

## Coordinamento Lavoro e Formazione

### Attuazione del PNRR e complementarità con le programmazioni di altri fondi nelle politiche del lavoro e della formazione

*Profili di attenzione e piste di lavoro*

Luglio 2024

#### Premessa

Alla luce del mandato conferito dalla XI Commissione ad esito dell'incontro dello scorso 9 luglio con il Ministro del Lavoro e in vista dei prossimi confronti istituzionali, è emersa un'esigenza condivisa di rinnovare l'attenzione sui temi dell'attuazione del PNRR - con riferimento ai programmi ed agli investimenti che riguardano le politiche del lavoro e della formazione-e della sua complementarità con le altre programmazioni dei fondi che insistono a livello nazionale e regionale.

Il presente documento offre un contributo nella direzione di **individuare alcune proposte di lavoro per migliorare lo stato di avanzamento del PNRR in sinergia con le altre leve programmatiche disponibili**, in vista del conseguimento degli obiettivi ambiziosi posti nel panorama europeo. In questa prospettiva, **il documento è aperto e suscettibile di ulteriori contributi e stimoli che potranno emergere dalle Regioni ad arricchimento della riflessione, in relazione ai fabbisogni emergenti sui territori ed all'esperienze maturate nella realizzazione delle attività**.

L'occasione scaturisce dal quadro informativo e dagli elementi di riflessione messi in evidenza nei giorni scorsi nel corso dei diversi confronti, in sede bilaterale e plenaria, tra il livello centrale e le Regioni sul contesto in evoluzione del mercato del lavoro e, in tale ambito, sullo stato di avanzamento delle diverse iniziative in atto a livello nazionale e sui territori, a partire dal Programma GOL (Missione 5, Componente 1, Intervento 1.1 del PNRR). Giunti ormai a tre anni all'avvio dell'iniziativa che, come noto, si configura come azione di riforma delle politiche del lavoro e che pone alle istituzioni obiettivi altamente sfidanti, il Ministero del Lavoro e le Regioni hanno ritenuto necessario e indifferibile operare un bilancio su quanto realizzato, quanto occorra ancora ulteriormente sviluppare e quanto ripensare o rimodulare in vista della scadenza ormai imminente del PNRR al 31 dicembre 2025.

Da tempo, le Regioni hanno evidenziato sul piano tecnico alcune criticità rispetto a profili attuativi del Programma, che ha richiesto **un forte e deciso impulso verso la semplificazione e il miglioramento della performance ed un'azione coordinata tra tutti i soggetti coinvolti per un'accelerazione delle procedure ed una maggiore funzionalità delle misure**. In tale direzione è orientato il DM del 29 marzo scorso, adottato con l'Intesa della Conferenza Stato – Regioni ad esito di un lungo percorso di confronto interistituzionale, che ha provveduto ad aggiornare, chiarire e fluidificare il quadro regolatorio, recependo numerose istanze provenienti dai territori alla luce dell'esperienza maturata nella prima fase di operatività di GOL.

A monte, tuttavia, **si pone una questione centrale e preliminare di sistema, che attiene al terreno delle politiche attive del lavoro e della formazione** che hanno costituito il substrato su cui è stato costruito tre anni fa il Programma GOL, sia nella definizione dei Target che nell'identificazione dei relativi strumenti operativi.

La programmazione degli interventi di GOL, come la stima della platea dei potenziali destinatari e la definizione degli obiettivi numerici, di fatto, **risale al 2021, in un contesto economico e occupazionale fortemente influenzato dalla pandemia che oggi appare profondamente mutato**, dal punto di vista della crescita del tasso di occupazione, della dinamicità della domanda e dell'offerta di lavoro e dei fabbisogni professionali in rapida evoluzione. Ancora molte erano le preoccupazioni per le dinamiche

che avrebbero caratterizzato i mesi e gli anni immediatamente successivi, mentre i cambiamenti nell'organizzazione dei servizi, nelle modalità di accesso e di fruizione da parte dei potenziali beneficiari e nei comportamenti delle imprese segnavano una profonda trasformazione, di cui continuiamo a leggere gli effetti. Sul piano operativo, è noto come si sia sviluppata tra il 2021 e il 2022 tutta una fase di preliminare di concertazione e condivisione tra il livello centrale e le Regioni della strategia, dei percorsi di politica attiva e delle regole procedurali che ha richiesto molto tempo, di fatto estendendosi fino all'estate del 2022, da quando sui territori si è potuto dare concreto avvio alle attività di GOL.

