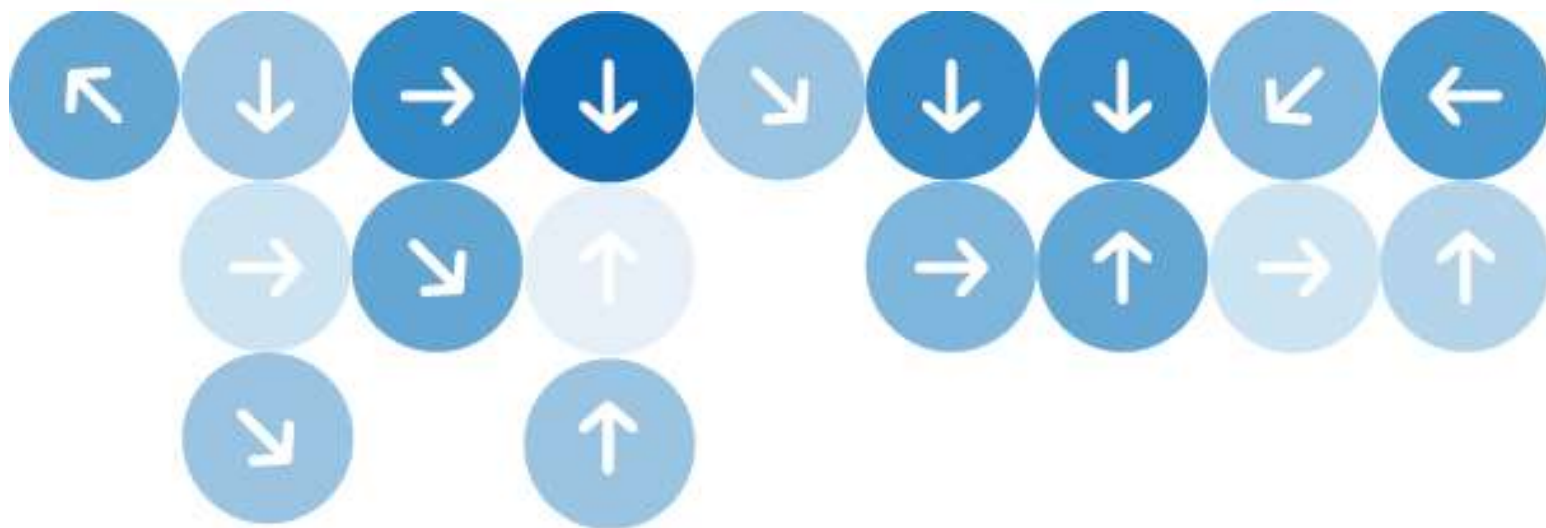




Il Buono Servizi Lavoro (edizione GOL 2022-25): analisi di attuazione

Rapporto 2025

L'IRES PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Alessandro Ciro Sciretti Presidente
Giorgio Merlo Vicepresidente
Giulio Fornero, Anna Merlin, Alberto Villarboito

COLLEGIO DEI REVISORI

Raffaele Di Gennaro, Presidente
Angelo Paolo Bonometti, Andrea Porta, Membri effettivi
Antonella Guglielmetti, Anna Paschero, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Antonio Rinaudo Presidente
Mauro Durbano, Luca Mana, Alessandro Stecco, Angelo Tartaglia, Pietro Terna, Mauro Zangola

DIRETTORE

Sara Marchetti

STAFF

Marco Adamo, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cogno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Luisa Donato, Carlo Alberto Dondona, Paolo Feletig, Claudia Galetto, Anna Gallice, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Gianfranco Pomatto, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Rosario Sacco, Bibiana Scelfo, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Ilario Abate Daga, Niccolò Aimo, Massimo Battaglia, Filomena Berardi, Debora Boaglio, Umberto Casotto, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Stefania Cerea, Chiara Cirillo, Giorgio Clemente, Claudia Cominotti, Salvatore Cominu, Simone Contu, Federico Cuomo, Elide Delponte, Shefizana Derraj, Alessandro Dianin, Giulia Dimatteo, Serena M. Druifuca, Michelangelo Filippi, Lorenzo Fruttero, Gemma Garbi, Silvia Genetti, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Ludovica Lella, Daniela Leonardi, Sandra Magliulo, Irene Maina, Nicola Narducci, Luigi Nava, Nicola Orlando, Mariachiara Pacquola, Miriam Papa, Monica Patrizio, Valerio V. Pelligra, Samuele Poy, Chiara Rondinelli, Laura Ruggiero, Arianna Santero, Paolo Saracco, Domenico Savoca, Laura Sicuro, Luisa Sileno, Chiara Silvestrini, Giuseppe Somma, Giovanna Spolti, Chiara Sumiraschi, Francesca Talamini, Anda Tarbuna, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Fulvia Zunino.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

Il Buono Servizi Lavoro (edizione GOL 2022-25): analisi di attuazione

GRUPPO DI LAVORO

Gianfranco Pomatto (Capoprogetto), Luigi Nava e Federico Cuomo

AUTORI

Gianfranco Pomatto, Luigi Nava e Federico Cuomo

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	3
--------------------------------	---

INTRODUZIONE	7
---------------------------	---

CAPITOLO 1

IL PROGRAMMA GOL IN PIEMONTE

1.1 La genesi e la ratio del programma.....	9
1.2 Le tappe del percorso	11

CAPITOLO 2

L'ANALISI DI ATTUAZIONE

2.1 I dati.....	17
2.2 Il ruolo dei centri per l'impiego	20
2.3 La profilazione	26
2.4 L'integrazione tra la formazione e il lavoro.....	30
2.5 I rischi di abbandono.....	35

CAPITOLO 3

CONCLUSIONI

3.1 L'analisi di attuazione in sintesi.....	43
3.2 Alcune note sul futuro.....	47

NOTA METODOLOGICA	48
--------------------------------	----

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	49
--	----

EXECUTIVE SUMMARY

Nel 2024 la Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Piemonte ha affidato ad IRES Piemonte la realizzazione delle attività di valutazione del Programma FSE + 2021-2027, delle misure a valere sul PNRR, e l'analisi dei fabbisogni professionali. Tra queste attività rientra l'analisi di attuazione del programma di politica attiva del lavoro denominato Buono Servizi Lavoro edizione GOL – Garanzia Occupabilità Lavoratori 2022-2025.

Il programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori

Nato come parte integrante del PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il Programma GOL – Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori è una delle più rilevanti riforme introdotte in Italia negli ultimi anni nell'ambito delle politiche attive del lavoro, cioè quell'insieme di strumenti, servizi e percorsi pensati per sostenere le persone nella ricerca di un impiego, nella riqualificazione professionale e nel reinserimento lavorativo.

Il Programma GOL nasce come risposta a una serie di criticità strutturali che da anni caratterizzano il mercato del lavoro italiano. Tra queste, una delle più rilevanti è la debolezza delle politiche nell'affrontare in modo efficace fenomeni come la disoccupazione di lunga durata, la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro, la distanza tra le competenze richieste dalle imprese e le competenze disponibili, la difficoltà dei giovani a trovare occupazione stabile e l'impoverimento professionale dovuto alla transizione tecnologica.

Il Programma prevede il coinvolgimento dei Centri per l'impiego (CPI), degli enti di formazione e delle agenzie per il lavoro (di seguito: enti accreditati o soggetti attuatori), dei servizi sociali territoriali e del mondo delle imprese. La logica di fondo è di accompagnare ogni persona in un percorso costruito a partire dalle sue esigenze, con strumenti differenziati in base alle caratteristiche individuali e alle opportunità del territorio. Il Programma è rivolto ad un'ampia platea di beneficiari che riflette una ambizione universalistica, dai giovani senza esperienze lavorative alle persone, anche particolarmente vulnerabili, che necessitano di una riqualificazione profonda per rimanere attive nel mercato del lavoro. Il Programma si rivolge prioritariamente alle persone in cerca di occupazione percettori di un ammortizzatore sociale o di una misura di sostegno economico di integrazione al reddito sottoposti a condizionalità (in particolare: percettori di ammortizzatori sociali quali NASpI e DisColl e di Reddito di cittadinanza) ma anche ai lavoratori fragili e disoccupati con minori opportunità occupazionali senza sostegno al reddito.

Il Programma GOL è declinato in cinque diversi percorsi, ciascuno pensato per rispondere a una specifica tipologia di fabbisogno. La scelta del percorso avviene dopo un colloquio iniziale con gli operatori del CPI o dell'ente accreditato, che ne valutano la collocabilità e la distanza dal mercato del lavoro. In generale i diversi cinque percorsi si differenziano per tipologia e intensità dei servizi offerti a sostegno dell'inserimento lavorativo, della riqualificazione professionale e del supporto di natura sociale.

Nell'attuazione del Programma in Piemonte si è fatto leva sull'esperienza maturata, nel corso dell'ultimo decennio circa, con il Buono Servizi Lavoro (BSL), misura di impianto universalista che permette ai destinatari di usufruire di servizi per l'inserimento lavorativo offerti da una platea di soggetti accreditati pubblici e privati. Tale misura è stata declinata in coerenza con l'impianto del programma ed è l'oggetto dell'analisi di attuazione svolta tra aprile e ottobre 2025 attingendo ai dati di monitoraggio (regionale e nazionale) e realizzando 45 interviste semi-strutturate che hanno coinvolto operatori e responsabili dei CPI (17), soggetti attuatori (26 tra Agenzie per il lavoro, enti formativi e cooperative sociali) e referenti della Regione Piemonte (2). Infine, nel mese di ottobre,

sono stati condotti due incontri con chi era stato precedentemente intervistato, con l'obiettivo di presentare i risultati preliminari, verificare la solidità delle conclusioni cui si è giunti e collezionare ulteriori elementi di riflessione.

L'analisi è dedicata a verificare come GOL sia stato declinato in attività e servizi concreti. In particolare, mira a individuare i fattori che caratterizzano il processo di attuazione, comprese le difficoltà, gli imprevisti e gli adattamenti che possono aver condizionato il raggiungimento degli obiettivi. Serve inoltre a spiegare perché si sono prodotti determinati esiti e a raccogliere le percezioni degli attori coinvolti.

Il ruolo dei Centri per l'impiego

Con l'avvio di GOL nel 2022, i Centri per l'Impiego (CPI) del Piemonte hanno subito una trasformazione significativa rispetto alle funzioni svolte nell'ambito del BSL dove l'impegno era prevalentemente di natura tecnico-amministrativa.

Nell'ambito di GOL i CPI sono il principale punto di accesso ai percorsi di formazione e inserimento lavorativo nonché perno all'interno della *governance* delle politiche attive del lavoro (PAL). Nel corso di questa trasformazione è importante rimarcare il contributo dato dal potenziamento dei CPI, sostenuto dalle risorse del PNRR, che ha comportato non solo un incremento numerico degli operatori ma anche l'ampliamento delle competenze, con il reclutamento di psicologi, laureati in scienze dell'educazione e professionisti provenienti da organizzazioni private operanti nell'ambito delle PAL. Questo ha migliorato la gestione dei colloqui, la presa in carico degli utenti vulnerabili e il coordinamento con la rete territoriale.

I CPI assumono oggi il ruolo di case manager: accolgono l'utente, formalizzano l'accesso alle politiche attive del lavoro (PAL) e ne guidano i percorsi. In diversi contesti i CPI hanno promosso sinergie tra i diversi soggetti attuatori, intensificando il coordinamento con i servizi sociali e socio-sanitari e assumendo un ruolo maggiormente riconosciuto nei tavoli territoriali.

La profilazione

La profilazione rappresenta un elemento centrale del programma GOL e con la quale si determina l'assegnazione degli utenti ai percorsi di inserimento lavorativo e di formazione. Essa consiste nella valutazione delle caratteristiche, dei bisogni e del livello di occupabilità di una persona disoccupata, per assegnarla al percorso di politica attiva predefinito e ritenuto più adeguato tra quelli previsti dal programma.

La profilazione integra dati economici, sociali e personali, dell'utenza e amplia le funzioni tradizionalmente amministrative dei CPI rafforzandone la funzione di istituzione garante dell'interesse del cittadino. Nonostante la tendenza all'uniformità del sistema di offerta derivante dall'impiego della profilazione, sono stati rilevati alcuni elementi critici: il colloquio può essere percepito come invasivo; il calcolo del punteggio e l'assegnazione ai gruppi può privilegiare dati quantitativi rispetto a informazioni di natura qualitativa ritenute dagli operatori più rilevanti per la definizione degli interventi; la validità annuale della profilazione limita l'adozione di aggiornamenti tempestivi degli interventi in caso di cambiamenti di status dell'utente. Infine, l'assegnazione ai diversi percorsi vincolata all'esito della profilazione può risultare poco adeguata in particolare per alcuni: i giovani privi di esperienza lavorativa in uscita da percorsi formativi, le persone di recente disoccupazione, i lavoratori stagionali o i percettori di NASPI.

L'integrazione tra la formazione e il lavoro

Il Programma GOL ha generalmente favorito le interazioni tra i soggetti e le organizzazioni che tradizionalmente operano nell'ambito della formazione con quelli impegnati esclusivamente sul fronte dell'offerta dei servizi per il lavoro. Ciò è l'esito del disegno della politica nazionale che prevede preliminarmente l'integrazione tra la formazione e il supporto all'inserimento lavorativo, orientamento ripreso a livello programmatico anche dalla Regione Piemonte che ha promosso il dialogo tra i soggetti attuatori e le imprese quale metodo per pianificare i percorsi formativi e di inserimento lavorativo.

Nell'attuazione di GOL, ci sono casi di sviluppo di corsi di formazione che, rispetto alla tradizionale offerta formativa, appaiono come maggiormente aderenti alle richieste del mercato del lavoro ma, nel contempo, sono state rilevati alcuni elementi critici rintracciabili nel possibile disallineamento tra gli esiti della profilazione, le aspirazioni dei beneficiari e l'offerta formativa, nei non sempre coerenti tempi di avvio dei corsi con l'effettiva disponibilità degli utenti, nell'assenza di un catalogo formativo integrato che renda noto in tempo reale e in termini unitari l'offerta di formazione presente sui territori. .

Si tratta di dinamiche spesso saltuarie, e non tutte pienamente diffuse a livello territoriale, ma che insieme all'offerta formativa sono state spesso ritenute – dai soggetti intervistati – poco rispondenti alle mutate esigenze del mercato del lavoro, rischiando di limitare l'efficacia del programma e, in alcuni casi, incidere sull'effettiva partecipazione degli utenti.

I rischi di drop-out

L'analisi svolta ha permesso di individuare le categorie maggiormente esposte al fenomeno del drop-out, identificando i principali fattori di rischio di abbandono del percorso. In tale prospettiva, sembrano esercitare un'influenza significativa quattro dimensioni: 1) l'accessibilità e la logistica: in molte aree periferiche o montane l'accesso fisico ai CPI e ai corsi di formazione è difficile per la carenza di mezzi pubblici, i costi e i tempi di trasporto, il ridotto numero di sedi degli enti formativi. La scarsa disponibilità di spazi e orari flessibili – con corsi talvolta previsti in orari pomeridiani – rende complessa la partecipazione, soprattutto per le persone con responsabilità di cura; 2) i tempi dell'attuazione: il divario temporale tra la disponibilità a partecipare e la partenza effettiva della formazione può generare incertezza e perdita di motivazione da parte degli utenti; 3) la mancanza di informazioni e di motivazione da parte degli utenti: ad esempio, non è escluso che alcuni partecipino per obbligo – effetto della condizionalità prevista per chi è percettore di contributi economici – non riconoscendo quindi l'utilità e le opportunità offerte dal programma; 4) le caratteristiche individuali: madri sole, persone con deboli competenze, prossime alla pensione, con disabilità, con compiti di cura, in carico ai servizi per le dipendenze, con barriere linguistiche, sono quelle che incontrano ostacoli aggiuntivi che possono compromettere la partecipazione.

Complessivamente, il rischio di abbandono dipende dal concorso simultaneo di elementi logistici, organizzativi, motivazionali e personali che, combinandosi, possono ostacolare la continuità e il completamento dei percorsi previsti dal programma.

Un ulteriore ostacolo all'attuazione è rappresentato dai limiti dei sistemi informativi (SILP – Sistema Informativo Lavoro Piemonte – e Sistema Informativo per l'inclusione Sociale e Lavorativa – SIISL) che non supportano in modo pienamente adeguato il monitoraggio dei percorsi e, in particolare, quanto messo in campo a favore delle persone la cui partecipazione è soggetta alla condizionalità. Questo induce i CPI e i soggetti attuatori a ricorrere a metodi "artigianali" per il presidio delle traiettorie individuali e il rispetto delle condizionalità.

Spunti di policy e prospettive di sviluppo

La recente letteratura ha segnalato alcune criticità del programma a livello nazionale come la scarsa innovazione dei contenuti formativi, l'insufficiente interoperabilità dei sistemi informativi e le differenze territoriali nell'efficacia della *governance*. Si tratta di elementi che, in forma e intensità differenti, è possibile rintracciare anche nell'esperienza del Piemonte.

Alla luce dell'analisi svolta emergono però due nodi centrali per lo sviluppo del programma nel futuro. Da un lato, c'è un interrogativo aperto che riguarda la sostenibilità economica, poiché la conclusione del PNRR ridurrà le risorse disponibili e potrebbe mettere sotto pressione gli elementi più dispendiosi del programma (es. universalismo, ampiezza dell'offerta formativa); dall'altro lato, è opportuno rimarcare il cammino non del tutto compiuto – già intrapreso in Piemonte con il Buono Servizi Lavoro – verso un modello organizzativo delle politiche attive del lavoro orientato all'uniformità dell'offerta, dalle modalità di presa in carico ai percorsi di formazione e inserimento lavorativo.

