 12 sedi secondarie indicate in fase di accreditamento.

In generale, in Emilia-Romagna l'intervento dei privati è di natura integrativa e non sostitutiva delle funzioni assegnate al pubblico, in quanto risponde al fine, non solo di ampliare la diffusione sul territorio dei servizi per il lavoro e la capacità di fornire una risposta di qualità alle persone disoccupate. Inoltre, alcune prestazioni sono individuate come di esclusiva competenza dei Servizi Pubblici per l'impiego altre sono erogate anche dai soggetti privati accreditati, con suddivisione tra area di accreditamento 1 e 2, secondo il seguente schema:

Schema di accreditamento di cui alla DGR 1959/2016	Soggetti erogatori		
	Servizi pubblici	Accreditati Area 1	Accreditati Area 2
Prestazione per le persone			
Erogazione di informazioni	x	x	
Definizione di misure personalizzate per l'occupabilità	x		
Incontro domanda/offerta di lavoro	x	x	
Consulenza e promozione della mobilità professionale	x	x	
Accompagnamento al lavoro e alla formazione	x	x	
Consulenza e accompagnamento all'avvio di impresa/autoimpiego	x	x	
Consulenza orientativa	x	x	
Azioni di accompagnamento al collocamento mirato	x		
Presenza in carico integrata	x		
Supporto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale fragili e vulnerabili	x		x
Formazione e certificazione delle competenze	x	x	
Avviamento e selezione negli enti pubblici	x		
Prestazione per i datori di lavoro			
Erogazione di informazioni	x	x	
Consulenza e supporto alla soddisfazione del fabbisogno professionale	x	x	
Incontro Domanda/offerta di lavoro	x	x	
Consulenza e supporto per la gestione delle comunicazioni obbligatorie	x		
Consulenza e supporto per la gestione delle assunzioni obbligatorie	x		

In generale, in Regione Emilia-Romagna i soggetti privati accreditati per il lavoro sono responsabili:

- di erogare a tutte le persone, pertanto indipendentemente dal cluster, un percorso individuale unitario, condiviso, coerente e rispondente all'obiettivo di inserimento/reinserimento lavorativo;
- degli esiti occupazionali attesi;
- dell'accompagnamento alla formazione e pertanto della scelta del percorso formativo, congiuntamente alla persona in funzione della valutazione delle competenze/esperienze possedute e delle opportunità occupazionali espresse dal mercato del lavoro, nell'ambito dell'offerta formativa disponibile;
- di sostenere, accompagnare e affiancare le persone nell'intero percorso verso il lavoro;
- di collaborare con i referenti e i responsabili della formazione nelle fasi di accesso ai percorsi e nel corso di realizzazione.

Mentre gli organismi di formazione accreditati, responsabili dell'offerta formativa in esito alle procedure di evidenza pubblica, sono responsabili di:

- rendere disponibile una offerta formativa che, nella progettazione di dettaglio e nella erogazione, sia rispondente ai fabbisogni delle persone e coerente con la domanda di competenze delle imprese;
- garantire una proficua collaborazione con i soggetti accreditati al lavoro al fine di cogliere pienamente e tradurre nelle attività erogate le indicazioni rispetto agli obiettivi di apprendimento attesi definiti in funzione degli obiettivi occupazionali;
- attivare modalità e modelli formativi flessibili, rispondenti alle caratteristiche, alle capacità e ai modelli di apprendimento delle persone, capaci di ridurre gli oneri e di favorire la piena partecipazione anche valorizzando uso delle tecnologie informatiche;
- garantire tempi di attivazione dei percorsi e modalità organizzative che permettano alle persone di conseguire gli obiettivi formativi attesi in tempi e con modalità adeguate.

Il soggetto privato, una volta accreditato, per poter prendere in carico gli utenti dovrà candidarsi ai programmi di politica attiva partecipando a bandi di volta in volta promossi dalla Regione. Ogni programma individua quindi l'elenco dei soggetti accreditati e delle sedi di erogazione delle prestazioni.