Nel frattempo, si leggevano già cambiamenti nel tessuto economico e sociale. **Cambiamenti che avrebbero inciso sulle caratteristiche della platea dei potenziali beneficiari del Programma**, spostando la popolazione interessata al Programma che si rivolgeva al sistema dei servizi e concentrandola sempre più sui beneficiari di sostegno al reddito - NASPI, RdC, ed ora Adi ed SFL, numericamente inferiori rispetto alla categoria di percettori del RdC) - sulle categorie di soggetti con fragilità e su persone con importanti problematiche di *mismatch*, non sempre emergenti nella fase iniziale di *assessment*. Di fatto, si tratta di persone con maggiori condizioni di distanza dal mercato del lavoro, rispetto cui la programmazione tradizionale delle politiche attive e degli interventi formativi e gli strumenti operativi standardizzati di GOL possono risultare inefficaci o non sufficienti e che necessitano, per una effettiva identificazione del fabbisogno, del coinvolgimento di altri soggetti secondo un approccio multidisciplinare.

**Analoghi cambiamenti, in parallelo, si riflettevano sulle caratteristiche del mercato del lavoro**, in ripresa dopo la fase pandemica, con una nuova vivacità della domanda di lavoro, un'evoluzione dei fabbisogni formativi e professionali delle imprese e l'emergere di nuovi lavori e professionalità, una spinta diffusa, trasversale e comune a tutti i settori verso una più decisa digitalizzazione con l'ausilio delle nuove tecnologie, il persistere di un mismatch tra domanda e offerta di lavoro, la necessità di prevenire l'obsolescenza delle competenze, a fronte di modalità programmatiche e attuative degli interventi di formazione e di accompagnamento al lavoro da aggiornare e rimodulare.

Considerazioni simili, d'altro canto, possono essere svolte in relazione agli altri atti di programmazione nazionale e regionale delle politiche del lavoro e della formazione, intervenuti anch'essi nel contesto post pandemico, chiamati ad operare in una logica di sinergia e complementarità con il PNRR, nel rispetto dei vincoli e delle indicazioni europee e nazionali per un utilizzo corretto e non sovrapposto delle risorse finanziarie.

A fronte di questa nuova complessa cornice, **gli attori istituzionali sono dunque chiamati ad una riflessione congiunta sull'efficacia dell'impianto programmatico attuale e sull'adeguatezza degli strumenti adottati per far fronte alle nuove sfide ed ai cambiamenti richiamati nella platea delle persone da coinvolgere e nelle caratteristiche del tessuto produttivo, economico e sociale**. In questa logica, non si tratta solo di identificare le radici di alcune problematiche e rimuovere gli ostacoli tecnici che si frappongono al raggiungimento dei target numerici (in particolare, tre milioni di beneficiari trattati con dalle politiche attive, tra cui 800.000 formati e, tra questi, 300.000 per il rafforzamento delle competenze digitali), che andranno comunque garantiti entro i termini previsti dal PNRR e con le modalità tecniche individuate dagli *Operational Arrangement*. Si tratta, soprattutto, di garantire alle persone interventi nelle politiche del lavoro e della formazione ben strutturati, funzionali all'obiettivo del rafforzamento dell'occupabilità e della promozione dell'inserimento lavorativo ed in linea con le necessità formative e professionali emergenti.

\*\*\*\*\*

## Proposte delle Regioni: elementi di attenzione e piste di lavoro

Con questa consapevolezza, le Regioni hanno avviato un confronto per identificare possibili **soluzioni operative e piste di lavoro** che si pongono nella direzione qualità ed efficacia dell'intervento, oltre che di miglioramento della performance. Le proposte delle Regioni si concentrano, essenzialmente, sui seguenti ambiti:

- 1) Sostenibilità dei Target
- 2) Tempistica per la conclusione del Programma
- 3) Nuove modalità di attuazione della formazione
- 4) Complementarità con la programmazione degli altri fondi
- 5) Impulso alla semplificazione e supporto alla capacità amministrativa
- 6) Contrasto al mismatch tra domanda e offerta di lavoro

### 1. Sostenibilità dei Target

#### *Elementi di attenzione*

A monte, si delinea un tema nevralgico e preliminare relativo alla **sostenibilità dei Target dei trattati (Target 1) e dei formati (Target 2)** che, alla luce del ritmo di avanzamento delle attività che caratterizza anche le Regioni più performanti, appaiono non coerenti con le aspettative da raggiungere, in particolare con riferimento al **Target 2 dei formati**. Si rileva, in tal senso, una contraddizione presente già nella prima versione del Programma, per cui si prevedeva una quota di formati molto rilevante su una popolazione di beneficiari che, tuttavia – in ragione di alcuni vincoli specifici esistenti nella prima stagione operative, rimossi solo recentemente con il DM di marzo 2024 - per circa il 70% era esclusa da attività formative. Inoltre, dall'analisi dei monitoraggi effettuati periodicamente dall'amministrazione centrale, emerge in modo netto come l'incidenza delle persone assegnate al Cluster 1 sia molto elevata rispetto al totale dei beneficiari, a discapito degli altri Cluster caratterizzanti la formazione. Infine, come richiamato più volte dalle Regioni, si sottolinea una difficoltà riscontrata sui territori in relazione al raggiungimento dei destinatari nell'attuazione dei percorsi di formazione, alla luce della natura stessa dell'attività di formazione, che necessita di procedure amministrative più lunghe per la definizione dell'offerta formativa e di tempi di realizzazione più ampi per lo svolgimento dei corsi.