I soggetti attuatori di GOL in Piemonte convergono sull'auspicio che progressivamente il programma possa assumere una veste stabile, limitando così gli effetti di frammentazione dei servizi e dell'offerta che tipicamente deriva dall'alternarsi dei finanziamenti. Una prospettiva di sviluppo del programma guardata con favore dai soggetti a diverso titolo impegnati nell'attuazione prevede il rafforzamento del ruolo dei CPI come porta di accesso alle politiche attive (pur con opinioni divergenti su un'eventuale estensione delle loro competenze), il miglioramento dei sistemi informativi (in particolare, l'interoperabilità tra piattaforme regionali e nazionali), la possibilità di personalizzare maggiormente i percorsi (rendendo possibile la modifica del percorso prima dei 12 mesi che attualmente vincolano la vigenza della profilazione), l'ampliamento dell'utilizzo dei tirocini extracurricolari e, infine, il rafforzamento della cooperazione tra la Regione, i CPI, i soggetti accreditati ed anche l'INPS, in ragione del ruolo nella gestione dei contributi economici.

L'analisi mostra come il programma GOL in Piemonte abbia rappresentato un'evoluzione significativa delle politiche attive del lavoro, rafforzando il ruolo dei CPI, promuovendo una maggiore integrazione tra la formazione e i servizi per l'impiego e introducendo strumenti – come la profilazione – che possono supportare l'omogeneità degli interventi. Accanto a risultati rilevanti in termini di ampliamento dell'offerta e generico miglioramento della presa in carico, emergono tuttavia criticità legate alla coerenza tra la profilazione e i bisogni, ai tempi di attuazione, alle difficoltà logistiche degli utenti, alle fragilità individuali e ai limiti dei sistemi informativi, che possono incidere anche sul rischio di drop-out. Le prospettive di sviluppo del programma richiedono un impegno verso la sua stabilizzazione oltre la stagione del PNRR, un consolidamento della *governance* delle organizzazioni impegnate in questo campo di policy, l'ulteriore potenziamento dei CPI nella funzione di perno nel coordinamento delle politiche attive del lavoro, una maggiore interoperabilità delle piattaforme digitali e una più ampia possibilità di personalizzazione dei percorsi al fine di garantire uniformità del sistema di offerta e quindi una sempre maggiore cura nella gestione dell'inserimento lavorativo.

INTRODUZIONE

Nel 2024 la Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Piemonte ha affidato ad IRES Piemonte la realizzazione delle attività di valutazione del Programma FSE + 2021-2027, delle misure a valere sul PNRR, e l'analisi dei fabbisogni professionali. Tra queste attività rientra l'analisi di attuazione del programma di politica attiva del lavoro denominato Buono Servizi Lavoro edizione GOL – Garanzia Occupabilità Lavoratori 2022-2025.

In generale, l'analisi di attuazione è orientata a identificare le modalità organizzative adottate dall'amministrazione regionale e dai diversi soggetti coinvolti nel trasformare in attività e servizi concreti il mandato contenuto nelle norme, nei regolamenti e più in generale in tutti i documenti di disegno e programmazione degli interventi di *policy*. Lo scopo dell'analisi è di individuare i fattori che caratterizzano il processo di messa in opera delle politiche nonché gli elementi che hanno eventualmente determinato il raggiungimento solo parziale degli obiettivi prefissati, facendo emergere le difficoltà, gli imprevisti, gli adattamenti in corso d'opera. Questo tipo di analisi può inoltre servire a spiegare sulla base di quali combinazioni di fattori si sono prodotti determinati esiti e a rilevare le percezioni degli attori in merito al processo di attuazione e ai suoi esiti. Per giungere a questi risultati conoscitivi si può attingere ad informazioni di natura quantitativa (ad es. dati provenienti dai sistemi di monitoraggio), qualitativa (ad es. interviste in profondità, focus group) e documentale (ad. es. atti amministrativi).

L'analisi di attuazione del Buono Servizi Lavoro edizione GOL (d'ora in poi programma, BSL GOL o GOL), è stata condotta attraverso un approccio combinato che ha previsto lo studio degli atti amministrativi, l'analisi dei dati di monitoraggio del programma, un piano di interviste in profondità e incontri di gruppo con gli attori impegnati nell'attuazione. Questo metodo ha permesso di integrare informazioni quantitative con quelle di carattere qualitativo con l'obiettivo di far luce sul processo e sulle modalità di attuazione del programma.

Il rapporto evidenzia come l'attuazione di GOL in Piemonte abbia contribuito al consolidamento del ruolo dei Centri per l'Impiego nell'ambito della *governance* regionale delle politiche attive del lavoro ed entra nel merito di alcuni aspetti relativi alla fase di profilazione e all'integrazione tra l'ambito della formazione e quello dei servizi per il lavoro. Inoltre, attraverso la prospettiva degli attori impegnati nell'attuazione, l'indagine ricostruisce ed esamina le principali ragioni che possono sottostare a una maggiore esposizione al rischio di fuoriuscita dal programma da parte degli utenti.

Il documento è strutturato in quattro capitoli, seguiti dalle conclusioni. Il primo capitolo ricostruisce la genesi del programma e la ratio dell'intervento prima di addentrarsi nelle diverse tappe che caratterizzano il percorso di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro. Il secondo capitolo è interamente dedicato all'analisi di attuazione e, dopo aver presentato i dati del monitoraggio sull'andamento del programma, focalizza l'attenzione sul ruolo dei Centri per l'Impiego, sulla fase di profilazione, sulle dinamiche di integrazione tra la formazione e i percorsi di inserimento lavorativo e sui rischi di drop out. Per ciascuno di questi temi, attingendo a quanto emerso nel corso delle interviste, vengono messi in evidenza gli aspetti positivi e gli elementi critici, specificando le eventuali disomogeneità di vedute ed esplicitando le diverse prospettive. Il terzo capitolo, infine, a partire dagli auspici dei soggetti attuatori, propone alcuni spunti di riflessione per il futuro sviluppo del programma e, più in generale, delle politiche attive del lavoro. Le conclusioni sono dedicate a sintetizzare le principali acquisizioni dell'indagine.

CAPITOLO 1

IL PROGRAMMA GOL IN PIEMONTE

1.1 LA GENESI E LA RATIO DEL PROGRAMMA

Dal 2021, con il Decreto interministeriale adottato il 5 novembre dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con il Ministero dell'Economia, il sistema di offerta delle politiche attive regionali è stato integrato dal Programma Nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL), un'azione di riforma prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia (Missione 5, Componente 1), nata con l'obiettivo di rafforzare, potenziare e qualificare i servizi di politica attiva del lavoro.

Nel suo disegno, inizialmente definito dall'allora Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)¹ di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero dell'Economia, il programma GOL prevede di erogare un servizio omogeneo su tutto il territorio nazionale. Esso garantisce a ogni beneficiario la valutazione quantitativa e qualitativa del proprio bagaglio professionale, un'analisi del fabbisogno (*skill gap analysis*) e l'opportunità di accedere a un percorso formativo e/o professionalizzante funzionale all'aggiornamento delle competenze e all'attivazione nella ricerca di un'occupazione.

In continuità e ad integrazione del piano di potenziamento dei centri per l'impiego (CPI) e del Piano nazionale nuove competenze per la transizione ecologica e digitale, Il Programma GOL rappresenta una svolta significativa nel panorama delle politiche attive del lavoro in Italia. Potendo contare su una dotazione iniziale di 4,4 miliardi di euro, garantita dalla Legge di Bilancio 2021, poi integrata da un ulteriore miliardo stanziato nel 2024, GOL ha posto obiettivi quantitativi ambiziosi di livello nazionale da realizzare entro il 2025: il raggiungimento di 3 milioni beneficiari, di cui almeno il 75% composto da persone con disabilità, disoccupati di lunga durata, donne, giovani under 30, lavoratori over 55; l'avvio alla formazione per 800 mila persone; il coinvolgimento di 300 mila beneficiari in attività formative orientate al rafforzamento delle competenze digitali; il rispetto degli standard essenziali per almeno l'80 per cento dei CPI in ogni regione, volto a superare la disomogeneità delle prestazioni.

Tenendo conto della differente attribuzione istituzionale tra le politiche attive e quelle della formazione, rispettivamente di materia concorrente le prime e di competenza esclusiva delle Regioni le seconde, GOL pone degli obiettivi minimi per apportare omogeneità territoriale al servizio, lasciando alle amministrazioni regionali e alle Province autonome ampio margine di manovra nell'attuazione (Cavalca 2022). A tal proposito, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha assegnato ad ogni Regione dei target, i cosiddetti Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) per contribuire alla realizzazione di traguardi nazionali. I LEP vengono concepiti come obiettivi minimi da realizzare, non possono essere oggetto di modifica per mezzo dei piani attuativi regionali e sono volti a garantire l'omogeneità del servizio sul territorio nazionale relativamente a quattro attività: l'accoglienza e la prima informazione; il rilascio della Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID); l'orientamento di base e il patto di servizio personalizzato.

L'ambizione di GOL non riguarda la sola intermediazione lavorativa, ma una presa in carico complessiva dell'individuo agendo su un'ampia gamma di fattori che possono influenzarne

¹ L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro viene soppressa nel 2024 e sostituita dalla Società Sviluppo Lavoro Italia S.p.A., braccio operativo del Ministero del Lavoro.

l'occupabilità. A tal proposito, il programma è strutturato nell'offerta di un ventaglio di servizi e di attività orientato a soddisfare le diverse esigenze del beneficiario.

GOL prevede cinque distinti percorsi: 1) il percorso di reinserimento lavorativo per coloro che siano già molto vicini al mercato del lavoro (*ready to work*); 2) il percorso di aggiornamento o *upskilling* che propone interventi formativi di breve durata; 3) il percorso di riqualificazione o *reskilling* che propone interventi formativi maggiormente strutturati; 4) il percorso per il lavoro e l'inclusione rivolto a chi presenti bisogni sociali complessi; 5) il percorso di ricollocazione collettiva che si rivolge a gruppi di lavoratori coinvolti in crisi aziendali. Tali azioni richiedono e fanno leva sulla stretta collaborazione e integrazione tra i diversi servizi del territorio – sociali, sociosanitari, di conciliazione, educativi – al fine di garantire un servizio attento alle caratteristiche della persona e quindi in grado di definire percorsi quanto più rispondenti alle aspettative ed alle esigenze individuali.

Nel 2024, con l'entrata in vigore del decreto ministeriale del 29 marzo, la platea di beneficiari è stata allargata rispetto al disegno iniziale, estendendo la possibilità di accesso ai percettori di misure di sostegno al reddito, nello specifico dell'Assegno di Inclusione (ADI) e del Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), nonché a tutte le persone disoccupate indipendentemente dall'età anagrafica, dal genere e dalla durata della disoccupazione. Il programma ha introdotto l'obbligo di adesione e partecipazione ai percorsi come requisito necessario per i percettori di ammortizzatori sociali e di sostegno al reddito. Alla luce delle progressive integrazioni, GOL ad oggi rappresenta una misura pressoché universale, aperta a un ampio spettro di beneficiari:

- beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro;
- beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro: disoccupati percettori di Naspi (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) o Dis-Coll (Indennità di disoccupazione mensile);
- beneficiari di sostegno al reddito (ASI, SFL);
- disoccupati senza sostegno al reddito: disoccupati da almeno 6 mesi, altri lavoratori con minori opportunità occupazionali (giovani e donne, anche non in condizioni di fragilità), lavoratori autonomi che cessano l'attività o con redditi molto bassi;
- lavoratori fragili o vulnerabili: giovani Neet (*Not in Education, Employment or Training* con meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre);
- lavoratori con redditi molto bassi (*working poor*), il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo è cioè inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale.

È opportuno rimarcare che prima dell'attuazione di GOL le politiche attive del lavoro in Piemonte si sono progressivamente strutturate per poi consolidarsi, a partire dal 2016, con il Buono Servizi Lavoro (BSL). Esso consiste in un titolo di spesa, di importo predeterminato, di cui il destinatario dispone (figurativamente) e che viene riconosciuto finanziariamente ai soggetti attuatori accreditati come rimborso dei costi sostenuti per l'erogazione degli interventi di politica attiva. Il BSL si configura come una misura di impianto universalista che permette ai destinatari di usufruire gratuitamente di servizi per l'inserimento lavorativo offerti da una platea di soggetti accreditati pubblici e privati. Si tratta di servizi di orientamento, di sostegno alla ricerca del lavoro, di inserimento lavorativo tramite i tirocini o attraverso i contratti di lavoro. Negli ultimi dieci anni, la definizione del BSL ha contribuito a delineare le politiche attive del lavoro regionali, precedentemente basate sulla gestione «per progetti» a cura delle Province, attraverso un processo di riorganizzazione delle funzioni e una progressiva ridefinizione del ruolo dei CPI. In tale percorso di sviluppo, i CPI sono stati talvolta

impiegati in attività di carattere prevalentemente amministrativo, fino a essere coinvolti nell'erogazione dei servizi di orientamento e di primo accesso dell'utenza alla rete dei servizi per il lavoro. Come vedremo di seguito, prima dell'introduzione del programma GOL, il CPI svolgeva una funzione piuttosto circoscritta a fornire all'utenza la lista dei diversi soggetti attuatori presenti nel territorio di riferimento cui le persone disoccupate, secondo il principio della libertà di scelta, potevano rivolgersi a loro piena discrezione. Con la riforma delle politiche attive del lavoro, i CPI assumono un ruolo centrale nell'attuazione, attraverso la gestione e l'erogazione diretta della profilazione quale primo elemento di una modalità di presa in carico che si propone di rafforzare l'uniformità a livello territoriale.

Nell'attuazione in Piemonte del programma GOL, il BSL è stato adattato e disegnato per definire differenti percorsi dedicati a fornire i servizi per l'inserimento lavorativo e le attività di formazione (Tabella 1). Analogamente a quanto previsto nel BSL, anche nel programma GOL l'offerta dei servizi per il lavoro è affidata agli operatori accreditati.

TABELLA 1. BUONO SERVIZI LAVORO GOL

Percorso	Misura
1 – Reinserimento occupazionale	▪ Buono servizi lavoro GOL (1) – Reinserimento occupazionale
2 – Upskilling	▪ Buono servizi lavoro GOL (2) – Upskilling ▪ Corsi di formazione fino a 150 ore
3 – Reskilling	▪ Buono servizi lavoro GOL (3) – Reskilling ▪ Corsi di formazione tra le 150 e le 600 ore
4 – Lavoro e inclusione	▪ Buono servizi lavoro GOL (4) – Lavoro e inclusione ▪ Corsi di formazione – Upskilling e Reskilling
5 – Ricollocazione collettiva	▪ Buono servizi lavoro GOL (4) – Ricollocazione collettiva ▪ Corsi di formazione – Upskilling e Reskilling

1.2 LE TAPPE DEL PERCORSO

La partecipazione al percorso del programma avviene con diverse tappe: l'iscrizione e la profilazione presso il CPI, la sottoscrizione del Piano di Azione Individuale (PAI), la presa in carico e l'orientamento specialistico, la partecipazione alle attività di formazione e il supporto per la ricerca e l'inserimento al lavoro. Ad esclusione dei casi che per diverse ragioni possono abbandonare il percorso (cd. *dropout*), queste tappe delineano il cammino di ciascun utente all'interno del programma in termini generali poiché verosimilmente, e in ragione di diversi fattori (ad es. organizzativi o individuali), di volta in volta questo cammino potrebbe risultare meno lineare di quanto sia di seguito illustrato. È utile identificare le diverse fasi previste quale elemento informativo preliminare all'analisi di attuazione del programma che segue nelle seguenti pagine.

1.2.1 L'iscrizione e la profilazione presso il CPI

L'avvio del percorso degli utenti all'interno del programma inizia con l'accesso ai CPI. Dopo aver formalizzato la disponibilità al lavoro attraverso la Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID), l'operatore avvia la fase di profilazione, elemento distintivo introdotto dal programma.

La profilazione consiste nella raccolta di informazioni relative alle condizioni sociali, economiche e alla storia professionale dell'utente, nel momento in cui accede al programma. Il colloquio, della durata di circa 60 minuti, permette di definire il profilo di occupabilità e quindi il percorso formativo e di reinserimento lavorativo. In concreto, l'operatore del CPI delinea il profilo di occupabilità dell'utente e la conseguente assegnazione a uno dei percorsi previsti ricostruendo le pregresse

esperienze lavorative e le mansioni svolte, le competenze tecniche e trasversali, le aspettative personali e professionali, la presenza di eventuali ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro (es. ostacoli di carattere sociale, sanitario, relativi alla possibilità di mobilità sul territorio, di conciliazione) oltre che alle principali variabili socio socio-anagrafiche.

La prima parte del colloquio è solitamente dedicata alla profilazione quantitativa e consiste nella raccolta di dati quali il profilo anagrafico, lo status (occupato/disoccupato), il tempo di disoccupazione, i titoli di studio e le esperienze lavorative pregresse per soppesare il livello di occupabilità e le tempistiche previste per trovare un nuovo impiego (Sacchi e Scarano 2023). La profilazione quantitativa ha una prima validità di 90 giorni: entro tale lasso di tempo, se la persona si presenta nuovamente agli sportelli del CPI, l'operatore può procedere direttamente all'*assessment* qualitativo; altrimenti, dovrà ripetere la procedura di raccolta dei dati per aggiornare il profilo dell'utente.

La seconda parte del colloquio, elemento di novità introdotto da GOL tra le mansioni dei CPI rispetto alla precedente versione del BSL, prevede una valutazione di stampo qualitativo volta a raccogliere informazioni aggiuntive rispetto allo stato di occupabilità dell'utente, approfondendo non solo il livello di competenze trasversali, ma anche dimensioni relative alla condizione della persona, considerate essenziali per poter individuare il percorso più appropriato ed anche l'eventuale bisogno di ulteriori supporti. Seguendo una traccia predefinita gli operatori raccolgono informazioni tramite domande a risposta aperta volte a sondare aspetti quali la padronanza di strumenti e piattaforme digitali per la ricerca di lavoro, le competenze linguistiche, il livello di autonomia negli spostamenti sul territorio, l'inclusione in reti familiari o di prossimità, l'eventuale impegno nella cura dei figli o di familiari a carico, lo stato psicologico e la condizione abitativa.

Al termine del colloquio, l'operatore dispone di un margine di discrezionalità di 3 punti aggiuntivi rispetto all'esito della profilazione quantitativa per integrare il punteggio finale. In base all'analisi complessiva del fabbisogno formativo, delle ambizioni professionali e delle reali possibilità di intraprendere un determinato percorso, l'operatore può influire, ai margini, sull'assegnazione finale dell'utente ai gruppi (per come definiti nella tabella 1).