Per l'effettiva fruizione di prestazioni presso i servizi privati accreditati va attivato, all'interno del Patto di Servizio Personalizzato stipulato con il Centro Per l'Impiego, il programma di politica attiva del lavoro. Dunque, come in Toscana, è l'operatore pubblico che, nel definire assieme all'utente le misure personalizzate per l'occupabilità e valutando i requisiti di accesso, individua i programmi, le prestazioni e le misure più utili ed eventualmente le modifica aggiornando il Patto stesso. Tale schema è riproposto in GOL, per cui sarà al momento della stipula del Patto di Servizi Personalizzato che l'operatore pubblico, con il supporto degli strumenti di *Assessment* e previa valutazione dei requisiti di accesso inserirà il programma GOL e le specifiche misure riferite al cluster individuato nel patto, rimandando al soggetto privato per l'erogazione.

Nei programmi di Area 1, corrispondenti ai cluster 1, 2 e 3 del programma GOL, i soggetti privati competono sul territorio regionale e possono essere scelti dagli utenti in assoluta libertà anche avvalendosi delle schede informative che i privati mettono a disposizione sul Portale [Lavoro Per Te](#). Nei programmi di area 2, corrispondenti alle misure per l'inclusione del programma GOL, in ogni distretto solo un soggetto accreditato, anche in partenariato, è individuato come responsabile della gestione della prestazione di supporto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili. Non è possibile quindi per gli utenti effettuare la scelta del soggetto accreditato, in quanto la scelta è effettuata a monte dalla Regione che seleziona i soggetti privati che meglio, sullo specifico territorio, possono supportare la realizzazione di attività complesse che includono misure sociali e del lavoro rivolte a persone con multi-problematicità.

L'Agenzia Regionale per il Lavoro ha inoltre strutturato un sistema di monitoraggio che consente di rilevare il numero di programmi stipulati, le misure inserite nel programma, i soggetti attuatori prescelti, i tempi di erogazione delle prestazioni e gli esiti occupazionali.

A7. IL MODELLO REGIONALE DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO DELLA LOMBARDIA

In Regione Lombardia il mercato del lavoro è regolato dalla l.r. 22/2006, che definisce i ruoli e le funzioni di Regione e Province e istituisce la rete degli operatori accreditati. In linea con l'organizzazione regionale del mercato del lavoro promossa dalla legge 22/2006, che fa riferimento ad un modello "pubblico-privato" di gestione degli interventi, sia i Centri per l'Impiego (CPI) che gli enti privati accreditati svolgono un ruolo attivo nell'erogazione dei servizi e nell'esercizio delle funzioni e degli obblighi in materia di politiche attive del lavoro. Tale modello fa perno sulla responsabilizzazione degli operatori privati accreditati nelle attività connesse alla presa in carico dei disoccupati (art. 13 l.r. 22/2006).

Le Province e la Città metropolitana di Milano, in virtù delle competenze loro riconosciute dalla l.r. 22/2006 e dalla l.r. 13/2003 (sull'inserimento lavorativo disabili), hanno organizzato i servizi per il lavoro in modo rispondente alle esigenze del proprio territorio. In particolare, ad eccezione dell'area metropolitana di Milano e della Provincia di Monza e Brianza, hanno organizzato i servizi al lavoro con uffici interni all'Amministrazione, gestiti mediante proprio personale.

I territori di Milano e Monza Brianza, sulla base della previsione dell'art.4 co.3 della l.r.22/2006, hanno organizzato l'erogazione dei servizi al lavoro nell'ambito di aziende speciali, ai sensi del TUEL 267/2000, denominate AFOL – Agenzia per la Formazione, l'Orientamento e il Lavoro, create nell'ottica di razionalizzare la filiera dei servizi per la formazione e il lavoro. Tali soggetti svolgono formalmente le funzioni di CPI, di cui all'art. 4 della l.r. 22/2006, mediante l'affidamento di contratti di servizio da parte della Città metropolitana di Milano e della Provincia di Monza e Brianza.

La legge regionale 9/2018 A seguito del D.lgs. 150/2015 e della L. 205/2017, Regione Lombardia ha attuato la riforma dei Centri per l'Impiego (CPI) con l'approvazione della l.r. 9/2018. La Legge regionale definisce un modello fondato su 3 cardini:

- la valorizzazione del ruolo delle Province;
- la salvaguardia del servizio erogato ai cittadini;
- il consolidamento dell'attuale assetto dei CPI, costituito anche da Aziende speciali.

La legge di riforma ha ridefinito le competenze per Regione, Province e Città metropolitana. In particolare:

- alla Regione è stato attribuito un ruolo di indirizzo, programmazione e coordinamento delle attività dei CPI, anche mediante la definizione di indirizzi per assicurare il livello di servizio previsto dal D. Lgs.150/2015;
- a Province e Città metropolitana spetta la delega a gestire i procedimenti connessi alle attività dei CPI, compreso il Collocamento mirato disabili, anche avvalendosi delle aziende speciali con cui hanno già sottoscritto uno specifico contratto di servizio al 31.12.2017.