Peraltro, si sottolinea come anche le esperienze realizzate sul versante della programmazione nazionale e regionale dei fondi europei confermino una forte difficoltà di raggiungimento di questo Target, anche a fronte di lassi temporali più ampi.

Anche con riferimento al **Target 1 dei trattati**, non possono essere sottovalutate alcune criticità sotse al suo raggiungimento. Da una parte, occorre sottolineare come tale Target, riguardante il coinvolgimento di almeno tre milioni di beneficiari, sia costituito da **altrettanti codici fiscali diversi**, con la conseguenza che la **ripresa in carico di un disoccupato**, dovuta per legge e dovere d'ufficio, **non incide sul raggiungimento del Target**.<sup>1</sup> Dall'altra, in applicazione dei concetti e dei parametri riportati nella Nota definitoria - predisposta dall'Unità di Missione del PNRR del MLPS di concerto con le amministrazioni regionali ed in corso di perfezionamento – è possibile che il numero dei trattati possa

---

<sup>1</sup> Questo fenomeno non è immediatamente visibile nelle tabelle di monitoraggio, poiché nelle elaborazioni ministeriali viene valorizzato l'ultimo patto sottoscritto e quindi il più recente; il che però comporta che quell'utente viene sottratto al target raggiunto negli anni precedenti. Se si confronta il numero di trattati forniti oggi dal Ministero con riferimento ai trattati degli anni 2022 e 2023 con il numero esposto nelle note di monitoraggio elaborate in passato da ANPAL si comprende immediatamente la portata del fenomeno.

registrare una diminuzione, a fronte anche delle verifiche che saranno attuate in attuazione della Nota definitoria, in particolare in ragione delle “*primary evidence*”.

I dati di monitoraggio, da ultimo presentati dall'amministrazione centrale (per una diffusione solo interna alle amministrazioni regionali) e riferiti alla data del 31 maggio scorso, confermano pienamente tali difficoltà. In particolare, dalle verifiche effettuate dall'amministrazione centrale con riferimento al programma GOL- **operando un esercizio di quantificazione sulla base dei criteri individuati nella «Nota definitoria»** - si rileva, rispettivamente, come:

- I beneficiari delle politiche attive ammontino a circa 1.167.000 individui, con una percentuale del 47% della platea che può essere considerata beneficiaria (rispetto ai circa 2.550 presi in carico), in applicazione delle indicazioni della citata Nota definitoria, con un tasso di conseguimento degli obiettivi del PNRR pari al 38,9%;
- tra questi, i beneficiari delle attività formative ammontino a meno di 132.000 individui, pari al 5% della effettiva platea che può essere considerata beneficiarie nella formazione, secondo le indicazioni della citata nota definitoria (che, a sua volta, fa propri gli indirizzi della Circolare ANPAL 1/2022), con un tasso di conseguimento degli obiettivi del PNRR pari al 16,4%.

Al contempo, gli **obiettivi proposti da Ministero alle Regioni e PA per le annualità 2024 e 2025** contemplano:

- in generale per le politiche attive (formati o con LEP caratterizzanti), il raggiungimento nel biennio di circa 2 milioni di beneficiari.
- tra questi, in modo specifico per la formazione, il raggiungimento nel biennio di più di 700.000 individui (con una formazione conclusa per ciascun anno per circa 380.000 persone). Peraltra, è stato comunicato che la conclusione effettiva delle attività formative dovrebbe avvenire nell'estate del 2025, con la conseguenza che l'obiettivo dovrebbe essere raggiunto in poco più di un anno.

Appare evidente come il **ritmo di avanzamento delle attività non sia coerente con l'aspettativa di raggiungimento degli obiettivi**, che sono la fotografia di un contesto profondamente mutato e che andrebbero rimodulati in coerenza con le attuali tendenze del mercato del lavoro (tasso di disoccupazione, tasso di occupazione).

#### *Piste di lavoro*

Ai fine non solo di rendere l'attuazione del Programma sostenibile e realizzabile negli obiettivi di risultato, ma anche di assicurare una migliore efficacia e qualità degli interventi, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sulla **possibile rinegoziazione dei Target con le istituzioni europee**, prevedendo eventualmente anche **una loro diversa articolazione interna**, sia con riferimento al rapporto tra i beneficiari delle politiche attive e i formati, sia con riferimento alla componente della formazione digitale.