Alla luce dell'esito dell'*assessment* e dell'assegnazione a uno dei percorsi, ponendo attenzione all'autonomia negli spostamenti e/o alla possibilità di raggiungere gli sportelli presenti sul territorio con la rete del trasporto pubblico, l'operatore dei CPI offre una panoramica dei diversi Servizi Accreditati al Lavoro (SAL), ovvero agenzie di formazione o per il lavoro titolate all'erogazione del buono servizi lavoro nell'ambito del programma GOL, a cui rivolgersi per avviare la fase di orientamento specialistico. Ricevute le informazioni, l'utente sceglie l'agenzia presso cui recarsi entro 15 giorni per avviare il percorso di orientamento. Tale scelta, tuttavia, non implica alcun vincolo formale: l'utente può quindi decidere liberamente di recarsi presso un altro soggetto accreditato rispetto a quanto definito preliminarmente.

A seguito della profilazione e dell'assegnazione a un determinato percorso viene sottoscritto il Patto di servizio; esso rappresenta il documento guida del percorso individuale nel quale sono riportati gli obiettivi professionali, le attività previste (es. formazione, orientamento, accompagnamento al lavoro, tirocini o supporto di natura sociale), nonché le modalità di attuazione. In base al *modus operandi* e alle esigenze organizzative di ciascun CPI, la sottoscrizione del patto può avvenire successivamente alla profilazione, in un secondo incontro con il beneficiario o contestualmente all'*assessment*. Gli utenti che vengono assegnati al gruppo di "Reinserimento occupazionale" – ed eccezionalmente alcuni casi appartenenti al gruppo "Upskilling" – per i quali vengono individuate immediate opportunità occupazionali o di tirocinio possono essere gestiti dall'operatore del CPI e in particolare dal servizio interno di preselezione. In caso di esito negativo nel processo di selezione, tali

utenti tornano al CPI per dare il via all'accompagnamento al lavoro, all'orientamento specialistico o al supporto per l'impiego a cura di un soggetto accreditato.

Con la stipula del patto di servizio, il CPI acquisisce formalmente il ruolo di *case manager* dell'utente, divenendo punto di riferimento e monitoraggio delle successive fasi (presa in carico da parte del soggetto attuatore, orientamento specialistico, formazione e reinserimento lavorativo).

1.2.2 La sottoscrizione del PAI

Una volta concordata l'agenzia, il CPI apre un Piano di Azione Individuale (PAI) sull'applicativo Sistema Informativo Lavoro Piemonte (SILP), consentendo al soggetto accreditato selezionato di accedere al registro individuale e alle informazioni anagrafiche e di profilazione dell'utente. L'utente si presenta presso l'ente indicato nel patto di servizio o presso un altro soggetto accreditato entro 15 giorni dalla sottoscrizione del PAI per fissare il primo colloquio individuale. Se entro tale finestra temporale l'utente non si presenta, l'operatore del CPI sollecita la persona tramite SMS o chiamata telefonica. La fase di orientamento specialistico, così come il successivo percorso formativo, sono affidati al monitoraggio degli operatori, incaricati di tenere traccia e valutare i progressi verso l'inserimento lavorativo.

1.2.3 La presa in carico e l'orientamento specialistico

Dal momento in cui il beneficiario si presenta presso un ente accreditato ed esprime la sua intenzione di intraprendere il percorso previsto, il SAL procede con la formalizzazione della presa in carico. Tale passaggio, preliminare alla pianificazione e realizzazione della fase di orientamento specialistico, avviene attraverso la registrazione in piattaforma del codice fiscale del beneficiario e dei dati raccolti durante l'*assessment* e la successiva attivazione del "PAI Gestione del percorso".

Attraverso l'analisi del fabbisogno formativo individuale e delle ambizioni professionali, i SAL orientano gli utenti verso percorsi che possano soddisfare le loro aspettative e, al contempo, siano coerenti con il loro livello di istruzione ed esperienza. Per i percorsi "Upskilling" e "Reskilling" vige l'obbligo formativo, mentre per i percorsi di "Lavoro e inclusione" e "Ricollocazione collettiva" non è previsto l'obbligo ma la possibilità di scelta.

Nella pianificazione dei percorsi "Lavoro e inclusione", nel caso in cui sussistano particolari condizioni di fragilità, l'operatore del SAL può avvalersi della collaborazione di diversi servizi del territorio (educativi, sociali o socio-sanitari), oltre che del CPI, per predisporre attività di accompagnamento e supporto il più possibile personalizzate. Tutti questi servizi sono coinvolti nei cosiddetti "micropool", équipe multidisciplinari dedicate a monitorare periodicamente e coordinare l'insieme delle attività di supporto definite insieme a quelle formative e dedicate all'inserimento lavorativo.

L'orientamento specialistico, della durata di 6 ore, si articola in 4 sottofasi. Contestualmente al primo incontro, ultimata la procedura di presa in carico da parte del soggetto accreditato, o in colloqui successivi, il *case manager* avvia l'erogazione del servizio di orientamento. Il primo incontro conoscitivo, della durata di circa 60 minuti, è finalizzato a raccogliere informazioni sul percorso lavorativo del beneficiario, ricostruendo le esperienze formative e di lavoro pregresse, per delineare un primo bilancio individuale delle competenze. Ricostruito l'insieme di queste esperienze, l'operatore guida l'utente nella stesura o revisione del curriculum vitae, con l'obiettivo di rafforzare la capacità di presentazione e valorizzazione del proprio profilo professionale. A completamento di tale attività, l'operatore fornisce informazioni pratiche e consigli su come affrontare al meglio il colloquio di lavoro.

La fase successiva consiste nell'individuazione di un obiettivo occupazionale il più possibile concretizzabile e coerente con le ambizioni professionali della persona. Con l'utente vengono definite strategie mirate alla ricerca dell'occupazione; l'operatore offre una panoramica dei diversi strumenti, nonché delle metodologie e delle piattaforme digitali per la ricerca attiva del lavoro, fornendo informazioni pratiche su come orientarsi in rete, sulle procedure di iscrizione e sulla creazione del profilo digitale.

Al termine dell'orientamento specialistico, viene eseguita l'analisi del fabbisogno formativo (*Skill Gap Analysis*), finalizzata all'individuazione delle competenze da acquisire, aggiornare o rafforzare in funzione dell'ambito professionale prescelto. Alla luce dell'analisi, il *case manager* del SAL definisce con il beneficiario i corsi cui partecipare: di breve durata e professionalizzanti per i percorsi "Upskilling" e "Reskilling", o più strutturati e finalizzati all'innalzamento dei livelli di qualificazione per i percorsi di "Lavoro e inclusione" e "Ricollocazione collettiva". Successivamente, si dà formalmente inizio al percorso formativo attraverso l'attivazione della "Presenza in carico e avvio alla formazione" in piattaforma.

1.2.4 La formazione

La formazione prevista dal programma copre numerosi settori professionali e attinge all'ampio spettro del sistema di offerta regionale in materia: dai servizi alla persona e agroalimentare, fino ad arrivare alla meccanica e alle tecnologie informatiche.

Il percorso formativo deve essere completato dal beneficiario entro un massimo di 6 mesi dall'avvio del primo corso di formazione a cui prende parte. Se il soggetto accreditato al lavoro non dispone in prima persona di corsi in avvio, o l'offerta disponibile non è pienamente coerente con le aspettative dell'utente, invita l'utente a contattare nuovamente il CPI di riferimento per individuare alternative formative presso altri soggetti.

In linea generale gli utenti possono partecipare a più corsi formativi, eventualmente erogati da operatori diversi, a condizione che siano complementari e coerenti con l'obiettivo individuato durante l'analisi del fabbisogno. Lo stesso corso può essere frequentato da allievi assegnati ai percorsi di "upskilling" e "reskilling". Per questi ultimi, la partecipazione al singolo modulo formativo avviene mediante autorizzazione e con tempistiche precedentemente concordate, in quanto inserita in un percorso ampio e articolato finalizzato all'innalzamento graduale della qualificazione e delle competenze. A tal proposito, nel caso di corsi di durata inferiore al limite minimo previsto di 150 ore, l'agenzia formativa pianifica in anticipo i moduli aggiuntivi cui il partecipante al percorso di "reskilling" dovrà sostenere per raggiungere l'obiettivo formativo.

Per monitorare lo stato di avanzamento e valorizzare i percorsi formativi, è previsto il tracciamento dei traguardi formativi raggiunti e, ove possibile, il riconoscimento delle competenze acquisite dell'utente attraverso il rilascio di documenti di attestazione in accordo con i servizi di certificazione delle competenze (IVC) regionali e in linea con gli standard internazionali. A tal proposito, il soggetto che ha erogato la formazione tiene traccia delle effettive ore di partecipazione sul totale di quelle previste attraverso la compilazione di una apposita maschera sull'applicativo SILP.

I partecipanti alla formazione possono ottenere due principali tipi di riconoscimento: l'attestazione di frequenza e l'attestazione delle competenze acquisite. Il primo documento ha l'obiettivo di confermare e riconoscere l'avvenuta partecipazione a uno o più corsi formativi, specificando la durata e i contenuti dei moduli. Tale attestazione non ha un valore di convalida degli apprendimenti e può essere rilasciata dalla stessa agenzia per la formazione incaricata di erogare il servizio. In caso di interruzione del percorso formativo, il beneficiario della formazione riceve ugualmente un attestato di frequenza comprovante il monte ore raggiunto. L'attestazione delle competenze

acquisite, invece, certifica ufficialmente le abilità assimilate dal beneficiario, verificate a conclusione dei percorsi formativi. Il documento viene rilasciato da un ente formativo abilitato dalla Regione, nella persona di un Operatore della Certificazione (OC), previa verifica delle competenze, ove previsto, attraverso un esame o prova finale. La certificazione indica nel dettaglio il livello di qualificazione raggiunto, inquadrandolo nella normativa di settore e nel Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze (SNCC). Nell'ambito del programma GOL, tale attestazione può essere raggiunta dal beneficiario anche attraverso il tirocinio extracurriculare; in tal caso, il documento è a cura dell'agenzia formativa promotrice e del soggetto ospitante.

Durante il percorso formativo può contestualmente verificarsi l'erogazione di servizi di accompagnamento al lavoro. Il fatto che queste diverse attività possano svolgersi contemporaneamente rappresenta un altro elemento che caratterizza il programma e si inserisce nel più ampio processo di convergenza tra i servizi dedicati all'inserimento lavorativo e l'ambito della formazione.

L'adeguamento del Piano attuativo regionale nel corso del 2024 ha apportato due sostanziali modifiche alla formazione: l'introduzione della possibilità per i beneficiari inseriti nel percorso di "Reinserimento occupazionale" di partecipare a corsi formativi di breve durata e il riconoscimento dei tirocini extracurricolari come percorsi formativi *on the job* (Regione Piemonte 2024). Inoltre, l'aggiornamento del piano introduce il riconoscimento di un rimborso forfettario ai lavoratori di aziende in crisi inseriti nel percorso dedicato alla "Ricollocazione collettiva", presi in carico dall'Unità di Crisi Regionale Integrata, che prendono parte a percorsi formativi.

1.2.5 L'accompagnamento al lavoro

L'ultima fase prevista dal programma, successiva alla conclusione del percorso formativo, prevede l'erogazione di servizi di accompagnamento al lavoro da parte del *case manager* che ha erogato l'orientamento specialistico.

Tale attività è finalizzata a valorizzare le competenze acquisite durante il percorso formativo, affiancando l'utente nella ricerca di occupazioni che soddisfino la propria ambizione professionale; si tratta di una attività di affiancamento che, in linea generale, tende a fornire informazioni, competenze e strumenti, tali che l'utente possa – in questa fase, ma anche eventualmente in futuro – essere il più possibile autonomo nella ricerca dell'impiego. In questa fase l'operatore affianca l'utente nella redazione della lettera di presentazione, nella risposta ad annunci e/o nell'utilizzo dei canali di reclutamento online. In questa fase l'agenzia può procedere con l'inserimento degli utenti all'interno del proprio portale di reclutamento, con l'obiettivo di automatizzare la ricerca e quindi favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Se viene individuata un'opportunità di lavoro, l'operatore aiuta quindi il beneficiario a predisporre la candidatura e/o a preparare il colloquio, con l'obiettivo di renderlo il più possibile autonomo non solo a cercare un'occupazione ma anche a gestire il processo di selezione e l'eventuale colloquio. Quest'insieme di attività di affiancamento può generalmente iniziare anche prima dell'avvio del percorso formativo – in alcuni casi anche in concomitanza – per non lasciare 'in sospeso' la persona nella delicata fase di attesa per l'avvio dei corsi.

TABELLA 2. FASI E ATTIVITÀ DEL PERCORSO GOL

Fase	Soggetti Coinvolti	Attività
1. Iscrizione e Profilazione	CPI (Centro per l'Impiego)	I. Formalizzazione DID (Dichiarazione di Immediata Disponibilità) II. <i>Assessment</i>: profilazione quantitativa (dati anagrafici, status, durata disoccupazione, titoli) + profilazione qualitativa (competenze trasversali, condizione sociale/domestica, digitale, linguistica, mobilità) III. Definizione del profilo di occupabilità e assegnazione al cluster (101, 102, 103, 104) IV. Scelta del SAL (Servizio Accreditato al Lavoro) da parte dell'utente V. Stipula del Patto di Servizio Personalizzato (PSP) VI. Eventuale invio a preselezione (per 101/eccezionalmente 102)
2. Sottoscrizione PAI e invio al SAL	CPI e SAL	I. Apertura del PAI (Piano di Azione Individuale) sul sistema SILP (Sistema Informativo Lavoro Piemonte) II. Accesso del SAL selezionato al registro/dati utente III. Primo colloquio presso il SAL IV. Monitoraggio ed eventuale sollecito dell'utente (SMS/chiamata) da parte del CPI
3. Presa in carico e orientamento specialistico	SAL	I. Formalizzazione della presa in carico (attivazione "PAI Gestione del percorso") II. Orientamento Specialistico: a) Bilancio competenze. b) Stesura/revisione CV e preparazione al colloquio. c) Individuazione obiettivo professionale e strategie di ricerca. d) <i>Skill gap analysis</i> III. Definizione dei corsi da attivare IV. Avvio alla Formazione
4. Formazione	Enti di formazione, imprese, liberi professionisti	I. Percorsi di aggiornamento II. Percorsi di riqualificazione III. Percorsi di formazione nelle competenze di base IV. Percorsi individuali o individualizzati di formazione per la partecipazione e il successo formativo
5. Accompagnamento al Lavoro	SAL	I. Valorizzazione e integrazione delle competenze acquisite all'interno del CV II. Supporto per acquisire autonomia nella ricerca (lettera di presentazione, risposta annunci, uso piattaforme online) III. Inserimento nel portale gestionale di reclutamento del SAL per automatizzare ricerca IV. Supporto per la candidatura e alla preparazione del colloquio di selezione

CAPITOLO 2

L'ANALISI DI ATTUAZIONE

2.1 I DATI

Gli individui coinvolti nel programma GOL (al 30 aprile 2025) – anche denominati individui “raggiunti”² – sono complessivamente in Italia 3.574.452, di cui 217.864 in Piemonte. In ragione del fatto che è possibile osservare più eventi di ingresso ed uscita dal Programma di un uno stesso individuo, le prese in carico sono pari a 3.929.640 in Italia e 238.424 in Piemonte (Tabella 3).

Complessivamente i dati a livello regionale dipingono un quadro diversificato a causa dei diversi target prioritari previsti dai documenti programmatici regionali. Circa la metà delle prese in carico fanno riferimento al percorso di reinserimento lavorativo, quello dedicato alle persone con una ridotta distanza dal mercato del lavoro, mentre la restante quota si distribuisce in maggior parte tra i percorsi di aggiornamento e riqualificazione; ciò vale tanto in Piemonte quanto mediamente in Italia. In Italia è assegnato ai percorsi di aggiornamento e riqualificazione rispettivamente il 24,7% e il 20,6% delle prese in carico ed è del 3,8% l'incidenza dei percorsi di lavoro e inclusione; in Piemonte è assegnato ai percorsi di aggiornamento e riqualificazione rispettivamente il 22,7% e il 15,6% delle prese in carico ed è del 9,8% l'incidenza dei percorsi di inclusione.

TABELLA 3. PRESE IN CARICO E PERCORSI IN ITALIA E PIEMONTE, VAL. ASSOLUTI E VAL. %

	Piemonte	Italia		Piemonte	Italia
Percorsi	Valori assoluti			Valori percentuali	
1. Reinserimento lavorativo	123.522	1.991.445		51,8	50,7
2. Aggiornamento (upskilling)	54.022	972.258		22,7	24,7
3. Riqualificazione (reskilling)	37.115	811.284		15,6	20,6
4. Lavoro e inclusione	23.252	148.700		9,8	3,8
5. Ricollocazione collettiva	513	5.953		0,2	0,2
Totale prese in carico	238.424	3.929.640		100	100
Individui	217.864	3.574.452			
Fonte: INAPP, 2025					

Considerando le principali caratteristiche degli individui – con attenzione alla distribuzione di genere, le fasce di età, l'origine e l'anzianità di disoccupazione – non si rilevano differenze particolarmente rilevanti tra la media italiana e il Piemonte (Tabella 4). La componente femminile è maggioritaria (intorno al 55%), così come la fascia d'età 30-54 anni e la presenza di cittadini italiani, con un valore per il Piemonte inferiore alla media nazionale ma analogo alle altre regioni del nord del paese. Al momento dell'ingresso nel programma, a livello nazionale è disoccupato da almeno 6 mesi il 34,6% degli individui e il 29,9% da 12 mesi ed oltre; il Piemonte mostra incidenze più basse della media italiana, con disoccupati da almeno 6 mesi pari al 27,1% degli individui e del 22,9% per i disoccupati da almeno 12 mesi.

² Si tratta di persone che hanno presentato una dichiarazione di immediata disponibilità (DID) al lavoro e alle misure di politica attiva, si sono recate presso i Servizi per il lavoro, hanno ricevuto un *assessment* quantitativo e hanno sottoscritto un patto di servizio personalizzato con l'individuazione di uno tra i cinque percorsi previsti in GOL (INAPP, 2025:5).