La delega è stata considerata la modalità più idonea per aderire ai bisogni dei cittadini e alla specificità dei territori. Tale scelta è stata maturata nell'ambito di un orientamento conforme alla piena applicazione della Costituzione (art.118) che assegna alle Regioni la possibilità di gestire le proprie competenze secondo principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà. L'art 1 comma 270 e ss. della L.145/2018 ha consolidato la scelta di Regione Lombardia, modificando l'originaria formulazione della citata legge 205/2017.

A7.1 Il modello di accreditamento in Regione Lombardia

Il meccanismo "dotale" rappresenta il principale strumento di Regione Lombardia per l'accompagnamento al lavoro dei disoccupati, riprende i principi cardine definiti dalla Legge Regionale 22/06 (confluita successivamente nella Legge Regionale 13/2015 - c.d. Riforma Aprea) attraverso l'applicazione di tre criteri operativi:

- *Centralità della persona*, attraverso il conferimento da parte dell'attore pubblico di un *voucher* nominale (la dote) ai propri cittadini disoccupati o inoccupati che desiderano attivarsi per rientrare nel mercato del lavoro. I destinatari sono liberi di scegliere (*shop around*) l'operatore che ritengono più capace di rispondere ai loro bisogni.
- *Orientamento al risultato*, improntato su logiche di remunerazione dell'operatore prevalentemente sulla base del risultato raggiunto che per i disoccupati consiste nell'inserimento lavorativo (*placement*).
- *Budget iniziale per operatore*, attraverso l'assegnazione iniziale di un ammontare massimo di spesa per ogni operatore al fine di evitare forme di "oligopolio" da parte di pochi operatori privati.

A8. TRACCIA DI INTERVISTA QUALITATIVA SOMMINISTRATA AGLI ENTI FORMATIVI

1. Come avete gestito l'attuazione del Programma GOL? Quanti e quali percorsi avete realizzato?
2. Nella presentazione dei progetti formativi, alcuni di essi sono stati respinti?
3. Il Programma GOL ha in qualche modo modificato il vostro modello organizzativo come ente formativo?
4. Potrebbe descrivere il rapporto di collaborazione con i Centri per l'impiego/ ARTI?
5. Quali elementi critici sono emersi nella realizzazione dei programmi di riqualificazione del percorso GOL?
6. Cosa significa insegnare a persone adulte, a volte con bassa scolarizzazione? Ritiene che al momento si realizzi il miglior modello possibile di formazione oppure sarebbe necessario sviluppare nuovi metodi per la formazione verso questa tipologia di target?
7. Quali tipo di competenze devono avere i formatori che realizzano l'attività?
8. Al termine del percorso formativo viene realizzata la validazione di competenze?
9. Secondo il vostro parere, il programma GOL è efficace nel colmare il *gap* di competenze tra domanda e offerta di lavoro? La vostra struttura formativa raccoglie i fabbisogni professionali da parte del tessuto economico locale?
10. Avete un riscontro degli esiti occupazionali dei percorsi formativi realizzati?

A9. LA FORMAZIONE PROFESSIONALE PER ADULTI IN DANIMARCA (IL PROGRAMMA EUV)

In Danimarca sin dal 1977 con la *Vocational Education and Training Act*⁵⁸ l'attore pubblico ha sempre riposto attenzione non tanto sulle necessità immediate dell'impresa, ma piuttosto sui bisogni economici del settore a lungo termine e all'interno di questa prospettiva si colloca la formazione professionale.

A conferma di questo modello formativo, nel 2015 il governo danese ha introdotto condizioni "speciali" per adattare l'acquisizione di nuove competenze alle esigenze degli adulti, questo attraverso una riforma generale dell'istruzione professionale ed introducendo il programma EUV ([*Erhvervsuddannelser for voksne*](#)). L'obiettivo della riforma (ancora oggi in vigore) è quello di offrire a soggetti con più di 25anni dei programmi formativi che risultino più attrattivi e mirati rispetto a quelli offerti ai giovani studenti.