Inoltre, al fine di **sostenere il raggiungimento dei Target intermedi proposti dal Ministero del Lavoro per il 2024**, è necessario tener presenti le specificità proprie delle prestazioni di politica attiva del lavoro, considerando che tali prestazioni hanno parametri di durata e di intensità necessari, quali il numero di ore e di mesi minimi, di eventi e/o di incontri. In particolare, con riferimento al target "beneficiari con politiche attive del lavoro" si chiede di prevedere, al pari del metodo utilizzato per la misura della formazione, una **suddivisione del target 2024 fra misure** (orientamento specialistico e accompagnamento al lavoro/supporto all'autoimpiego) **concluse e misure** (orientamento specialistico e accompagnamento al lavoro/supporto all'autoimpiego) **avviate**. Nello specifico, la misura dell'accompagnamento al lavoro/supporto all'autoimpiego può prevedere il sostegno alla persona per un periodo anche di sei mesi.

## 2. Tempistica per la conclusione del Programma

### *Elementi di attenzione*

A fronte di questo palese disequilibrio, occorre sottolineare nel tempo si siano stratificati alcuni rallentamenti sul piano attuativo derivanti da una serie di **ragioni interconnesse**, che sono state più volte evidenziate dalle Regioni e dalle Province Autonome, da ultimo in occasione dell'istruttoria svolta dalla Conferenza delle Regioni sul DL 19/2024, concernente la revisione del PNRR. Tra queste ragioni, si richiama in particolare un **ritardato avvio del Programma** che, adottato nel mese di novembre 2021, sul piano operativo ha potuto essere attuato ufficialmente dalle amministrazioni regionali solo a decorrere dal mese di giugno 2022, a seguito dell'adozione dei Piani attuativi regionali e della definizione dei primi, necessari atti di indirizzo da parte dell'amministrazione centrale. In questo contesto, per le attività formative, che richiedono tempi necessariamente più ampi di definizione e una maggiore estensione temporale nello svolgimento, si è registrato un ritardo nella partenza ancora maggiore, con un'offerta formativa disponibile soltanto a decorrere dal periodo giugno-settembre 2023. Di fatto, a fronte di un programma con risorse e target definiti e calcolati per essere declinati in cinque anni, le Regioni come soggetti attuatori hanno potuto disporre di soli tre anni per il loro conseguimento, che si riducono ulteriormente fino al dimezzarsi per le attività formative.

Un ulteriore fattore che si è frapposto ad una spedita attuazione delle attività è stata la generale **incertezza sul quadro delle regole che dovevano presiedere all'ingaggio ed al funzionamento del Programma**, riscontrata soprattutto nei primi anni di operatività e più volte sottolineata dalle Regioni in diverse occasioni di confronto.

Con riferimento specifico alla formazione, la circolare n. 1/2022 di ANPAL, recante note di coordinamento in materia di definizione operativa degli obiettivi e dei traguardi di GOL, compresa la nozione di "soggetto formato" è stata adottata solo ad agosto 2022, mentre il DM di riparto della seconda quota delle risorse di GOL, intervenuto ad agosto 2023 - nell'ammettere una formazione breve pure per i beneficiari del Cluster 1 - ha introdotto sul piano nazionale dei vincoli, inizialmente non previsti, per l'erogazione delle attività formative in relazione alla durata minima delle ore (pari a 40 ore) ed ai contenuti della formazione (transizione verde e digitale).

Di fatto, tale cambiamento sopravvenuto nelle regole ha condizionato la programmazione e l'efficacia delle attività formative, considerando che tali indicazioni sono state poi necessariamente recepite nei dispositivi attuativi delle Regioni. Inoltre, l'apertura dei corsi brevi ai beneficiari del Cluster 1 – registrata con positività dalle Regioni – è sopravvenuta tardivamente, rispetto al significativo stock iniziale di trattati, che non si è potuto indirizzare alla formazione.

Con il DM 29 marzo 2024, appena pubblicato in GU, tali limiti sono stati finalmente rimossi, lasciando spazio ad una maggiore flessibilità nella definizione della formazione anche per i soggetti del Cluster 1, accanto ad una apertura alla valorizzazione del tirocinio e della formazione in esso realizzata.

**Tali aperture concorrono oggi alla definizione di un quadro di riferimento più chiaro e si potranno porre nella logica di una migliore performance degli interventi per il conseguimento del Target.**

In questo contesto, si è innestato il **contemporaneo avvio della Programmazione nazionale e dei Programmi regionali FSE +**, che prevedono ulteriori target, fisici e finanziari, che si affiancano a quelli di GOL e che hanno reso maggiormente complessa la programmazione delle attività.