TABELLA 4. INDIVIDUI PER CARATTERISTICHE SOCIO-ANAGRAFICHE, VALORI %

	Italia	Piemonte
Genere		
Maschi	47,7	45,1
Femmine	55,3	54,9
Età		
15-29	29,5	31,0
30-54	53,7	52,2
55+	16,8	16,8
Cittadini		
Italiani	84,5	74,5
Stranieri	15,5	25,5
Anzianità disoccupazione		
>= 6 mesi	34,6	27,1
>= 12 mesi	29,9	22,9
Fonte: INAPP, 2025		

Dal 2021 programma GOL è dedicato alle persone in cerca di occupazione che percepiscono un ammortizzatore sociale o una misura di integrazione del reddito, o sono lavoratori fragili e disoccupati senza sostegno al reddito. Nel 2024 il programma è stato modificato prevedendo tra i destinatari anche i beneficiari della misura di Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) e dell'Assegno di Inclusione (ADI). Complessivamente i dati relativi ai dispositivi di sostegno al reddito SFL e ADI esprimono un divario tra le regioni, soprattutto tra il Mezzogiorno e il resto del Paese, per effetto del diverso contesto socioeconomico. In particolare il SFL è mediamente più consistente al Sud mentre in altre aree del Paese, ad eccezione di altre regioni tra le quali il Piemonte dove i percettori di SFL sono pari al 2,1.

A livello nazionale, tra quanti hanno un patto di servizio attivo³ il 44,8% ha presentato una domanda di NASpl o DisColl, il 3,2% ha una domanda SFL accolta e attiva⁴, il 4,7% è rappresentato dai componenti attivabili al lavoro dei nuclei di beneficiari di ADI, mentre il 44,8% è la quota di persone in cerca di lavoro non soggette a condizionalità. Tale distribuzione non è molto dissimile in Piemonte, ad eccezione della quota di chi ha presentato una domanda di NASpl o DisColl pari al 49,2%, evidentemente compensata da una quota inferiore alla media nazionale di persone attivabili al lavoro appartenenti ai nuclei di beneficiari di ADI (pari a 2,1%) (Tabella 5).

La quota degli individui coinvolti nel programma a livello nazionale per i quali risulta avviata o conclusa almeno una politica attiva tra quelle previste nei patti di servizio personalizzati è pari al 64,2% dei raggiunti, mentre in Piemonte l'incidenza è del 67,7% (Tabella 6). Come per altre dimensioni, che per parsimonia non richiamiamo in questa sede, anche con riferimento al rapporto tra individui beneficiari di almeno una politica e individui raggiunti, si rileva una consistente variabilità tra le regioni che può essere ricondotta plausibilmente alla differente dinamica temporale nell'implementazione del programma a livello territoriale. A livello nazionale, infatti, la rilevazione ha permesso di evidenziare che nel corso del tempo è aumentata la capacità di coinvolgimento degli utenti nelle attività programmate da parte dei servizi per il lavoro e a tale aumento corrisponde

³ Si considera attivo il patto che presenta una presa in carico del Servizio per il lavoro competente in stato di avvio o di sospensione.

⁴ Al netto quindi delle domande decadute e revocate.

un'importante diminuzione dei tempi di attesa per l'avvio della prima politica. Pur con delle differenze, questo andamento si registra quasi in tutte le regioni ma con diverse situazioni di partenza: ci sono regioni che all'inizio del programma esprimono bassi tempi di attesa e alti tassi di avvio delle politiche, mentre altre regioni – e tra queste il Piemonte – hanno migliorato nel corso del tempo la capacità di avvio dei percorsi progressivamente alla crescita della platea dei beneficiari.

TABELLA 5. PROGRAMMA GOL: INDIVIDUI CON PATTO DI SERVIZIO ATTIVO PER TARGET, VAL. ASSOLUTI E VAL. %

	Italia	Piemonte		Italia	Piemonte
Presi in carico con patto di servizio attivo	Valori assoluti			Valori %	
SFL Domanda accolta e attiva	100.659	3.530		3,2	2,1
ADI Attivabili al lavoro	146.054	3.499		4,7	2,1
NASpl-DIsColl	1.391.435	81.916		44,8	49,2
Altri disoccupati	1.470.355	77.432		47,3	46,6
Totale	3.108.503	166.377		100	100

Fonte: INAPP, 2025

TABELLA 6. PROGRAMMA GOL: INDIVIDUI CON ALMENO UNA POLITICA DOPO LA PRESA IN CARICO, VAL. ASSOLUTI E VAL. %

	Italia	Piemonte
Individui raggiunti (val. assoluti)	3.574.452	217.864
Individui con almeno una politica avviata o conclusa (val. assoluti)	2.295.428	147.412
Individui con almeno una politica avviata o conclusa (val. %)	64,2	67,7

Fonte: INAPP, 2025

Gli occupati rappresentano il 40% del totale dei presi in carico a livello nazionale e circa il 40,8% di quelli presi in carico in Piemonte. In Italia circa il 36% ha un rapporto di lavoro avviato dopo la presa in carico (nuovi occupati) mentre il 3,8% ha un rapporto di lavoro precedente alla presa in carico. In Piemonte si rilevano valori del tutto analoghi per quanto riguarda gli individui con un rapporto di lavoro avviato dopo la presa in carico (36,3%) e un valore sopra la media nazionale, pari al 4,5%, di occupati con un rapporto di lavoro che precede la presa in carico (Tabella 7).

TABELLA 7. INDIVIDUI OCCUPATI, VAL. ASSOLUTI E VAL. %

	Italia	Piemonte
Individui presi in carico (val. assoluti)	3.568.728	217.352
Occupati (val. %)	40,0	40,8
di cui con rapporto di lavoro avviato dopo la presa in carico (%)	36,2	36,3
di cui con rapporto di lavoro avviato prima della presa in carico (%)	3,8	4,5

Fonte: INAPP, 2025

Potendo attingere ai più recenti dati della Regione Piemonte raccolti nell'ambito delle attività del monitoraggio nazionale è possibile trarre un quadro descrittivo aggiornato ad ottobre 2025: le

persone raggiunte dal programma salgono a circa 260 mila e i beneficiari⁵ a circa 173 mila (Tabella 6).

TABELLA 8 – INDIVIDUI RAGGIUNTI E BENEFICIARI, VALORI ASSOLUTI E %

Raggiunti	260.165
Beneficiari	173.637
di cui	
formati con attestazioni finali	49.936
con rapporto di lavoro	99.073
con percorso completo	24.628

Fonte: Regione Piemonte – Monitoraggio nazionale, dati al 31/10/2025

L'attuale grado di avanzamento quantitativo è elevato e coerente con la possibilità di raggiungere gli obiettivi target del PNRR entro la conclusione del programma, recentemente prorogata al 30 giugno 2026.

Infatti, al 31/10/2025 si attesta un raggiungimento pari al 98% dell'obiettivo target riferito ai beneficiari (target M5C1-3), all'85% dell'obiettivo target riferito ai formati (target M5C1-4), all'84% relativamente all'obiettivo target M5C1-3 che prevede che almeno il 75% dei Beneficiari sia in condizioni di svantaggio e rientri in una delle seguenti condizioni: donne o under 30 o over 55 o disabili o disoccupati di lungo periodo.

2.2. IL RUOLO DEI CENTRI PER L'IMPIEGO

La declinazione di GOL a livello regionale ha previsto il coinvolgimento dei diversi soggetti già impegnati nell'attuazione del BSL – i CPI, l'Agenzia Piemonte Lavoro (APL), le agenzie per il lavoro for profit, il Terzo settore, gli enti per la formazione – ma ha allo stesso tempo cambiato significativamente il ruolo precedentemente svolto dai CPI nell'ambito del BSL.

Nell'erogazione del BSL il CPI svolgeva un'attività di tipo prevalentemente amministrativo, attestava la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro dell'utente e forniva la lista dei SAL presenti sul territorio. Nell'attuazione di GOL i CPI assumono un ruolo di primo piano, configurandosi come porta d'accesso, monitoraggio e governo dei percorsi di formazione e inserimento lavorativo. Questo esito è anche il risultato del percorso di potenziamento cui i CPI sono stati oggetto che ha agevolato la loro capacità di esercitare un ruolo di porta di accesso ai servizi ed anche, in una certa misura, di promuovere la collaborazione tra i diversi servizi (es. sociali, socio-sanitari) che, in caso di necessità, possono essere coinvolti a supporto delle persone in cerca di occupazione. A questi temi sono dedicati i seguenti paragrafi.

⁵ Obiettivi target M5C1-3 e M5C1-4.

2.2.1 Alcuni esiti del piano di potenziamento

Il Piano nazionale straordinario di potenziamento dei Centri per l'impegno ha progressivamente rafforzato la dotazione di personale, da un lato sul fronte della numerosità e, dall'altro, sul fronte dell'eterogeneità delle competenze.

Dalle interviste con i responsabili dei CPI è emerso come il potenziamento dei CPI non si sia esaurito nell'incremento quantitativo della dotazione organica, ma abbia comportato un ampliamento delle professionalità degli operatori da dedicare alla gestione della domanda.

In diversi casi, il personale di nuova assunzione presso i CPI vanta una precedente esperienza professionale all'interno della rete dei servizi territoriali alla persona. Il processo di assunzioni del CPI ha in alcuni casi determinato una dinamica di "travaso" di risorse dal settore privato e privato sociale a quello dei servizi pubblici per l'impiego ridefinendone progressivamente l'organizzazione.

«(...) il nostro personale aveva competenze forti legate alla presa in carico ma più di carattere amministrativo; dal 2020 in poi raddoppiamo come numero di personale e vediamo quindi entrare molto spesso psicologi, laureati in scienze dell'educazione, con esperienza nella rete dei servizi (...) si è iniziato ad avere veramente un travaso dalla rete dei servizi privati al pubblico» (Int_20).

L'esperienza portata in dote dal personale neoassunto sembra aver costituito una risorsa preziosa per le competenze professionali immediatamente fruibili nella gestione dei colloqui e, più diffusamente, per il capitale relazionale di cui dispone e che è divenuta parte delle risorse relazionali del CPI nell'ambito della funzione di coordinamento all'interno della rete dei servizi territoriali.

Nella gestione dei beneficiari, i neoassunti dei CPI si sono spesso trovati a lavorare fianco a fianco con ex-colleghi o con professionisti con cui già sussistevano rapporti di conoscenza diretta e collaborazione. Il bagaglio relazionale messo a disposizione dai nuovi operatori ha quindi facilitato la comunicazione nella gestione delle prese in carico e, in alcuni casi, ha favorito la costruzione e la condivisione di metodi e strategie di monitoraggio degli utenti.

«(...) il territorio di nostra competenza è oggettivamente piccolo, quindi tra noi operatori già un po' ci conoscevamo anche grazie al fatto che il centro per l'impiego è stato rimpolpato di personale che proveniva prevalentemente dai Sal. Anche per questo la collaborazione è risultata semplice» (Int_15).

L'arrivo di nuove risorse sembra inoltre aver innescato delle dinamiche di apprendimento anche nel personale di più lungo corso che, sino a questa fase, era stato impegnato in mansioni quasi esclusivamente di carattere amministrativo. L'acquisizione e l'ampliamento delle competenze ha determinato lo sviluppo nelle possibilità e capacità dei CPI di gestire – in modo più ravvicinato e con maggior sicurezza rispetto al passato – i casi di utenti più vulnerabili, a favore dei quali è indispensabile la collaborazione con l'insieme dei servizi socio-assistenziali del territorio.

«(...) siamo cresciuti tantissimo, oggi possiamo contare su una squadra di operatori in grado di orientare le persone. Sono diventati molto bravi anche nel fare approfondimenti con un'utenza anche vulnerabile, come con i ragazzi del Centro di Salute Mentale. Io ho notato un grande salto di qualità, magari altri Centri possono essere un pochino più indietro, però credo sia solo questione di tempo» (Int_18).

Infine, l'estensione delle competenze ha verosimilmente facilitato il personale dei CPI nel gestire l'attività di profilazione con particolare riferimento alla dimensione qualitativa del colloquio con i

beneficiari. A tal proposito, gli operatori dei CPI hanno spiegato come il rafforzamento delle strutture sia passato anche attraverso quello che un responsabile di CPI ha definito un "cambiamento culturale e formativo radicale" nell'approccio alla politica e nei metodi di coordinamento, con un progressivo incremento delle riunioni e degli scambi informali di aggiornamento tra operatori. Il cambio di approccio organizzativo sembra aver contribuito al rafforzamento dei CPI nel facilitare il confronto interno, favorendo l'uniformità di intervento tra gli operatori e migliorando la capacità di gestione dei casi. Il rafforzamento dei CPI, avvenuto tramite le risorse messe in campo dal Piano nazionale straordinario di potenziamento dei Centri ha quindi avuto un impatto rilevante sull'assetto organizzativo complessivo dei centri, ed anche sulla distribuzione delle mansioni all'interno delle singole strutture, funzionale alla gestione del programma.

2.2.2 Il CPI come porta di accesso alle politiche attive del lavoro

Il personale dei CPI intervistato ha in più occasioni messo in luce come il programma GOL abbia portato ad un ampliamento della mansione svolta sinora nell'ambito delle PAL e, più in generale, della funzione dei CPI. L'assegnazione dell'attività di profilazione ha di fatto affidato al personale dei CPI il ruolo di *case manager* che accoglie l'utente, formalizza l'accesso alle PAL e lo guida all'interno del programma. Tale veste, per certi aspetti non pienamente sviluppata sino all'avvento di GOL, ha aggiornato le mansioni degli operatori dei CPI, con un ampliamento del raggio di azione e anche del margine di discrezionalità nella gestione degli utenti.

Più volte nel corso delle interviste è stato rimarcato quanto il programma GOL abbia contribuito ad allentare la qualificazione strettamente amministrativa dei CPI e del personale a favore di un ruolo informativo, di orientamento, di consulenza a supporto dell'inserimento lavorativo.

«(...) in GOL abbiamo cercato di darci una linea, cioè non fare solo prettamente un'intervista e arrivare a segnare una profilazione e individuare un'agenzia per il lavoro con la persona, che comunque sono cose molto importanti, ma anche dare un po' di consapevolezza rispetto al percorso perché noi abbiamo sempre trovato persone molto disorientate» (Int_20).

«(...) il centro ha rafforzato il suo ruolo all'interno della rete dei servizi grazie alla possibilità di rendere disponibili percorsi di formazione in funzione della necessità e del bisogno della persona che cerca lavoro» (Int_13).

Questa diversa qualificazione delle mansioni svolte da parte del personale non è stata esente da alcune perplessità da parte di alcuni operatori, scettici e/o resistenti rispetto al fatto che il colloquio previsto dal programma prevedeva di approfondire con l'utente aspetti relativamente sensibili, come la condizione economica e quella sociale. Nelle precedenti versioni del BSL, le tematiche relative alla sfera privata delle persone restavano infatti generalmente escluse nella fase di accoglienza e gestione (amministrativa) dei casi, mentre nell'ambito del programma diventano rilevanti per perfezionare la profilazione in fase di ingresso e, di conseguenza, per eventualmente coordinare la rete dei servizi in corso d'opera (in particolar modo dei percorsi di "Lavoro e inclusione").

«(...) all'inizio io ricordo questo era anche un po' il timore di noi operatori cioè dire come reagiranno le persone quando andremo a chiedere delle informazioni comunque un pochino più delicate, che esulano da quello che è la presa in carico classica» (Int_17).

«(...) ci sono domande anche molto delicate, alcune vanno a toccare argomenti come la condizione economica di una persona; a volte può essere un po' imbarazzante entrare così nel dettaglio di debiti e quant'altro. Abbiamo cercato di utilizzare la traccia in modo tale che

la persona non si sentisse messa all'angolo o guidata da un sistema informatico che tira fuori il numero. Qui a mio avviso non è tanto il tipo di domanda che fa la differenza ma come viene posta dagli operatori» (Int_15).

Nonostante permangano alcune perplessità da parte degli operatori rispetto all'opportunità di dover approfondire specifici ambiti che riguardano la vita degli utenti – e che talvolta possono essere ritenuti di competenza di altri servizi, come quelli sociali – si può affermare che questa nuova funzione sia ad oggi relativamente metabolizzata e abbia quindi contribuito a disegnare il ruolo dei CPI come porta di accesso alle politiche attive del lavoro.

Questo ruolo chiave dei CPI pare inoltre che abbia contribuito ad innalzare la percezione rispetto alla qualità dei servizi offerti e anche a garantire maggiore uniformità a livello territoriale nei colloqui con i beneficiari. In particolare, la componente qualitativa del colloquio, come vedremo di seguito, orientata all'analisi delle competenze e delle esigenze degli utenti, viene ritenuta generalmente funzionale all'efficacia dell'accesso ai servizi, facilitando la presa in carico e la definizione dei percorsi. A tal proposito, gli operatori dei CPI intervistati hanno generalmente espresso un giudizio positivo sui mutamenti in corso, talvolta esprimendosi in termini particolarmente entusiastici; tali valutazioni positive si sono manifestate anche attraverso la percezione di un maggior apprezzamento della qualità del servizio da parte dei beneficiari.

«(...) il cittadino ha capito il senso del lavoro che viene fatto nel centro per l'impiego, che è quello di attivarli alla ricerca. È come se avessero ormai riconosciuto nel centro per l'impiego un ruolo di garanzia; la percezione è che l'utente si senta in qualche modo tutelato dall'istituzione pubblica anche rispetto a quello che viene fatto dall'ente privato. In fin dei conti ci siamo riappropriati del ruolo che dovrebbe essere rappresentato dalle istituzioni pubbliche» (Int_17).

Altri intervistati hanno rimarcato come i CPI nella loro nuova veste, non essendo mossi da logiche di profitto, siano riusciti a garantire l'accesso e la presa in carico di tutti, perseguendo così l'universalismo previsto dal disegno del programma. Se da un lato, almeno nella prima fase di attuazione di GOL, l'introduzione dei LEP per i CPI sembra aver favorito la tendenza a velocizzare le profilazioni per soddisfare il numero previsto di soggetti "raggiunti", dall'altro lato non sembra aver snaturato il loro ruolo di "istituzione garante dell'interesse del cittadino" nella gestione dei percorsi.