Tipicamente il percorso EUV è offerto a persone adulte disoccupate oppure occupate ma non qualificate⁵⁹ che hanno delle pregresse esperienze in determinati settori e grazie a queste esperienze possono vedersi parzialmente riconosciuta la componente formativa. Per accedere al programma EUV sono necessari specifici requisiti di ammissione: aver completato la scuola primaria o un insegnamento equivalente; avere un adeguato livello di lingua danese (scritto e orale) e di matematica; ed infine, a questi si aggiunge che il candidato deve sostenere una conversazione con la *business school* nella quale si presenta la domanda.

Nel caso non siano soddisfatti i requisiti di lingue e matematica, è prevista anche la possibilità di fare un percorso propedeutico presso le stesse *business school*.

⁵⁸ Legge sull'istruzione e la formazione professionale

⁵⁹ I cosiddetti *Bad Jobs*.

La valutazione preliminare dell'apprendimento (nota con l'acronimo RKV) determina il percorso formativo e indica i crediti necessari per raggiungere la qualifica. Tale valutazione delle competenze avviene presso un istituto di istruzione (anche se la domanda va presentata al sito *Optagelse.dk*, sito dell'Agenzia danese per l'apprendimento) e può richiedere diversi incontri (da 1 ad un massimo di 5). Si tratta, in estrema sintesi, di una sorta di “bilancio/riconoscimento delle competenze” volto a comprendere il periodo necessario a completare il percorso (cioè, definire il piano educativo personale) e contemporaneamente aiutare il potenziale discente nella scelta di quale indirizzo formativo intraprendere.

Il programma EUV, analogamente a quanto avviene negli altri programmi di formazione professionale, si dividono in due percorsi: un corso base e un corso principale. Il corso base è propedeutico e dipende dal *background* dello studente, può variare da 0 a 20 settimane. Mentre il corso principale consiste sia nella scolarizzazione più avanzata dove si affianca formazione in aula con esperienze di tirocinio o Apprendistato in Azienda e la sua durata massima è di 2anni. A seconda dei risultati emersi nella valutazione RKV, il programma segue un determinato percorso (Euv1, Euv2, Euv3) dettagliatamente descritto nello schema seguente:

Figura A9.1 CARATTERISTICHE DEI TRE PERCORSI DI ISTRUZIONE PROFESSIONALE EUV

	Background	RKV	Corso base	Corso principale	Nota
Euv1	Minimo 2 anni di esperienza lavorativa rilevante	½ - 5 giorni	0 settimane	Corso principale UE standardizzato con scolarizzazione, ma senza formazione	Per iscriversi al percorso EUV 1, sono necessari almeno due anni di esperienza lavorativa nella professione che si intende consolidare. Le abilità e conoscenze acquisite <i>on-the-job</i> , se dimostrate, permettono il riconoscimento di crediti formativi e riducono il periodo di Apprendistato/Tirocinio presso le aziende. Nel progetto formativo è prevista la presenza di un supervisore e di almeno un tutor didattico.
Euv2	Qualsiasi esperienza lavorativa pertinente o istruzione precedente	½ - 5 giorni	Fino a 20 settimane	Corso principale standardizzato dell'UE con insegnamento e formazione scolastica	Nel caso si è in possesso di un percorso formativo “superiore/giovanile” completo, ma meno di due anni di esperienza lavorativa pertinente con la professione che si intende consolidare. In questo caso sarà possibile ricevere dei crediti formativi validi per le singole discipline e quindi ridurre il percorso didattico necessario per acquisire la competenza desiderata.
Euv3	Nessuna esperienza lavorativa rilevante o formazione precedente	½ - 5 giorni	Fino a 20 settimane	Piano principale corrispondente al percorso principale per i giovani	In assenza di esperienze lavorative “rilevante” per la formazione in cui si desidera iniziare il percorso e in possesso solo di un basso livello di istruzione. Il percorso di istruzione è alle stesse condizioni di coloro che hanno meno di 25anni.

Fonte: Nostre elaborazioni da sito [Ministero dell'istruzione danese](#).

Il processo di selezione e collocamento è alquanto articolato e per evitare prematuri abbandoni del percorso le *business school*, oltre a verificare i requisiti oggettivi per iscriversi alla formazione EUV, danno una rilevante importanza alla motivazione del candidato. Infine, nell'eventualità in cui lo studente non trova un'impresa interessata ad assumerlo come apprendista o tirocinante, è prevista comunque un'indennità scolastica fino all'ottenimento delle competenze.