### *Piste di lavoro*

Alla luce di questi elementi, occorre avviare un confronto per una **opportuna revisione della tempistica per la conclusione del Programma**. In particolare, in considerazione del ritardato avvio delle attività, si ritiene indispensabile uno **spostamento in avanti delle scadenze attualmente previste dal Programma GOL**, allo scopo di rendere maggiormente sostenibile il raggiungimento degli obiettivi finali. In questo senso, in continuità con la posizione già espressa dalle Regioni in sede di parere sul DL 19/2024, si ritiene opportuno uno **slittamento quanto meno al 31 agosto 2026 dei termini previsti per il conseguimento dei Target dal PNRR** - tra cui quello relativo alla platea dei formati - in linea con quanto previsto dal Regolamento (UE) 2021/241 (articolo 20, comma 5). Inoltre, a livello politico si potrebbe rappresentare alle istituzioni nazionali la necessità impellente di **avviare tempestivamente un'interlocuzione con la Commissione Europea**, per valutare eventuali, opportune variazioni da apporre al quadro normativo europeo, con riferimento anche ad una modifica del Regolamento che possa estendere almeno **al 31 dicembre 2026, se non al 30 giugno 2027, i termini previsti per il conseguimento dei Target dal PNRR**. Un intervento di tale portata consentirebbe di restituire al Programma l'orizzonte temporale inizialmente previsto, consentendo quegli interventi di possibile adeguamento delle priorità e degli strumenti al fine di allineare GOL alle nuove caratteristiche della platea dei beneficiari ed ai fabbisogni emergenti sul piano occupazionale, economico e sociale.

### 3. Nuove modalità di attuazione della formazione

#### *Elementi di attenzione*

L'esperienza realizzata sui territori nello svolgimento delle attività formative ha messo in luce diverse criticità. Come rilevato, il sistema della formazione, da un lato, ha avuto necessariamente tempi di reazione più lunghi di quelli che hanno caratterizzato l'attività della presa in carico dei beneficiari da parte dei servizi per il lavoro che, almeno per la parte pubblica, hanno vissuto una fase di rafforzamento degli organici, attraverso il Piano di potenziamento dei CPI. Dall'altro lato, le strutture aziendali della formazione hanno non solo una difficoltà, ma anche una certa comprensibile resistenza a tarare le proprie strutture organizzative su livelli di impegno (e finanziamento) destinati rapidamente a ridursi con la fine del Programma (aula, insegnanti, tutor e personale amministrativo aggiuntivo).

In linea generale, si registra un rallentamento nelle iscrizioni ai corsi, rispetto alle prime fasi del Programma e si riscontra pertanto una difficoltà nella formazione delle aule. Inoltre, si verificano sui territori episodi ricorrenti di interruzione dei percorsi formativi. L'incidenza di tale fenomeno di abbandono dei corsi riduce sensibilmente il numero di formati rispetto agli iscritti, soprattutto per i percorsi di durata maggiore.

Si inseriscono, in questo ambito, le criticità rilevate in merito ai percorsi di *reskilling* e alla loro durata. Nel *reskilling*, infatti, le attività formative presentano un orizzonte temporale di svolgimento più lungo, talvolta di diversi mesi; sovente la formazione risente di ritardi significativi legati alla mancanza di iscrizioni e alla difficoltà nel formare le aule. Dall'altra, la conclusione delle attività e il rilascio dell'attestazione avvengono pertanto in maniera ritardata, non permettendo di avere un riscontro immediato in termini di Target.

#### *Piste di lavoro*

Alla luce di ciò, le Regioni sottolineano la necessità di intervenire con tempestività, attraverso il **ripensamento di alcune modalità operative per l'erogazione della formazione**, l'alleggerimento delle rigidità introdotte nel programma (tra cui una rimodulazione dell'*assessment*, per una maggiore elasticità dello strumento e per una valorizzazione della discrezionalità degli operatori dei servizi) e la possibilità di fluidificare i passaggi tra i percorsi. Appare, infatti, chiara **l'esigenza di superare alcune**

modalità della formazione “tradizionale”, con percorsi lunghi (*upskilling* e *reskilling*) e a catalogo – che ha caratterizzato la definizione iniziale del Programma GOL - in una chiave di una sua maggiore flessibilità e tempestività di erogazione, di strumenti in grado di rispondere in modo individualizzato alle esigenze della persona, oltre che ai suoi fabbisogni formativi, di valorizzazione delle competenze acquisite nei diversi contesti, *in primis* la formazione sul lavoro e il tirocinio extracurriculare.

Il nuovo **Piano Nuove Competenze – Transizioni**, adottato previa Intesa della Conferenza Stato – Regioni della fine del mese di marzo, fornisce oggi indicazioni preziose in tale prospettiva e riconduce in una nuova cornice unitaria un bagaglio consolidato di esperienze regionali volte proprio ad un maggiore successo formativo, attraverso una migliore integrazione tra la formazione e lavoro. Si tratta, in tale impostazione, non solo di fluidificare alcuni meccanismi procedurali per consentire un migliore conseguimento del Target, ma anche di garantire **efficacia, qualità ed evidenza delle azioni formative**.