«(...) noi ci possiamo permettere di non essere mossi dalla logica di far quadrare i conti; per noi la persona meno occupabile non è un problema quindi in questo senso noi garantiamo la presa in carico a tutti e cerchiamo di trovare l'operatore che può essere più una risorsa per quella persona» (Int_20).

Il progressivo rafforzamento dei CPI, insieme all'ampliamento delle funzioni nella presa in carico e gestione dei percorsi da parte degli operatori, hanno quindi contribuito a strutturare il loro ruolo di "porta di accesso" alle PAL e, come vedremo di seguito, quale perno nella *governance* degli interventi che contribuiscono all'inserimento lavorativo.

2.2.3 Il CPI come perno nella *governance* delle politiche attive del lavoro

Il colloquio con gli utenti che accedono a GOL non esaurisce l'insieme delle attività che i CPI svolgono in quanto, rispetto al recente passato, sembra essersi intensificata l'attività di relazione e coordinamento con gli altri soggetti del territorio – pubblici o privati – impegnati in questo campo di policy. Ciò, da un lato, è derivato dall'esigenza di monitorare e presidiare i percorsi di inserimento

lavorativo che fanno seguito alla profilazione e, dall'altro, da quanto previsto nell'ambito dei cosiddetti percorsi "Lavoro e inclusione" del programma dedicati alle persone con più estese condizioni di fragilità sociale.

Questa attività di monitoraggio degli utenti affidata ai CPI si è in concreto rivelata più complessa di quanto previsto. Da un lato, la piattaforma SILP, basata sulla registrazione anagrafica dei codici fiscali, si è dimostrata non del tutto efficace nel facilitare il coordinamento tra i CPI e i diversi soggetti attuatori. Allo stesso tempo, alcuni intervistati hanno espresso giudizi critici rispetto alla sua utilità per il monitoraggio delle attività svolte e dei tentativi di contatto dei beneficiari a rischio di fuoriuscita dal programma.

«(...) nel momento in cui i SAL ci dicono che un beneficiario non si è presentato il tal giorno e il nominativo torna in mano al centro per l'impiego, non abbiamo strumenti informatici per gestire le informazioni e registrare se ho mandato la raccomandata, se mi è tornata indietro se l'ho chiamato, se mi ha risposto. Tutto questo deve essere poi gestito a livello artigianale» (Int_16).

«(...) in Piemonte non abbiamo un'agenda online in cui possiamo indicare le nostre disponibilità di accoglienza, quindi a volte succede che andiamo in overbooking e quando si va in overbooking il rischio è che non si ha poi il tempo per gestire in maniera giusta i candidati. Da noi c'è molta collaborazione con il CPI, ci si parla esprimendo la difficoltà di accogliere i nuovi utenti per qualche settimana affinché quelli in carico vengano gestiti correttamente. Ci si sono purtroppo altre realtà sul territorio piemontese dove questa attenzione manca assolutamente e diventa faticosissimo» (Int_15).

In base a quanto emerso da un'intervista con i referenti regionali, la mancata valorizzazione del potenziale della piattaforma sarebbe da ricondurre anche a un cambio di direzione che, a livello nazionale, ne ha imposto una modifica sotto il profilo tecnico. La piattaforma SILP prevedeva inizialmente una maschera dove era possibile inserire i dati qualitativi relativi ai beneficiari, funzionale al monitoraggio del rispetto dei vincoli di condizionalità. Con l'abolizione del reddito di cittadinanza e l'introduzione del Supporto per la Formazione e Lavoro (SFL), è stato richiesto ai percettori di sostegno al reddito di registrare le proprie credenziali unicamente sulla piattaforma nazionale del Sistema Informativo per l'inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL), per poter accedere al programma e documentare gli impegni previsti dalla condizionalità. La stessa piattaforma SIISL si è rivelata però, secondo gli intervistati, poco efficace nel tenere traccia dei percorsi, poiché totalmente "a carico degli utenti", macchinosa dal punto di vista tecnico e con problemi di interoperabilità con i sistemi informativi dell'INPS.

«(...) con l'arrivo di SIISL, una volta fatta la richiesta di NASPI, INPS la elabora e la valuta. Se accolta, parte un sms che arriva alla persona che ha fatto la domanda dicendo "entro 15 giorni devi andare sul portale SISL, inserire il tuo cv e realizzare il patto di attivazione digitale" per poi recarsi al CPI. Se non si presentavano a quel punto noi dovevamo applicare la condizionalità» (Int_21);

«(...) all'inizio ci trovavamo spesso a chiedere ad INPS perché su SIISL non comparissero le nostre attività. Il problema è nostro come di INPS, ci trovavamo a dire "noi le attività le abbiamo realizzate ok? Tu non le vedi, ma le abbiamo svolte e sul nostro portale c'è traccia"» (Int_17).

Per far fronte alle difficoltà di monitoraggio dei percorsi, alcuni CPI hanno assunto un ruolo di coordinamento intensificando le interazioni informali con i diversi soggetti attuatori e predisponendo elementari strumenti informatici – file Excel o documenti in cartelle condivise online – con l'obiettivo di tenere traccia degli utenti contattati e delle loro diverse problematiche.

Uno stimolo alle interazioni è poi derivato dalla previsione formale, nell'ambito dei percorsi "Lavoro e inclusione", di coinvolgere diversi attori (in particolare i servizi sociali) nella definizione e nell'attuazione dei percorsi di assistenza e di inserimento lavorativo con lo scopo di presidiare, non solo sul versante del lavoro, le condizioni dell'utenza e la conseguente partecipazione al programma. In particolare, la collaborazione con i servizi socio-sanitari è talvolta avvenuta anche attraverso la sottoscrizione di protocolli di intesa utili a formalizzare la costituzione delle équipes multidisciplinari. Nel complesso è opinione piuttosto diffusa tra gli intervistati che anche a partire da questi stimoli GOL abbia permesso di intensificare i rapporti tra i diversi soggetti del territorio e i CPI che hanno progressivamente svolto una funzione di collante della rete dei soggetti che a diverso titolo operano in questo campo di policy.

«(...) ci poniamo come interlocutore sia con i servizi sociali e con gli enti privati Sal e agenzie formative. Prima i servizi sociali non erano così, possiamo dire, in contatto con le agenzie per il lavoro perché non operavano, anche per il tipo di lavoro che facevano, non si relazionavano tantissimo. Adesso, invece, si è creato una sorta di ponte per una visione sistemica» (Int_14).

«(...) abbiamo organizzato incontri a cadenza regolare con tutte le agenzie per permettere ai vari operatori di conoscersi vis a vis, oltre ai micropool con i servizi sociali; quindi abbiamo creato una connessione tra i servizi SAL, formativi e servizi socio-sanitari del territorio. A volte abbiamo organizzato degli incontri a tema, come un incontro di approfondimento sul tema stranieri» (Int_15).

La capacità di mettere in rete i diversi servizi territoriali è stata ancora una volta ricondotta, da alcuni intervistati, al rafforzamento dell'organico dei CPI. Al di là delle modifiche formali introdotte dal programma rispetto al ruolo dei CPI, l'aver incamerato competenze sembra aver inciso nel tentativo di assumere un ruolo di maggior rilievo, se non di vera e propria regia, nel coordinamento delle reti territoriali. Con l'acquisizione delle nuove competenze i CPI sembra abbiano ereditato il patrimonio relazionale dei neoassunti – come si diceva in precedenza – e quindi rinforzato la capacità per intervenire con maggiore incisività e autorevolezza in contesti organizzativi e tavoli dove un tempo la partecipazione era prevalentemente di carattere simbolico o formale.

«(...) prima quando andavamo ai tavoli con le agenzie eravamo anche più insicuri, perché comunque non eravamo forti a livello di organico e di competenze. Oggi questa sensazione è completamente svanita; vuoi perché moltissime delle professionalità che erano all'interno dei soggetti privati sono state assunte da noi, vuoi perché proprio anche l'ente ha messo su dei meccanismi di apprendimento. Questo ci dà molta forza con loro e ci permette di fare cose che un tempo erano impensabili» (Int_18).

Complessivamente i CPI hanno quindi visto ampliarsi in modo significativo il proprio ruolo di coordinamento con gli altri attori coinvolti nelle politiche attive del lavoro, a partire dal monitoraggio dei percorsi e nella gestione dei casi più fragili inseriti nei percorsi "Lavoro e inclusione". Tuttavia, questa funzione di monitoraggio si è rivelata più complessa del previsto, in parte a causa di limiti tecnici delle piattaforme informatiche. La piattaforma SILP non ha facilitato adeguatamente lo scambio di informazioni con i SAL e non ha permesso di registrare in modo strutturato i contatti e le azioni svolte dai CPI per gli utenti a rischio di abbandono. Le difficoltà si sono poi relativamente aggravate con l'introduzione della piattaforma nazionale SIISL, ritenuta macchinosa e non in grado di tracciare in modo affidabile le attività svolte.

Per fronteggiare tali carenze, molti CPI hanno adottato soluzioni informali come file condivisi o contatti diretti con gli operatori degli altri servizi. Il programma GOL, e in particolare i percorsi per

l'inclusione, hanno inoltre favorito una maggiore interazione con servizi sociali e socio-sanitari, talvolta formalizzata tramite protocolli oltre che nell'attuazione delle équipes multidisciplinari.

Infine, il rafforzamento dell'organico dei CPI, grazie ai nuovi inserimenti professionali, ne ha aumentato le competenze e l'autorevolezza permettendo di assumere un ruolo più consistente e riconosciuto nei tavoli territoriali, superando la precedente partecipazione spesso di natura prettamente amministrativa o solo formale.

2.3. LA PROFILAZIONE

La fase della profilazione è cruciale per l'attuazione del programma poiché attraverso di essa avviene l'assegnazione degli utenti ai diversi percorsi. Si tratta di una fase che, secondo quanto rilevato nel corso dell'indagine, ha richiesto una particolare attenzione dei CPI impegnati a garantirne un'applicazione il più possibile uniforme sia a livello territoriale che entro ciascuna organizzazione. Pur se in una fase iniziale non sono mancate alcune resistenze rispetto alla rigidità della profilazione e alla debole discrezionalità lasciata all'operatore si può dire che generalmente la maggior strutturazione e uniformità del colloquio sono ormai elementi apprezzati poiché consentono di avere, rispetto al passato, un quadro maggiormente dettagliato ed esaustivo delle caratteristiche e delle esigenze di ciascun utente.

Le criticità relative alla "rigidità" della profilazione sono di duplice natura. In primo luogo, essa riguarda la procedura di calcolo per l'assegnazione dei punteggi, dirimente per l'assegnazione dei beneficiari ai diversi percorsi previsti dal programma, e che corre il rischio di dare eccessivamente peso alle informazioni anagrafiche e di natura quantitativa anziché valorizzare i dati raccolti durante il colloquio. Tale rigidità, restringerebbe secondo gli intervistati il margine di intervento e scelta dell'operatore, limitando la possibilità di incidere sull'assegnazione ai percorsi. In alcuni casi la profilazione non avrebbe sempre reso possibile il progetto professionale dell'utente o la sua volontà di intraprendere un percorso formativo specifico.

«(...) tanti lavoratori hanno alle spalle contratti brevi di lavoro nell'agricoltura come raccoglitori delle mele, ciò faceva sì che al momento dell'*assessment* fossero classificati come 101, quando poi magari c'erano tante altre problematiche; l'algoritmo calcolava il fatto che avevano un contratto di lavoro terminato di recente quindi automaticamente erano da considerarsi altamente occupabili» (Int_18).

Un secondo limite dato dalla profilazione è di natura tecnico-amministrativo e consiste nella sua validità annuale. La previsione che la profilazione possa essere rivista, e quindi modificata, solo dopo un anno si scontrerebbe – secondo gli operatori intervistati – con i cambiamenti di status dell'utenza (rispetto ad aspetti personali, per esempio) che possono verificarsi in corso d'opera e che quindi dovrebbero rendere possibile modificare gli interventi previsti e il percorso di inserimento lavorativo.

«(...) le regole del bando prevedono che dopo 12 mesi una persona possa essere riprofilata, però un anno è tanto, a volte la persona ha bisogno di entrare nel mercato del lavoro subito» (Int_04);

«(...) le difficoltà sono soprattutto legate al fatto che la storia delle persone cambia nel tempo, ma la profilazione vincola la persona per 12 mesi; non è detto che la condizione di una persona sia stabile, può avere delle difficoltà che emergono col tempo e in questo caso diventa veramente difficile» (Int_18).

Pur a fronte di queste criticità di carattere generale, la previsione della profilazione da rivolgere a tutti gli utenti è stata progressivamente apprezzata dagli operatori quale strumento in grado di favorire l'uniformità del sistema di offerta delle PAL. Diversi intervistati hanno ad esempio evidenziato come prima dell'avvio del programma, nelle precedenti versioni del BSL, la gestione del primo contatto con gli utenti non seguiva un approccio condiviso tra le organizzazioni.

«(...) prima eravamo liberi nel colloquio ma c'era sempre qualche dubbio. L'introduzione della profilazione ci ha obbligati a seguire un percorso con delle linee guida e quindi a uniformarci anche all'interno della stessa struttura» (Int_21);

«(...) tra i punti di forza del programma c'è l'opportunità di condurre il colloquio con la persona che si iscrive al centro per l'impiego in maniera strutturata e uniforme su tutto il territorio piemontese e nazionale, che ritengo sia un elemento di valore e di qualità» (Int_13).

L'assenza di un metodo comune ha fatto sì che mentre alcuni CPI avessero già in passato manifestato la tendenza a una maggior interazione con gli utenti, volta ad individuare preliminarmente le loro aspettative ed esigenze, altri si limitassero alla sola applicazione delle procedure amministrative. La struttura della profilazione introdotta da GOL ha quindi contribuito, oltre che a ridefinire le mansioni dei CPI, a limitare la preesistente eterogeneità nella gestione degli utenti.

La tendenza all'uniformità della profilazione è stata accompagnata da accorgimenti organizzativi messi in campo dai CPI per far fronte a specifiche esigenze dell'utenza: ad esempio, in uno dei CPI selezionati nella nostra indagine, data l'ampiezza del territorio e la difficoltà per alcuni utenti di raggiungere fisicamente la sede, gli operatori pretendono a rilasciare la DID, realizzare la profilazione e sottoscrivere il patto di servizio nel corso di un unico incontro, offrendo in alcuni casi la disponibilità ad effettuare il colloquio online.

«(...) la nostra valle è lunga quasi 100 km, quindi non facciamo spostare le persone avanti e indietro; preferiamo fare tutto insieme, dedichiamo un pochino più di tempo al momento della presa in carico, quindi il nostro colloquio dura più di un'ora perché cerchiamo di non fare tornare le persone a meno che non abbiano bisogno di approfondimenti» (Int_19).

L'attività di profilazione ha presentato ulteriori criticità. Un primo nodo riguarda il livello di riservatezza della fase di valutazione qualitativa. Il colloquio, toccando dimensioni relative alla vita privata e alla condizione sociale, viene percepito da alcuni CPI e da alcuni utenti come eccessivamente invadente della sfera personale. L'operatore di un CPI, ricostruendo le prime fasi di messa a punto della profilazione, ha sottolineato come alla soggezione del personale spesso si affiancasse la perplessità di alcuni utenti nell'affrontare argomenti potenzialmente delicati.

«(...) personalmente c'era un po' di imbarazzo nel fare determinate domande perché quando si va a scavare un po' nel vissuto della gente, chiedendo se si ha una casa di proprietà piuttosto che una casa in affitto, o se si hanno posizioni debitorie, si entra in una sfera che è decisamente personale. Tante volte ci siamo sentiti dire "ma perché ci fate queste domande? Siamo venuti qui per parlare di lavoro"» (Int_16).

Inoltre, alcuni operatori hanno evidenziato come la struttura articolata ed approfondita del colloquio possa generare, in alcuni casi, aspettative tra gli utenti più fragili che, non cogliendo pienamente i passaggi e la logica di "attivazione" del programma, si aspettano nell'immediato di

poter accedere ai corsi di formazione e/o di trovare subito un impiego una volta terminato il colloquio.

«(...) questo tipo di *assessment* creava ovviamente delle aspettative a chi lo riceveva, cioè se io vado in un centro per l'impiego e mi fanno un'intervista così strutturata e mi chiedono tutta una serie di aspetti resto in attesa che mi sia offerto qualcosa» (Int_16).

Accanto alle aspettative degli utenti, sono emerse alcune criticità relative all'assegnazione ai percorsi a partire dall'esito della profilazione; questa fase – comunemente definita dagli intervistati come “clusterizzazione” – rappresenta un passaggio determinante per la pianificazione dei percorsi ma, secondo alcuni soggetti attuatori, può presentare alcune criticità nella gestione di casi specifici. A tal proposito, secondo alcuni l'universalismo del programma, declinato nella profilazione da applicarsi a tutti gli utenti interessati al percorso di inserimento lavorativo, può risultare inadeguato per i casi di persone più vulnerabili che in linea generale verrebbero assegnati al percorso “Lavoro e inclusione”: per costoro sarebbero preferibili percorsi *ad hoc* indipendenti dal programma.

«(...) GOL presenta il rischio di diventare davvero un calderone in cui rischiamo di perderci sia noi che i beneficiari. Nel caso di particolari utenti sarebbero necessari progetti più mirati, circoscritti, personalizzati; in questo senso sarebbe utile definire dei sotto-progetti per evitare il rischio di non considerare dei sotto-target che hanno caratteristiche ed esigenze specifiche» (Int_10).

Tra le perplessità e le incertezze riguardanti l'esito della profilazione è possibile menzionare anche il caso dei giovani che hanno da poco concluso il percorso formativo che, in virtù del fatto che non hanno pregresse esperienze professionali, verrebbero di norma inclusi nei percorsi che prevedono attività di formazione (percorsi di “upskilling” e “reskilling”) ma per i quali – secondo quanto argomentato da alcuni operatori – sarebbe talvolta preferibile prevedere inserimenti lavorativi diretti.

«(...) non bisognerebbe inviare ad altra formazione i neo diplomati o comunque ragazzi giovani con una qualifica professionale; questo secondo me è un limite, perché alcuni di loro sarebbero pronti anche senza ulteriore formazione, mentre con una profilazione fatta in questo modo sono obbligati a partecipare ai corsi» (Int_22).