Il PNC – Transizioni ha dunque rinnovato la “cassetta degli attrezzi”, con l’obiettivo di supportare incremento fattivo della performance. Tuttavia, le misure condivise nel nuovo Piano, accanto alle modifiche introdotte sul Programma GOL, rischiano di non essere ancora sufficienti, se non accompagnate da ulteriori interventi, tra cui:

- a) **Il potenziamento del rapporto con il sistema delle imprese ed il superamento di quelle condizioni collaterali di sistema** (come la conciliazione, la mobilità, ecc.) **che spesso limitano anche l’accesso alla formazione**. La popolazione disoccupata, con o senza sostegni al reddito, se può ricollocarsi nelle condizioni attuali del mercato del lavoro, si muove in autonomia. Quella che si rivolge ai servizi lo fa perché ha criticità derivanti da mismatch informativo, da una quota di disallineamento di competenze, o da condizioni altre che ne limitano l’accesso al lavoro.
- b) In linea con quanto suggerito nel PNCT, **lo sviluppo di un’offerta formativa di breve durata**, valorizzabile anche attraverso il ricorso alle micro-credenziali, preferibilmente *on the job*, o alternata a momenti di lavoro. Sono cambiati stili e aspettative delle persone. Percorsi formativi lunghi sono sempre più difficili da proporre e attuare, soprattutto nei confronti di un’utenza fragile dei servizi maggiormente restia ad essere trattenuta in aula per lungo tempo. In questo ambito, si ravvisa l’opportunità di **superare alcuni limiti minimi imposti alla formazione** nella valorizzazione dei formati, come il vincolo delle 150 ore nei percorsi di reskilling, rendendo ammissibili e valorizzabili anche percorsi di riqualificazione di durata inferiore, in linea con le programmazioni regionali.
- c) Una **maggior diffusione delle competenze digitali**, potenziando l’offerta in FAD e prevedendo, in tal senso, un eventuale deroga/modifica all’Accordo Stato in Regioni in materia, in particolare **consentendo nei percorsi sul digitale la possibilità di realizzarli al 100% in FAD** (seppur sincrona). Inoltre, sempre per favorire l’implementazione delle competenze digitali, la **formazione di competenze digitali e di contenuti in forma digitale potrebbe essere inserita nei percorsi di inserimento lavorativo anche realizzati in somministrazione** (nell’ambito di un contratto lavorativo breve, con caratteristiche tutelate, orientato alla stabilizzazione e al rafforzamento delle competenze della persona). Si disegnerebbe, quindi, **una presa in carico in cui si alternerrebbero momenti di orientamento e accompagnamento, formazione breve, momenti di lavoro**, servizi di orientamento che rafforzano la spendibilità delle competenze acquisite.
- d) Abbracciando la ratio sottesa al PNCT e accolto nelle modifiche già apportate al Programma GOL, una **massima valorizzazione degli esiti della formazione e delle esperienze formative realizzate in situazione di lavoro (tirocini)**, facilitando le attestazioni dei risultati e la relativa referenziazione, oltre che ai repertori regionali e all’Atlante, anche solo alle **referenziazioni europee**; ciò al fine di permettere di attivare percorsi più vicini alle effettive richieste delle imprese, consegnando ad una fase successiva, la formalizzazione dentro i sistemi di classificazione.

- e) In collegamento con il punto d), la conferma formale dell'operatività *ex tunc* delle innovazioni apportate, con particolare riferimento alla **formazione dei Percorsi 1 e della valorizzazione delle attività di tirocinio** al fine del conseguimento del target di formati, con decorrenza retroattiva delle modifiche dall'inizio del Programma, consentendo quindi ad ogni Regione di valutare come valorizzare le attività svolte a favore degli utenti di GOL fin dall'avvio dello stesso.
- f) La definizione di un **intervento specifico rivolto ai giovani in transizione**, con riferimento all'ultimo periodo dei percorsi di studi sia di secondo ciclo (IeFP e Istruzione), sia post-formazione terziaria accademica e non accademica, mediante la realizzazione a favore di questa categoria di destinatari di una specifica **campagna di rafforzamento delle competenze digitali**, con particolare accentuazione degli impatti dell'AI nel lavoro e nelle professioni, nonché di **ulteriori interventi lo sviluppo di competenze specifiche**, con caratteristiche differenti rispetto ai percorsi di chi è già in cerca di occupazione. In questo ambito, accanto ad un'attività di orientamento, potrebbero essere costruiti dei moduli formativi veri e propri di breve durata (6/8 ore) su temi trasversali, quali la sicurezza sul lavoro e la Cybersecurity.
- g) Con riferimento al **segmento dei giovani senza titolo di studio**, la definizione di interventi modulari e personalizzati che, attraverso il riconoscimento dei crediti e all'esperienza in situazione di lavoro, permetta di conseguire la qualifica di IeFP o di favorire l'acquisizione di competenze utili alla riattivazione e all'inserimento nel mercato del lavoro.
- h) Per gli utenti del Percorso 1, la possibilità di **erogazione da parte dei Centri per l'impiego** di percorsi formativi di breve durata (8/10 ore) che abbiano come esito una attestazione di competenze.