Viceversa, può anche succedere che gli utenti di recente disoccupazione, quindi assegnati al percorso di “Reinserimento occupazionale”, siano delusi dal fatto di essere stati esclusi dalle opportunità di formazione non previste da questo percorso. Per questi casi l'esito della profilazione fa sì che siano immediatamente affiancati per il reinserimento lavorativo, con il rischio che ciò si traduca nell'accettare offerte occupazionali non sempre coerenti con le aspettative manifestate in fase di colloquio e, in particolare, con il desiderio di ridefinire la propria professionalità anche attraverso la partecipazione ai corsi di formazione.

Come abbiamo anticipato in precedenza, la possibilità di accedere a 100 ore di formazione è stata poi estesa anche agli utenti del percorso di “Reinserimento occupazionale” permettendo un parziale superamento di questa problematica. Alcuni beneficiari, infatti, preferirebbero intraprendere corsi formativi più strutturati ed approfonditi.

«(...) all'inizio avevamo forse più persone profilate 101 interessate a fare corsi lunghi che non invece persone fragili. Non è detto che un 101 che è un *work ready* a tutti gli effetti non abbia magari necessità di riqualificarsi e di cambiare un lavoro. A volte, invece, credo che per le

persone più fragili, soprattutto penso ai 104, potrebbe essere interessante un percorso più breve con un taglio educativo» (Focus Group_02).

La previsione della profilazione da applicare a tutti gli utenti è stata in una certa misura messa in dubbio da parte dei soggetti intervistati con riferimento a due particolari categorie di beneficiari: i lavoratori stagionali o frontalieri e i percettori di NASPI. Avendo generalmente buone possibilità di riottenere il posto di lavoro, i lavoratori stagionali sono quelli che con maggiori difficoltà si riesce a coinvolgere nel programma poiché non realmente motivati nella ricerca di alternative occupazionali o poco interessati ad acquisire le competenze spendibili in settori differenti rispetto a quello nel quale vedono periodicamente confermato il contratto di lavoro. Tale dinamica è tipica dei territori dove i braccianti agricoli riacquisiscono ciclicamente il posto di lavoro durante l'estate per la raccolta ortofrutticola o in autunno per la vendemmia.

«(...) abbiamo una percentuale abbastanza rilevante di lavoratori stagionali, prevalentemente dal settore alimentare e dal settore agricolo; sono persone che arrivano consapevoli che comunque hanno già un'opportunità in vista e quindi magari sono meno propense a valutare altro rispetto a quello che hanno già sperimentato» (Int_11).

Una tendenza analoga si riscontra tra i lavoratori transfrontalieri che si presentano presso i CPI per rispettare la clausola della condizionalità prevista per percepire il sostegno al reddito e che, essendo mediamente autonomi nella ricerca di una nuova collocazione, possono fare a meno dell'affiancamento nella ricerca di lavoro previsto dal programma. La loro adesione a GOL appare quindi essenzialmente strumentale al sostegno al reddito ma poco ancorata al percorso formativo o di reinserimento lavorativo previsti dal programma.

«(...) inauguravamo gli incontri dicendo che era un'opportunità qualora loro volessero cambiare lavoro; tuttavia, puoi immaginare che soprattutto i frontalieri che guadagnano 3-4 volte tanto quello che guadagnano in Italia non avevano alcuna intenzione di cambiare» (Int_21).

Anche la gestione dei percettori di NASPI ha rilevato alcuni aspetti critici in ragione di una non piena comprensione delle ragioni del programma e del vincolo alla partecipazione. Per gestire la profilazione e l'assegnazione dei "Naspisti puri"⁶, alcuni CPI hanno quindi organizzato laboratori di gruppo preliminari con l'obiettivo di offrire una spiegazione approfondita di GOL, dei servizi al lavoro accreditati e dei passaggi previsti dalla piattaforma SISL. Tale accorgimento ha permesso di ridurre la durata dei colloqui individuali e lasciare a disposizione degli utenti una finestra temporale di qualche giorno per riflettere sulle opportunità offerte, sulle ambizioni ed esigenze personali, provando così a creare le condizioni per una scelta maggiormente ponderata del soggetto attuatore al quale rivolgersi e, più in generale, del percorso da intraprendere.

In sintesi, la fase di profilazione riveste un ruolo centrale nel programma GOL perché determina l'assegnazione degli utenti ai diversi percorsi: i CPI hanno dedicato particolare attenzione a garantirne un'applicazione uniforme e la sua impostazione strutturata risulta oggi generalmente apprezzata per la capacità di fornire un quadro più completo e omogeneo delle caratteristiche dei beneficiari. La profilazione è inoltre valutata positivamente poiché ha ridotto l'eterogeneità preesistente nel primo contatto con gli utenti, standardizzando la procedura e ridefinendo il ruolo

⁶ Tale espressione è stata utilizzata da un intervistato per identificare i percettori di NASPI che non sono transfrontalieri e che, al contrario, sarebbero quindi dei NASPISTI "non puri".

TABELLA 9. LA PROFILAZIONE

Punti di forza	Punti di debolezza
▪ Maggiore strutturazione e uniformità del colloquio ▪ Contribuisce a ridefinire sostanzialmente le mansioni dei CPI e ad appianare le difformità nell'approccio di gestione degli utenti ▪ Fornisce un quadro più dettagliato e armonico delle esigenze dell'utente. ▪ Facilita la definizione di percorsi personalizzati	▪ Rigidità temporale (vincolo di 12 mesi) ▪ Riservatezza del colloquio ▪ Rigidità nella procedura di calcolo dei punteggi che dà eccessivo peso alla parte anagrafica-quantitativa ▪ Generazione di aspettative da parte degli utenti più fragili ▪ Incongruenze e difficoltà di assegnazione per categorie specifiche

dei CPI. Le principali criticità riguardano sostanzialmente due aspetti: 1) la rigidità del sistema di punteggio darebbe molto peso alle informazioni di natura quantitativa, lasciando poco spazio alla valutazione qualitativa dell'operatore e alla volontà dell'utente, con il rischio di assegnazioni non pienamente coerenti con i percorsi desiderati o ritenuti utili; 2) la validità annuale della profilazione non consente di aggiornare tempestivamente la valutazione a fronte di cambiamenti rilevanti nella vita dell'utente. Un aspetto messo criticamente in evidenza riguarda la riservatezza: l'approfondimento di ambiti personali viene giudicato eccessivamente invasivo della sfera personale. Inoltre, la natura strutturata del colloquio può generare aspettative eccessive, soprattutto in persone fragili che si attendono offerte di lavoro immediate. Anche l'assegnazione ai percorsi presenta alcune criticità: l'universalismo della profilazione risulterebbe infatti poco adatto per i casi di persone vulnerabili per le quali sarebbero desiderabili progetti e interventi ancora più personalizzati e specifici. L'applicazione e l'esito della profilazione sarebbero, infine, problematiche per specifiche categorie di utenti come i giovani privi di esperienza (destinati a percorsi formativi anche quando sarebbe preferibile un accesso diretto al lavoro), disoccupati recenti (che inizialmente rischiavano di non poter accedere alla formazione), lavoratori stagionali/transfrontalieri e percettori di NASPI.

La profilazione ha generalmente favorito una maggiore uniformità del sistema di offerta ed accesso alle PAL, ma permangono alcune criticità legate alla rigidità dello strumento, alla gestione di casi specifici e alle aspettative degli utenti, che richiedono di volta in volta aggiustamenti organizzativi e necessiterebbero di una maggiore flessibilità operativa.

2.4 L'INTEGRAZIONE TRA LA FORMAZIONE E IL LAVORO

Il dialogo e la collaborazione tra i CPI e i servizi al lavoro accreditati sono stati generalmente giudicati "solidi già in partenza" dai soggetti intervistati — essendosi rafforzato nel decennio precedente attraverso programmi specifici quali Garanzia Giovani e poi con l'introduzione del BSL — ma durante l'attuazione GOL l'integrazione tra i diversi attori impegnati nelle PAL sembra aver compiuto un ulteriore passo in avanti.

Tale evoluzione può essere ricondotta a diversi elementi di cui il primo è strettamente connesso al disegno della politica nazionale che prevede l'intervento congiunto di attività di formazione e di supporto all'inserimento lavorativo. Questo orientamento alla convergenza tra le due componenti di politica attiva del lavoro trova continuità nel disegno regionale e nell'intento di inserire la co-

progettazione, basata sul dialogo strutturato e continuativo tra soggetti attuatori e imprese, quale metodo standard nella pianificazione e realizzazione dei percorsi formativi⁷.

Seppur limitatamente ad alcuni contesti territoriali, l'ambizione di disegnare percorsi di inserimento lavorativo coerenti con le caratteristiche del mercato del lavoro locale ha indotto alcuni soggetti accreditati al lavoro a interloquire con i beneficiari e con il tessuto imprenditoriale per comprendere in modo più accurato le specifiche esigenze di manodopera e, quindi, di formazione. I soggetti impegnati nella formazione hanno in alcuni casi intensificato la collaborazione con le imprese al fine di predisporre un'offerta formativa rispondente al loro fabbisogno. Questa "co-progettazione" si è concretizzata nella predisposizione di corsi dedicati a settori formativi di crescente interesse per utenti e imprese, come l'alfabetizzazione digitale, l'uso dell'intelligenza artificiale, il marketing turistico e la gestione e rendicontazione dei progetti. Non si tratta di una tendenza che pare diffusa ma è opportuno segnalare:

«(...) inizialmente ci siamo resi conto che i corsi di formazione erano organizzati un po' a catalogo. Con GOL siamo riusciti a partire dalle esigenze delle persone, chiedendo ai beneficiari cosa si aspettassero dalla formazione. Ci siamo resi conto che magari a una tipologia di candidati mancava una determinata competenza, così abbiamo approcciato subito gli enti di formazione disponibili per costruire percorsi ad hoc» (Int_01).

«(...) periodicamente ci troviamo con gli enti formativi e ci chiedono quali possono essere i corsi di formazione che possono interessare alle persone che sono venute da noi oppure noi chiediamo a loro quali sono i corsi di formazione che vorrebbero attivare» (Int_14).

Con diversi gradi di intensità sul territorio, la "co-progettazione" dei percorsi favorita dal programma ha permesso inoltre di ampliare la *governance* delle PAL, creando nuove relazioni o intensificando rapporti di collaborazione già esistenti con altri attori del territorio. L'integrazione tra l'ambito della formazione e quello del lavoro è passato anche attraverso l'ampliamento della platea dei soggetti coinvolti, che ha portato i soggetti attuatori non solo a rafforzare la collaborazione ma anche a interagire con la rete del welfare locale – soprattutto nell'ambito dei percorsi di "Lavoro e inclusione" – al fine di garantire un servizio che andasse oltre il semplice miglioramento del livello di occupabilità; nel lavoro quotidiano il consolidamento dei rapporti interpersonali tra operatori è spesso ruotato attorno al monitoraggio dei percorsi.

«(...) abbiamo creato un file Excel condiviso con tutti i *case manager* del territorio e gli operatori del CPI, inserendo di volta in volta tutti i corsi in partenza. Tutti sanno quando partono i nostri corsi e ci sentiamo quotidianamente. Se mi mancano due posti per far partire un corso mando una mail alla rete e due persone interessate le trovano immediatamente. Oggi si collabora molto bene, ma per raggiungere questo livello ci sono voluti anni» (Int_06).

«(...) attorno ai casi più vulnerabili si è proprio percepita la necessità di incontrarci. Da noi c'è una collaborazione molto forte con i servizi sociali e questo ha favorito una forte sinergia per capire come gestire gli invii, la presa in carico e i bisogni complessi di quelle persone che a volte avevano un problema sull'abitare e che prima dei servizi al lavoro necessitavano di un supporto di altro tipo» (Int_20).

A fronte di casi in cui l'offerta formativa è stata in qualche modo basata e sostenuta dall'interazione con il mondo imprenditoriale, adattandosi ai cambiamenti del tessuto economico locale e alle

⁷ Delibera della Giunta Regionale n. 5369:

https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2022-08/D.G.R.%2016-5369_Allegato.pdf

specifiche esigenze dei datori di lavoro, in altri territori si è osservata però una tendenza a mantenere un approccio tendenzialmente conservativo che non ha portato a un aggiornamento sostanziale dell'offerta formativa e ha fatto sì che alcuni utenti si trovassero di fatto "costretti" ad accettare i pochi corsi attivi sul territorio, solitamente incentrati in settori occupazionali presidiati da lungo tempo.

«(...) la difficoltà da questo punto di vista è che il desiderio che la persona a livello di formazione non viene possiamo dire sopperito dalla programmazione che c'è sul territorio, perché i corsi di formazione sono solo di un certo tipo. Se voglio fare un corso di informatica avanzata diventa difficile trovare un corso di formazione GOL in quell'ambito; se voglio partecipare a un corso di ristorazione, invece, sono a posto perché gli enti di formazione lo fanno da sempre» (Int_14).

A tal proposito alcuni intervistati hanno rilevato come la resistenza da parte delle agenzie formative ad adattare l'offerta sia dipesa dalla difficoltà di fare nuovi investimenti in nuovi percorsi formativi – derivante anche dall'incertezza della continuità dei finanziamenti – e dal mancato o debole coinvolgimento di attori chiave del territorio, come le associazioni di categoria e i sindacati, che avrebbero potuto contribuire a rinnovare i programmi formativi.

«(...) il grosso problema è stato quello che sono mancati dei veri patti territoriali che dessero una visione del futuro. Magari le agenzie hanno anche cercato di formare persone in base alle esigenze del mercato del lavoro di oggi, però è mancata la possibilità di avere una visione di dove vogliamo che il territorio vada tra 5, 10, 15 anni. In altri territori, penso in Emilia-Romagna, sono stati molto più attenti e quindi hanno cercato di avere delle visioni di medio-lungo periodo quando hanno creato i corsi, cioè quando hanno delineato che tipo di attività formativa fare, magari coinvolgendo anche le parti sociali, i datoriali, in questa ottica qua» (Responsabile CPI).

Un ulteriore elemento che ha caratterizzato questa componente del programma ha riguardato la compresenza tra una logica competitiva e un approccio collaborativo alla gestione dei percorsi. Dalle interviste raccolte è emerso come alcune agenzie per il lavoro abbiano deciso, nei casi in cui non disponevano di corsi formativi in avvio, di indirizzare i beneficiari verso altri soggetti del territorio in grado di coinvolgerli immediatamente nei corsi di formazione. Si tratta di un approccio che riduce i tempi di attesa per i beneficiari, migliora le relazioni tra le organizzazioni tipicamente abituate a concorrere, antepone gli interessi della persona a quelli prettamente aziendali. In alcuni contesti la tendenza a cooperare è stata parzialmente facilitata dalla differente specializzazione tematica delle agenzie formative.

«(...) se io prendo in carico una persona che è interessata a fare un corso che io non ho, io la persona la mando all'altro ente di formazione che quel corso ce l'ha. Tra di noi ci sentiamo molto spesso per queste casistiche, ogni ente è specializzato nel suo settore ed è inutile cioè è poco produttivo cercare di fare lo stesso tipo di formazione» (Int_06);

«(...) nel nostro territorio un soggetto è specializzato da sempre in meccanica, l'altro magari eroga corsi di alberghiero e quindi va da sé che si possono tranquillamente orientare in maniera più semplice le persone; in centri più grandi, invece, c'è molto più competizione tra i SAL e ciò complica il ruolo del centro per l'impiego» (Int_13).

Al contrario, non mancano casi caratterizzati da un orientamento competitivo che si declina in una gestione degli utenti finalizzata in modo più esplicito alla remunerazione dei corsi erogati piuttosto che alla gestione dei percorsi formativi e/o di reinserimento lavorativo. Talvolta le agenzie possono optare per far attendere i beneficiari che hanno in carico fino alla composizione della classe – per

un tempo di attesa indefinito – invece di metterli in contatto, laddove possibile, con altre agenzie del territorio in grado di erogare immediatamente un equivalente corso di formazione. In questi casi la logica competitiva ha la meglio rispetto all'approccio cooperativo ed esercita un impatto negativo in termini di integrazione tra l'ambito del lavoro e quello della formazione.

«(...) spesso e volentieri le agenzie formative, una volta che avevano in pancia un lavoratore perché magari era andato lì perché doveva fare un determinato corso che poi per N motivi non è partito, non erano disposte a cederlo a un altro soggetto formativo che magari quel corso lo voleva attivare subito. Gli veniva anzi proposto di fare delle attività formative che non c'entravano nulla con l'esito della sua *skill gap analysis*, pur di non perdere quel lavoratore e poterlo mettere all'interno del corso» (Focus Group_02);

«(...) c'è forse un problemino sui corsi di formazione perché siamo un territorio piccoletto perciò l'agenzia prima di far partire il corso di contabilità deve trovare 12 persone che vogliono far contabilità, ed è difficile che si presentino tutte nello stesso momento, così alcuni se ne vanno o fanno un corso che non gli interessa» (Int_16).

Il tema dell'articolazione dell'offerta formativa può essere affrontato anche da un'altra prospettiva, a partire cioè dagli esiti della profilazione in relazione alle aspirazioni professionali dei beneficiari. In base ai dati raccolti, è stato rilevato che le richieste della persona possano non essere soddisfatte dall'offerta formativa territoriale o non collimare perfettamente con l'assegnazione a un determinato percorso. Tale criticità è emersa soprattutto con riferimento a quei territori dove il mercato del lavoro è concentrato in pochi settori chiave e le agenzie formative sono relativamente poche: ciò può condurre a un disallineamento tra i percorsi formativi proposti e le effettive necessità del mercato del lavoro che può quindi riverberarsi sulle concrete possibilità occupazionali. Questa mancata corrispondenza sembrerebbe verificarsi più frequentemente in province poco popolate, o in aree rurali e/o montane, dove i soggetti per la formazione sono esigui e la varietà dell'offerta formativa è limitata.

«(...) nel nostro territorio le agenzie formative sono molto collaborative, abbiamo dei buoni rapporti, ma ahimè loro hanno delle problematiche ad aggiornare i percorsi in base alle richieste del tessuto produttivo locale perché spesso e volentieri adeguare i laboratori ha un costo elevato e per loro non è facile» (Int_18);

«(...) il raggiungere i numeri per formare le classi, soprattutto sul nostro territorio, è un'impresa; un conto è avviare classi di 12 persone a Torino, un conto è raggiungere un numero di iscritti sufficiente nel nostro territorio» (Int_19).