#### **4. Complementarità con la programmazione degli altri fondi**

##### *Elementi di attenzione*

Come già evidenziato in occasione dei confronti con l'amministrazione centrale, occorre operare **una riflessione trasversale sul tema della complementarità tra GOL e il FSE+** e, in connessione, sul tema del **doppio finanziamento**, con la finalità di individuare modalità sinergiche in grado di evitare duplicazioni di interventi e risorse sui territori.

A monte, si pone l'esigenza condivisa di una programmazione attenta ad evitare sovrapposizioni e reiterazioni di iniziative e misure a valere su più strumenti di finanziamento, rispettando la normativa e le indicazioni fornite dalle istituzioni europee e recepite a livello nazionale dall'amministrazione centrale (da ultimo, con la Circolare MEF n. 13/2024) e massimizzando, ove possibile, la complementarità e l'integrazione tra programmazione del PNRR, incluso GOL e politiche cofinanziate dai fondi europei.

##### *Piste di lavoro*

Con riferimento specifico alla **complementarità tra il PNRR e la programmazione del FSE +**, ai fini di agevolare il raggiungimento dei Target di GOL e al contempo salvaguardare l'avanzamento dei Programmi FSE e i relativi target finanziari (anche in considerazione delle Raccomandazioni Specifiche Paese 2024 per l'Italia che indicano la necessità di accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione), si auspica un chiarimento circa la portata della Circolare MEF n. 13 del mese di marzo 2024, laddove si specifica che nell'ambito del PNRR **il tema della duplicazione dei finanziamenti è un concetto legato anche alle attività previste per il conseguimento della performance del PNRR, i cui costi devono essere**

**coperti esclusivamente con l'RRF<sup>2</sup>.** Si sottolinea come l'interpretazione in chiave restrittiva della complementarità, emersa sul piano europeo e recepita a livello nazionale, di fatto, non aiuti al raggiungimento dei Target e richieda alle Regioni un lavoro di ridisegno delle politiche già programmate nei PAR. Appare necessario acquisire certezza che con doppio finanziamento legato ai Target si intende esclusivamente l'impossibilità di considerare e rendicontare nei target coloro che hanno fruito di servizi finanziati da fondi strutturali. A tal riguardo, occorre individuare una pista di lavoro che consenta di ampliare questa interpretazione, permettendo al FSE di concorrere al Target, anche eventualmente lavorando insieme all'individuazione di servizi complementari a GOL finanziabili con il FSE, ovvero su altri criteri che possano consentire il conteggio per concorrere al Target (ad esempio, con riferimento al tirocinio, l'indennità di frequenza dovrebbe poter essere considerata un servizio complementare e aggiuntivo rispetto alla presa in carico e promozione del tirocinio stesso, potendo così concorrere al Target anche se finanziato con il FSE).

Resta ferma, invece, la possibilità di utilizzare in complementarità le risorse nazionali. In questo ambito, appare fondamentale - a completamento delle misure del PNRR e di quelle cofinanziate dal FSE + - mettere pienamente a frutto anche tutte le altre opportunità offerte dalla programmazione dei fondi nazionali e regionali, tra cui gli interventi a valere sulle **risorse residue degli ammortizzatori sociali in deroga già assegnate alle Regioni** (art. 44, comma 6 bis del Dlgs 148/2015 e DD n. 27/2021 e DM 6/2022) e l'utilizzo delle **risorse dell'Accordo di Coesione 2021- 2027** (DL 124/2023 e Delibera CIPES n. 25/2023, recante le di assegnazioni programmatiche, in attesa di pubblicazione). Appare prioritario, in questo ambito, accelerare l'adozione degli atti normativi necessari per dar ulteriore seguito a tali strumenti, per ampliare la rosa degli interventi finanziabili, diversificando le attività rispetto a quanto contemplato nella programmazione FSE + e nel PAR attuativi di GOL, ad esempio con riferimento alle misure di incentivazione alle assunzioni e stabilizzazioni rivolte a migliorare i dati occupazionali dei destinatari del Programma GOL (per le quali si attende una modifica ad hoc del DM 6/2022), ovvero agli **interventi di formazione continua nelle imprese.**

## 5. Impulso alla semplificazione e supporto alla capacità amministrativa

### *Elementi di attenzione*

In linea generale, le lezioni apprese nella prima stagione operativa del Programma GOL suggeriscono di improntare l'impianto programmatico e procedurale in una chiave di **massima semplificazione e di alleggerimento dei vincoli amministrativi e documentali**, pur nella condivisione della necessità di garantire la trasparenza, la conoscibilità e la tracciabilità degli interventi e la possibilità di comprovarli in modo efficace e circostanziato, a fronte di eventuali controlli da parte delle istituzioni europee. Inoltre, si ravvisa l'opportunità di assicurare un supporto alle amministrazioni regionali impegnate nella definizione e nell'erogazione degli interventi **rafforzandone la capacità amministrativa**, mediante la previsione di opportuni interventi di assistenza tecnica, già contemplati nella precedente programmazione, in relazione ad esempio al PON IOG.