La possibilità di partecipazione ai percorsi formativi può essere infine condizionata dalla discrepanza tra le tempistiche delle agenzie per il lavoro e quelle degli enti formativi. In alcuni contesti in cui il flusso dei beneficiari è discontinuo, e le domande di iscrizione ai corsi di formazione hanno un andamento altalenante, la partecipazione ai percorsi corre il rischio di essere condizionata proprio dalla "fisiologica" frizione tra il flusso degli utenti e la necessità di costituire il cosiddetto "gruppo classe" per avviare effettivamente i corsi di formazione. I potenziali beneficiari di GOL rappresentano infatti un flusso che si presenta ai CPI e che progressivamente viene preso in carico dai servizi al lavoro; allo stesso tempo le agenzie formative hanno necessità di un determinato numero di iscritti (stock) per definire il "gruppo classe" e quindi poter avviare i corsi: può succedere che un ente di formazione, in ragione di un flusso esiguo, non sia nelle condizioni di avviare il corso e debba far attendere gli iscritti un tempo non prevedibile, con il rischio del loro progressivo disinteresse e quindi abbandono del programma.

Per fronteggiare questa problematica, nell'attesa che un corso venga avviato, alcune agenzie per il lavoro possono decidere di anticipare la fase di accompagnamento all'inserimento lavorativo, che di prassi viene somministrata durante la formazione o al termine dei corsi.

«(...) i tempi dei corsi di formazione non sempre sono allineati con le nostre attività. Si può scegliere un corso che però magari è partito la settimana precedente e che, quindi, prima che prenda di nuovo il via possono passare due, tre, quattro mesi. Per non tenere fermo l'utente, noi procediamo svolgendo le attività di accompagnamento al lavoro, sia per tenere la persona agganciata, che per il computo dei beneficiari dei target su GOL. In questo modo possiamo conteggiare le persone nel target anche se per qualsiasi motivo non si dovesse poi riuscire a far partire il corso di formazione» (Int_07).

Tale accorgimento da parte delle agenzie rappresenta una deviazione rispetto al percorso "tipico" e rappresenta la risposta compensativa alla mancata corrispondenza tra le tempistiche di avvio dei corsi e il "flusso continuo" dei beneficiari.

L'ultimo aspetto che in una certa misura può mettere in crisi l'attuazione del programma e la partecipazione degli utenti riguarda l'assenza del cosiddetto "catalogo formativo". Stando a quanto rilevato grazie alle interviste, i soggetti attuatori non disporrebbero di un sistema informativo/registro capace di indicare in tempo reale i corsi di formazione disponibili o in avvio sul territorio, nonché i posti ancora disponibili. Ciò implica che i soggetti attuatori, non avendo un quadro complessivo dell'offerta formativa e del numero di iscritti ai singoli corsi, possano talvolta propendere per attendere ad avviare il corso — nel caso in cui siano accreditate anche per la formazione —, prediligere enti formativi con cui la collaborazione è già in essere, o possano far leva solo su dispendiose interazioni informali per verificare, di volta in volta, la disponibilità di corsi e/o posti.

«Un catalogo formativo unificato aiuterebbe i SAL a distribuire meglio gli utenti man mano che si presentano e che hanno necessità di una formazione specifica. Sarebbe fondamentale perché facciamo fatica a volte a mappare l'offerta formativa, perché dobbiamo incrociare i cataloghi che ci vengono inoltrati ma da quando sono stati compilati a quando noi li riceviamo magari hanno già subito delle modifiche e quindi ci ritroviamo costantemente al telefono con i centri di formazione del territorio che però sono tanti. Diventa davvero complicato» (Focus group_01);

«(...) se il soggetto accreditato che prende in carico la persona è anche un'agenzia formativa va spesso a finire che il SAL si autoassegna la persona» (Int_18);

«(...) sarebbe utilissimo avere un unico gestionale, un unico portale regionale, che sia a disposizione degli operatori, costantemente aggiornato e anche allineato rispetto al numero di iscritti per classe. Ci aiuterebbe a farci un'idea del tempo che può esserci per l'effettiva attivazione di quel percorso formativo. La frammentarietà a volte non ci permette di avere tutte le informazioni che potrebbero essere invece utili. Un gestionale aggiornato ci permetterebbe davvero di orientare la persona in maniera più funzionale e più concreta, perché purtroppo nel momento dell'ingresso in formazione se ci sono tempi non programmabili né prevedibili la persona rischia di sentirsi abbandonata» (Int_11).

La mancanza di uno strumento informativo unico può costringere gli operatori a basarsi su relazioni informali o su conoscenze parziali, con il rischio di orientare i beneficiari in modo non ottimale e di alimentare dinamiche autoreferenziali, a partire dall'autoassegnazione delle persone ai corsi gestiti dall'ente stesso. Questa frammentazione informativa può compromettere la continuità dei percorsi,

ridurre l'effettiva libertà di scelta dei beneficiari e indebolire il principio di equità che in linea generale ispira l'intervento.

Complessivamente, quindi, l'orientamento programmatico all'integrazione tra l'ambito della formazione e quello del lavoro – previsto sia dal disegno di GOL che dalle disposizioni regionali – trova in una certa misura riscontro nelle maggiori interazioni, rispetto al passato, tra gli operatori prettamente dedicati all'inserimento lavorativo e quelli che possono anche offrire percorsi formativi. Il programma sembra aver contribuito a consolidare e talvolta a intensificare la collaborazione tra i CPI, servizi al lavoro ed enti di formazione, rafforzando un sistema già in parte strutturato grazie alle precedenti iniziative di *policy*. Il dialogo tra i soggetti attuatori, con il tessuto imprenditoriale locale e con gli stessi beneficiari, ha consentito in alcuni casi di costruire percorsi formativi aderenti ai bisogni reali del mercato del lavoro, anticipando o accompagnando trasformazioni economiche e tecnologiche in atto. Ciò si è tradotto non solo nell'avvio di corsi inediti ma anche nella creazione di nuove connessioni tra attori diversi, compreso il sistema del welfare locale; tutto ciò ha in linea generale – anche se non necessariamente in modo uniforme sul territorio – ampliato la capacità delle PAL di rispondere in modo più completo alle esigenze dei beneficiari, soprattutto quelli più fragili.

Nonostante questi cambiamenti, sono emerse tuttavia criticità che rischiano di limitare l'efficacia complessiva del programma. In molte aree l'offerta formativa tenderebbe a rimanere ancorata a modelli tradizionali, non sempre in linea con le evoluzioni del mercato del lavoro e con le aspirazioni professionali delle persone. A ciò si aggiunge la presenza di logiche competitive che, in alcuni casi, prevalgono sulla collaborazione e portano a comportamenti controproducenti, come trattenere i beneficiari in attesa di corsi che non partono o proporre percorsi non strettamente coerenti con i loro fabbisogni. Questo può determinare ritardi, demotivazione e una riduzione dell'efficacia del programma. Le difficoltà possono essere più marcate nei territori rurali o montani dove la presenza limitata di enti formativi e la concentrazione del mercato del lavoro in pochi settori rendono difficile diversificare i percorsi e costruire offerte coerenti con le aspirazioni individuali. Ulteriori elementi di fragilità derivano dalla talvolta mancata sincronizzazione tra i tempi dei servizi al lavoro e quelli di avvio dei corsi: flussi di beneficiari discontinui, e necessità degli enti formativi di costituire classi con un numero minimo di iscritti, possono generare attese prolungate che rischiano di favorire l'abbandono del programma. Anche per sopperire a questa discontinuità, alcuni soggetti attuatori ricorrono a soluzioni adattive ed emergenziali come l'anticipo delle attività di accompagnamento al lavoro. In sintesi, GOL ha attivato processi virtuosi di integrazione, collaborazione e innovazione, ma tali avanzamenti risultano plausibilmente disomogenei sul territorio e comunque colorati dalle dinamiche summenzionate.

2.5 I RISCHI DI ABBANDONO

Come accennato in precedenza, il Piemonte presenta un buono stato di avanzamento del programma GOL, in media con l'andamento nazionale e non molto dissimile da altre regioni del Nord. Ciononostante, il numero delle persone a rischio di abbandono del percorso, formativo e di reinserimento occupazionale, è meritevole di attenzione.

Data l'ampiezza e la varietà del bacino di utenti coinvolti nel programma, i rischi di abbandono possono essere molteplici e strettamente legati alle caratteristiche individuali, oltre che ad altri elementi che riguardano l'attuazione del programma e le caratteristiche del contesto territoriale.

Consapevoli di non poter offrire un quadro esaustivo in tale sede, è possibile affermare come sussistano quattro possibili criticità alla base del rischio di abbandono dei percorsi (cd. *drop-out*): a)

i problemi di presenza/diffusione territoriale delle agenzie formative, b) i ritardi nell'avvio dei corsi e, soprattutto, la frizione tra il flusso degli utenti e la necessità di uno "stock" da parte delle agenzie formative preliminare al loro avvio, c) la carenza di informazioni e la motivazione da parte dei beneficiari d) le caratteristiche individuali.

Il primo aspetto riguarda le condizioni di accesso fisico ai servizi o ai corsi di formazione in particolari territori che, per estensione e caratteristiche morfologiche, per assenza di mezzi pubblici, indisponibilità di mezzi privati e limitate risorse economiche da parte degli utenti, possono rappresentare un ostacolo significativo alla partecipazione.

«(...) ci sono persone che arrivano dalle Valli e per accedere a questi servizi devono scendere in città. Questo a volte rappresenta un elemento barriera, che non permette sempre alle persone di poter frequentare nel modo corretto o comunque in modo agevole gli appuntamenti. Inoltre, i percorsi formativi sono prevalentemente al pomeriggio e per le persone che hanno figli da andare a prendere a scuola diventa ancor più difficile» (Int_08);

«(...) ricordo il caso di un ragazzo giovane che io ho cercato di instradare a un corso di formazione come magazziniere con patentino per guidare il muletto; questo candidato, non percependo un sussidio al reddito, ha posto come difficoltà il fatto che per lui raggiungere la città di [...] dalle montagne dove abitava sarebbe stato un dispendio economico importante e quindi ha rinunciato» (Int_09).

Un'ulteriore criticità relativa all'accessibilità e alla fruibilità dei corsi riguarda la disponibilità di orari modulabili e di aule sufficientemente capienti. Nel corso dell'indagine è emerso come in alcuni territori l'offerta formativa trovi difficoltà nell'individuare spazi idonei e appropriati per l'erogazione dei corsi in orari mattutini, potenzialmente più adatti per favorire la conciliazione. Tale difficoltà nel reperire spazi viene ricondotta alla sovrapposizione tra i corsi del programma GOL e le attività didattiche professionalizzanti per i giovani in età scolare.

«(...) molti degli enti accreditati lavorano anche con la scuola dell'obbligo, che è il loro business principale. Quando hanno le aule piene per i ragazzi, non possono ospitare i corsi di formazione per i disoccupati o li possono ospitare solo al pomeriggio; però, al pomeriggio, per chi fa conciliazione e deve prendersi cura dei figli dopo la scuola è impossibile partecipare» (Int_18);

«(...) abbiamo tantissime persone sole che hanno dei figli o genitori a carico; se queste persone avessero avuto un voucher di conciliazione probabilmente avrebbero potuto frequentare o accogliere anche delle opportunità lavorative. Molte di loro devono andare a prendere il bambino a mezzogiorno perché non hanno la possibilità di pagare la mensa, per loro diventa davvero difficile seguire un corso spalmato su 2 ore al mattino e 2 ore al pomeriggio» (Int_02).

Alla scarsa accessibilità e modulabilità dei corsi in determinati territori può quindi sommarsi in alcuni casi la difficoltà di conciliazione tra la frequenza ai corsi e i compiti di cura, in particolar modo per le donne con figli prive di supporto e che corrono il rischio di rimanere escluse dal programma e poi anche dal mercato del lavoro. Tali barriere logistiche ed economiche (costi di trasporto) non fanno che amplificare la difficoltà di adesione, soprattutto per chi è privo di un adeguato sostegno economico. A ciò si aggiunge inoltre il fattore della sovrapposizione con altri impegni (es. frequenza a corsi di lingua per stranieri o corsi per il conseguimento della licenza media, attività lavorative stagionali), che rende l'onere formativo eccessivo e potrebbe spingere quindi all'abbandono.

Il secondo elemento rilevato come potenziale fattore di abbandono riguarda il passaggio tra la presa in carico degli utenti nel programma e l'avvio dei corsi di formazione, una fase che può

risultare particolarmente insidiosa. Talvolta, infatti, i tempi per l'avvio dei corsi sembrano dilatarsi alimentando una condizione di incertezza da parte dei beneficiari e quindi il rischio che rinuncino a prendervi parte. L'assenza di immediata offerta di servizi tra la fase di *assessment* e l'effettiva disponibilità di corsi e attività di GOL ha rappresentato una criticità iniziale, con persone profilate che rischiavano di "perdersi" per la mancanza di un imminente seguito in termini di attività formative o di inserimento lavorativo.

«(...) La formazione ha dei tempi davvero troppo lunghi. A volte rischiamo di perdere le persone che abbiamo agganciato perché un corso rimane lì fermo. È vero che noi nel frattempo possiamo continuare con le attività, però c'è sempre questa spada di Damocle dell'avvio del corso. Quando da maggio l'avvio viene posticipato a settembre il rischio è molto elevato» (Int_05).

Questa dinamica può essere sostanzialmente ricondotta a due ordini di ragioni. La prima riguarda le tempistiche di erogazione delle risorse per finanziare le attività formative che, secondo quanto è emerso nel corso delle interviste, avrebbero rallentato il loro avvio. Tale discrepanza fa infatti sì che gli utenti possano, almeno talvolta, anche aspettare diversi mesi prima di sapere se e con quali modalità il percorso formativo scelto verrà attivato.

La seconda ragione riguarda il disequilibrio tra il flusso continuo di beneficiari preso in carico dai soggetti accreditati e il raggiungimento dei numeri minimi (stock) per l'avvio del corso necessario alle agenzie formative. In alcuni casi, come abbiamo visto, tale dinamica è amplificata dal fatto che le agenzie, nel loro interesse, possono far attendere gli utenti che hanno in carico fino alla composizione della classe – per un tempo di attesa difficile da determinare – invece di metterli in contatto, laddove possibile, con altre agenzie del territorio che eventualmente erogano il medesimo corso di formazione cui sono interessati. Tali circostanze, comunque, si verificano di rado laddove il flusso di utenti è costante e risulta più semplice pianificare e costituire i "gruppi classe".

«(...) il momento dell'invio alla formazione può essere critico. Non sempre il corso di formazione è in partenza a stretto giro e ci può essere una fase di attesa in cui effettivamente l'utente tende un po' ad allontanarsi a meno che non ci sia una calendarizzazione costante di appuntamenti per tenere il gancio» (Int_09).

Accanto alle ragioni legate ad aspetti logistici e strutturali del programma, vi sono poi rischi relativi alla carenza di informazioni e alla motivazione da parte degli utenti. Un aspetto riportato da alcuni intervistati in chiave critica riguarda la durata e la struttura dei corsi e, più in generale, le motivazioni individuali. Secondo questa prospettiva, quando l'*assessment* non riesce a riflettere accuratamente i reali bisogni o le possibilità della persona, indirizza verso percorsi non idonei, fungendo da primo elemento di disincentivo. La mancanza di reale interesse, associata a una possibile percezione di un percorso forzato – specialmente tra i percettori di ammortizzatori sociali, spinti dalla condizionalità – può far vivere il programma come un obbligo anziché un'opportunità, abbassando drasticamente la motivazione e aumentando il rischio di abbandono.

«(...) alcune persone, terminata la NASPI, ci mandano una comunicazione dicendo "ho fatto gli incontri obbligatori e ho finito di percepire l'indennità, quindi vi chiedo di chiudere il percorso". In questi casi il percorso è stato visto come percorso obbligatorio e non come un reale supporto alla ricollocazione» (Int_01);

«(...) c'è chi segue questi corsi perché obbligato e si vede proprio che non c'è partecipazione, viene perché deve venire e al termine del percorso diventa difficile proseguire; a volte non

rispondono più al telefono né alle mail proprio perché vedono questo corso legato a un obbligo e non riescono a percepirlo come una risorsa. A volte capita anche che scelgano non il corso più adatto a loro ma quello che li impegna di meno» (Int_03).

Questo rischio è talvolta esacerbato dalla scarsa consapevolezza degli utenti rispetto al funzionamento delle politiche attive e al programma GOL. Riprendendo quanto già accennato in precedenza, alcune categorie di utenti, come i neodiplomati, vengono considerati dagli operatori più pronti al mercato del lavoro mentre la procedura di profilazione porterebbe tipicamente a classificarli dando prevalenza all'assenza di preesistenti esperienze professionali. Secondo alcuni operatori la procedura di profilazione rischia di indurre forzatamente utenti preparati, e potenzialmente collocabili, a frequentare corsi di formazione lunghi ed impegnativi, aumentando il rischio di fuoriuscita dal programma. Una dinamica simile è emersa in alcune interviste, in riferimento alla gestione di alcune categorie di utenti fragili che per esigenze personali avrebbero necessità di ridurre la durata dei corsi, o modulare differentemente il loro impegno, e che rischiano di non riuscire a portare a termine il percorso. La difficoltà di coinvolgere questi utenti sarebbe amplificata dall'impossibilità – già menzionata in precedenza – di modificare non prima di 12 mesi dalla firma del patto di servizio l'esito della profilazione e quindi il percorso previsto per il singolo utente.

«(...) GOL un po' incasella. La riprofilazione assolutamente *non può essere rifatta* se non sono passati 12 mesi, perché tu [utente] ormai il corso di formazione l'hai già fatto e per l'ente di formazione non vali più come numero GOL: sei una testa per l'aula, ma non conti più come obiettivo formativo. Se devo pensare a una frizione io la trovo lì, quando ti incasella e non ti posso più muovere anche se tu sei cambiato nell'arco di quei mesi» (Int_15).