### *Piste di lavoro*

---

<sup>2</sup> Nello specifico, l'Appendice tematica "La duplicazione dei finanziamenti ex art. 22 par. 2 lett. c) Reg. (UE) 2021/241" alla Circolare MEF n. 13/2024 stabilisce espressamente che "*il finanziamento con altri fondi UE deve riguardare attività al di fuori/ulteriori alla performance (attività extra performance) mentre le attività previste per il conseguimento della performance sono finanziate esclusivamente con l'RRF (divieto di concorrere al raggiungimento della milestone/target PNRR con ulteriori risorse europee")*".

In questo ambito, appare fondamentale proseguire sul **percorso della digitalizzazione dei processi e sull'implementazione dei sistemi informativi**, in particolare rafforzando l'interoperabilità tra il nodo nazionale del SIU e i sistemi regionali al fine di disporre di un patrimonio informativo ancor più completo, che possa tracciare nella SAP le interazioni tra le persone ed i servizi per il lavoro e fotografare e ricostruire i percorsi di politica attiva svolti nell'ambito di GOL, rendendoli **prontamente e chiaramente fruibili ai soggetti istituzionali**. Ciò non solo in un'ottica di controllo sulla gestione degli interventi e sulla rendicontazione dei risultati, ma anche di programmazione e rimodulazione dei medesimi, affinché l'azione amministrativa possa essere efficace ed allineata ai fabbisogni che si manifestano sui territori. Inoltre, occorre introdurre interventi di AT a supporto delle amministrazioni regionali, che ne facciano richiesta, per supportare la presa in carico dei beneficiari e lo svolgimento delle attività.

## 6) Contrasto al mismatch tra domanda e offerta di lavoro

### *Elementi di attenzione*

In linea con le indicazioni del Piano Nuove Competenze – Transizioni, a completamento degli interventi descritti nei punti precedenti, occorre **investire sulle condizioni di sistema** che possono efficacemente supportare e orientare le attività dei Programmi, per una loro positiva riuscita.

Occorre, in questa direzione, promuovere strumenti efficaci a **contrastare il mismatch tra domanda e offerta di lavoro**. Tra questi, per citare solo alcuni esempi, i **Patti territoriali per formazione e per l'occupazione**, capaci di far emergere i fabbisogni territoriali e l'evoluzione in atto delle competenze richieste dalle imprese, anche sulla spinta della digitalizzazione e della transizione ecologica. I Patti sono realizzati tramite partenariati composti da soggetti pubblici e privati di un determinato territorio, settore e/o filiera. Attraverso i patti è possibile operare con una logica anticipatoria e indirizzare l'offerta formativa basandosi sull'**analisi della domanda di lavoro**, prevedendo un sistema stabile di rilevazione dei fabbisogni formativi delle imprese del territorio e di monitoraggio ex post delle politiche attuate.

Un altro esempio prezioso è fornito dagli **Osservatori del Mercato del lavoro**, già presenti in numerose realtà con compiti di analisi e monitoraggio dell'impatto di misure di politiche attive e formazione, le cui attività vanno potenziate al fine di incrementare la conoscenza del mercato del lavoro e accrescere le capacità previsionali rispetto alle sue dinamiche. L'Osservatorio supporta i decisori regionali nella programmazione di **iniziativa tese a ridurre il più possibile il disallineamento qualitativo tra domanda e offerta di lavoro**, nell'ambito di scenari del mercato del lavoro ormai sempre più mutevoli, con profonde trasformazioni nei settori chiave (tra cui il digitale, il green, l'economia circolare) che impongono alle aziende un costante riallineamento delle strategie e un continuo adattamento della formazione.

### *Piste di lavoro*

A corredo delle iniziative rivolte ai beneficiari, occorre implementare il ricorso a strumenti di sistema innovativi che presuppongono un forte **coinvolgimento del tessuto imprenditoriale** e uno **stretto partenariato tra pubblico privato** con riferimento alla programmazione ed alla realizzazione degli interventi formativi. Parimenti, anche grazie all'ausilio delle nuove tecnologie di AI, occorre **rafforzare gli strumenti conoscitivi del mercato del lavoro, in una logica predittiva**, al fine di superare le difficoltà di acquisizione del personale e la carenza di competenze interne che costituiscono un ostacolo importante alla crescita e alla produttività delle imprese e, di conseguenza, all'efficacia agli investimenti sulla formazione e sulle politiche attive che, come nel caso del Programma GOL, hanno l'obiettivo primario dell'occupabilità delle persone.