Secondo tale prospettiva la struttura dei percorsi ridurrebbe il margine di azione degli operatori, limitando la possibilità di intervenire in corso d'opera per andare incontro alle mutate condizioni ed esigenze degli utenti. In alcuni casi, l'impossibilità di veder ridefinito il percorso indurrebbe alcuni utenti ad abbandonarlo non avendo sufficienti motivazioni nel partecipare a corsi non coerenti con le proprie aspettative.

Una quarta dimensione di fattori di rischio riguarda il vasto insieme delle caratteristiche individuali che possono incentivare l'abbandono. Tra gli utenti più vulnerabili e potenzialmente a rischio, gli intervistati individuano le persone con un limitato livello di qualificazione, cioè soggetti con una significativa distanza dal mercato del lavoro, esigue esperienze pregresse, o un livello di istruzione di base insufficiente a sostenere i contenuti dei corsi specialistici o l'impegno richiesto dai tirocini. Oltre a questa ampia categoria di utenti a rischio, vi sono poi dei gruppi con caratteristiche specifiche. Un primo gruppo è rappresentato dalle persone prossime all'età pensionabile per le quali il programma può essere percepito come una misura di politica passiva, il cui valore aggiunto in termini di reinserimento lavorativo risulta limitato. Parallelamente, gli individui con disabilità complesse, in particolare quelle di tipo cognitivo o di natura psichica, possono manifestare difficoltà significative nell'adesione ai percorsi formativi standard previsti dal programma. I soggetti attuatori intervistati hanno evidenziato come tali caratteristiche risultino difficili da gestire per due ordini di ragioni. Da un lato i soggetti con disabilità presentano necessità e preferenze diversificate: alcuni beneficiari trovano maggior motivazione nel partecipare a gruppi classe standard, composti da beneficiari dei percorsi "reskilling" e "upskilling", privi di strumenti di supporto ad hoc; altre persone con disabilità preferirebbero corsi formativi dedicati e ridefiniti nei contenuti per favorirne la fruizione. Dall'altro lato, gli enti per la formazione non hanno sempre le risorse interne e/o un numero sufficiente di iscritti per avviare moduli formativi dedicati precipuamente ai percorsi "Lavoro e inclusione". Per rispondere a tale criticità, alcuni soggetti della formazione optano per rimodulare i contenuti dei

corsi così da renderli facilmente fruibili anche per i beneficiari con disabilità. Tale rimodulazione però può lasciare insoddisfatti chi desidera acquisire competenze specializzanti più approfondite. Un ulteriore fattore di rischio si riscontra nella sfera socio-economica dove soggetti con problematiche gravi e/o multiple, come le madri sole (con derivanti problemi di conciliazione vita-lavoro), coloro che assistono parenti a carico, o gli utenti in carico ai servizi per le dipendenze (SERD), devono gestire situazioni che possono compromettere una partecipazione costante.

«(...) se una persona ha dei pilastri fondamentali in altre sfere di vita che crollano diciamo che si trova a dare priorità a quelle rispetto alla formazione. Un utente inserito al SERD può avere delle grosse difficoltà a seguire un ritmo incalzante che può essere quello di un corso di formazione e pensare al lavoro quando la difficoltà è molto più profonda» (Int_04).

Altro potenziale fattore di rischio concerne le barriere linguistiche e/o culturali per i cittadini di origine straniera. Per supportare i cittadini stranieri nell'acquisizione di competenze linguistiche funzionali a partecipare proficuamente al programma, alcune agenzie per il lavoro ed enti per la formazione si sono attivate per organizzare corsi linguistici ad hoc, preliminari ai percorsi formativi. Tuttavia, si tratta di iniziative presenti solo in alcuni territori mentre in altri i cittadini stranieri hanno trovato meno supporto, risultando maggiormente esposti al rischio di abbandono.

«(...) ricordo beneficiari con laurea in biotecnologie, quindi non proprio una cosa semplice, però senza la conoscenza della lingua anche chi ha un livello d'istruzione più alto fa veramente fatica a collocarsi» (Int_03);

«(...) per le persone migranti la partecipazione al programma può essere difficoltosa non solo per la lingua ma anche per aspetti culturali. È un programma difficile per chiunque e ci vuole un po' per entrare nella logica e per abituarsi al ritmo, a maggior ragione se provieni da un altro contesto e magari non hai mai avuto rapporti di lavoro o partecipato ad attività formative» (Int_08).

Le criticità che emergono dall'analisi mostrano come il rischio di abbandono non sia il risultato di un singolo fattore, ma derivi da un intreccio complesso di elementi logistici, organizzativi, motivazionali e personali. Il rischio di *drop-out* nasce dall'interazione tra condizioni territoriali, caratteristiche dell'attuazione, difficoltà informative, motivazione e caratteristiche personali.

In diverse aree periferiche, montane o scarsamente servite dai mezzi pubblici, raggiungere i CPI o le sedi dei corsi di formazione può rappresentare un ostacolo significativo. Le difficoltà di spostamento, i costi di trasporto e l'assenza di collegamenti adeguati limitano la partecipazione, soprattutto per gli utenti con minori risorse economiche o senza auto. A queste barriere geografiche si aggiunge la scarsa flessibilità degli orari dei corsi, spesso concentrati nel pomeriggio per indisponibilità di spazi al mattino. Tale organizzazione può penalizzare in particolare le persone con responsabilità di cura – come le donne con figli – che non riescono a conciliare le attività del programma con gli impegni familiari. La combinazione di distanza, orari che non favoriscono la conciliazione e limitate risorse economiche crea un contesto in cui anche utenti motivati possono sentirsi indotti a rinunciare. Un ulteriore insieme di criticità riguarda il passaggio tra la presa in carico dell'utente e l'effettivo avvio dei corsi. Questa fase, spesso prolungata oltre le attese, rischia di generare una perdita di fiducia e motivazione.

I ritardi derivano da due dinamiche principali: da un lato, i tempi necessari per lo stanziamento e la distribuzione delle risorse economiche alle agenzie formative; dall'altro, la necessità per gli enti di raggiungere un numero minimo di iscritti prima di avviare un corso. Questo meccanismo produce attese che in alcuni casi possono portare gli utenti a "liberarsi" dal percorso.

Una ulteriore area problematica riguarda gli aspetti informativi e motivazionali, strettamente legati alla qualità dell'*assessment* iniziale e alla chiarezza dei percorsi proposti. Quando la valutazione non intercetta con precisione bisogni, competenze e limiti dell'utente, può indirizzarlo verso corsi poco coerenti con le sue aspettative o difficilmente sostenibili. Ciò accade in particolare con i beneficiari di ammortizzatori sociali, che talvolta percepiscono la partecipazione come un obbligo e non come un'opportunità. La rigidità delle regole, come l'impossibilità di modificare il percorso nei primi dodici mesi, riduce ulteriormente la capacità di adattare l'offerta alle reali condizioni dell'utente. Questo può portare alcuni a intraprendere corsi lunghi, impegnativi o non desiderati, aumentando la probabilità di rinuncia quando emergono difficoltà personali o quando il percorso non viene percepito come utile e rilevante. Anche la limitata consapevolezza del funzionamento delle politiche attive può tradursi in aspettative distorte e in una scarsa adesione.

Infine, un insieme di fattori riguarda le caratteristiche individuali e il complesso delle fragilità personali. Gli utenti con scarse competenze di base o esperienze lavorative limitate possono incontrare difficoltà nel seguire corsi specialistici o tirocini particolarmente impegnativi. Altri gruppi, come le persone vicine alla pensione o gli individui con disabilità cognitive e psichiche, manifestano esigenze molto diversificate che l'offerta standard fatica a soddisfare. Le madri sole, i *caregiver* e gli utenti con problemi di dipendenze devono far fronte a carichi personali che spesso impediscono una partecipazione regolare, mentre i cittadini stranieri possono incontrare ostacoli linguistici e culturali che compromettono la comprensione dei contenuti e quindi la proficua partecipazione ai percorsi. Anche la sola condizione di vivere in aree periferiche, combinata con un basso livello di autonomia economica, può trasformarsi in un motivo di abbandono.

TABELLA 10. FATTORI DI ESPOSIZIONE AL RISCHIO DI DROP-OUT

Dimensione	Fattori	Esito che determina il rischio di drop-out
1. Accessibilità e logistica	Diffusione territoriale delle agenzie formative: rarefazione delle sedi, assenza di mezzi pubblici, costi per il trasporto non sostenibili	Ostacolo fisico all'accesso ai servizi, specialmente per residenti in aree periferiche (es. Valli)
	Rigidità degli orari: scarsa flessibilità degli orari, mancanza di aule in orari mattutini dovuta alla sovrapposizione con la didattica per giovani in età scolare	Disincentiva la partecipazione per chi ha necessità di conciliazione
2. Tempi dell'attuazione	Rigidità dell'assessment: possibile indirizzamento verso percorsi non idonei. Impossibilità di modificare il percorso per 12 mesi	Implica la necessità dell'utente di doversi adattare ai percorsi
	Frizione flusso utenti/stock agenzie: Necessità delle agenzie di raggiungere un numero minimo ("stock") per avviare il corso, in contrasto col flusso continuo di utenti	Genera insicurezza sui tempi di attesa
3. Carenza di informazioni e di motivazione	Bassa consapevolezza del programma e delle sue condizionalità	Genera disorientamento, richiede lavoro aggiuntivo da parte dei soggetti attuatori e dilata i tempi di erogazione delle attività
	Debole motivazione da parte di soggetti che percepiscono il programma come un mero obbligo amministrativo (NASPI, SFL, ADI)	Disincentiva la partecipazione attiva da parte dell'utente
	Prospettive occupazionali: lavoratori stagionali o transfrontalieri che prevedono di riacquisire la propria posizione	Disincentiva la partecipazione attiva da parte dell'utente
4. Caratteristiche individuali	Prossimità all'età pensionabile	Programma percepito come politica passiva a limitato valore per il reinserimento
	Disabilità complesse (Cognitive/Psichiche)	Difficoltà a frequentare corsi formativi standard
	Gravi e/o multiple problematiche socio-economiche: madri sole, assistenti di parenti a carico, utenti in carico ai SERD	Oneri personali che compromettono la regolarità della partecipazione
	Barriere linguistiche e/o culturali	Difficoltà a sostenere i contenuti e l'impegno richiesto dai corsi
	Bassa occupabilità o limitata qualificazione: lontananza dal mercato del lavoro, poche esperienze pregresse, livello di istruzione insufficiente	Difficoltà a sostenere i contenuti e l'impegno richiesto dai corsi

CAPITOLO 3

CONCLUSIONI

3.1 L'ANALISI DI ATTUAZIONE IN SINTESI

Il programma GOL pur prevedendo una struttura definita uniforme sul territorio nazionale ha lasciato ai livelli territoriali un certo margine di autonomia consentendo alle Regioni e alle Province autonome di precisare modalità operative e strumenti di attuazione all'interno dei rispettivi Piani Attuativi Regionali (PAR). In alcune Regioni, come la Lombardia, funzioni quali la profilazione e la stipula del patto di servizio sono state affidate, oltre che ai CPI, anche a operatori privati accreditati ai servizi al lavoro. In altre realtà, quali l'Emilia-Romagna o il Veneto, il ruolo dei CPI è stato ulteriormente rafforzato, estendendo la loro operatività al di là della sottoscrizione del patto di servizio fino alla gestione diretta dell'orientamento specialistico, lasciando all'esterno solo una quota limitata di prestazioni (Scarano 2021). In questo quadro articolato, il Piemonte ha fatto ricorso ad un modello ibrido che, pur attribuendo ai soggetti accreditati un ruolo rilevante, non ha stabilito una piena equiparazione con i CPI, che hanno anzi rafforzato il loro ruolo rispetto al recente passato.

Considerate tali differenze territoriali, e in attesa di poter formulare una riflessione più compiuta al termine del programma, la letteratura recente ha già proposto diverse analisi inerenti la sua attuazione. C'è chi ha osservato come, nonostante l'ingente mobilitazione di risorse, GOL avrebbe potuto incidere in misura più significativa sui contenuti formativi e sui modelli di erogazione, ancora troppo ancorati ai cataloghi tradizionali degli enti formativi e non sempre calibrati sulle esigenze specifiche dei beneficiari (Sacchi *et al.*, 2024); altri contributi hanno criticato il funzionamento del sistema informativo nazionale, evidenziandone la compartimentazione e la scarsa interoperabilità tra le banche dati regionali e quelle centrali (Bozzao 2023; Sacchi e Scarano 2023); ulteriori studi hanno sottolineato la variabilità nell'efficacia delle cabine di regia e dei tavoli di partenariato, così come nello sviluppo di nuovi rapporti di lavoro, mettendo in rilievo uno scarto persistente tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del Sud, con dinamiche peraltro non sempre omogenee anche all'interno delle stesse aree (Faioli 2023; INAPP 2025). Con riferimento ai percorsi di accompagnamento al lavoro e inclusione attiva previsti dal programma GOL è stato rimarcato lo sviluppo, in Piemonte, di un modello di rete che favorisce la sinergia tra le misure di politica attiva del lavoro con quelle di natura sociale e la partecipazione, stabile e formalizzata, dei CPI con i servizi socioassistenziali, i soggetti del Terzo settore e più in generale gli enti accreditati (INAPP 2025b).

Inserendosi in questo dibattito pienamente in corso, la presente analisi di attuazione si è basata sull'ascolto dei soggetti attuatori del programma GOL in Piemonte. È ora possibile richiamare sinteticamente le principali questioni ed opinioni emerse nel corso dell'indagine, rinviando per una trattazione esaustiva direttamente alla lettura dei capitoli precedenti.

Pur con sfumature diverse e non sempre concordanti si può dire che le prospettive degli attori coinvolti convergono nell'auspicio di preservare l'assetto e le modalità di attuazione del programma GOL in Piemonte. Tra le priorità evidenziate figura l'esigenza che GOL assuma la forma di una politica attiva permanente, così da garantire continuità agli investimenti compiuti in termini di risorse professionali e rafforzamento dei servizi.

L'analisi suggerisce che il programma GOL in Piemonte abbia rappresentato un'evoluzione delle politiche attive del lavoro, rafforzando il ruolo dei CPI, introducendo strumenti – come la profilazione

– che possono supportare l'omogeneità degli interventi, promuovendo una maggiore integrazione tra la formazione e i servizi per l'impiego.

Con l'avvio di GOL nel 2022, i Centri per l'Impiego (CPI) del Piemonte hanno infatti vissuto una evoluzione rispetto alle funzioni svolte nell'ambito del BSL dove l'impegno era prevalentemente di natura tecnico-amministrativa. È importante rimarcare il contributo dato dal potenziamento dei CPI, sostenuto dalle risorse del PNRR, che ha comportato non solo un incremento numerico degli operatori ma anche l'ampliamento delle competenze, con il reclutamento di psicologi, laureati in scienze dell'educazione e professionisti provenienti da organizzazioni private operanti nell'ambito delle PAL. Questo ha migliorato la gestione dei colloqui, la presa in carico degli utenti vulnerabili e il coordinamento con la rete territoriale.

Nell'ambito di GOL i CPI svolgono un ruolo di *case manager*: accolgono l'utente, formalizzano l'accesso alle politiche attive del lavoro (PAL) e ne guidano i percorsi. Sono cioè il principale punto di accesso ai percorsi di formazione e inserimento lavorativo nonché perno all'interno della *governance* delle politiche attive del lavoro (PAL).

La profilazione rappresenta un elemento centrale del programma e con la quale si determina l'assegnazione degli utenti ai percorsi di inserimento lavorativo e di formazione. Essa consiste nella valutazione delle caratteristiche, dei bisogni e del livello di occupabilità di una persona disoccupata, per assegnarla al percorso di politica attiva predefinito e ritenuto più adeguato tra quelli previsti.

Il Programma GOL ha generalmente favorito le interazioni tra i soggetti e le organizzazioni che tradizionalmente operano nell'ambito della formazione con quelli impegnati esclusivamente sul fronte dell'offerta dei servizi per il lavoro. Ciò è l'esito del disegno della politica nazionale che prevede preliminarmente l'integrazione tra la formazione e il supporto all'inserimento lavorativo, orientamento ripreso a livello programmatico anche dalla Regione Piemonte che ha promosso il dialogo tra i soggetti attuatori e le imprese quale metodo per pianificare i percorsi formativi e di inserimento lavorativo.

Nel corso dell'indagine, accanto a risultati apprezzabili in termini di ampliamento dell'offerta e di miglioramento in alcuni aspetti della presa in carico, sono state segnalate dai soggetti attuatori alcune criticità. Con riferimento alla profilazione il colloquio è stato talvolta percepito come invasivo; il calcolo del punteggio e l'assegnazione ai gruppi può privilegiare dati quantitativi rispetto a informazioni di natura qualitativa ritenute dagli operatori più rilevanti per la definizione degli interventi; la validità annuale della profilazione limita l'adozione di aggiornamenti tempestivi degli interventi in caso di cambiamenti di status dell'utente. L'assegnazione ai diversi percorsi vincolata all'esito della profilazione può risultare poco adeguata in particolare per alcuni: i giovani privi di esperienza lavorativa in uscita dai percorsi formativi, le persone di recente disoccupazione, i lavoratori stagionali o i percettori di NASPI.

Non mancano casi di corsi di formazione che, rispetto alla tradizionale offerta formativa, appaiono maggiormente aderenti alle richieste del mercato del lavoro, ma nel contempo sono stati segnalati casi di disallineamento tra gli esiti della profilazione, le aspirazioni dei beneficiari e l'offerta formativa; i tempi di avvio dei corsi non sono sempre coerenti con l'effettiva disponibilità degli utenti; non è inoltre disponibile un catalogo formativo aggiornato che raccolga unitariamente l'offerta di formazione presente sui territori.

I sistemi informativi (SILP – Sistema Informativo Lavoro Piemonte – e Sistema Informativo per l'inclusione Sociale e Lavorativa – SIISL) non sono ritenuti dai soggetti attuatori in grado di supportare in modo pienamente adeguato il monitoraggio dei percorsi e, in particolare, quanto messo in campo a favore delle persone la cui partecipazione è soggetta alla condizionalità. Questo induce i CPI e i

soggetti attuatori a ricorrere autonomamente a metodi "artigianali" per il presidio delle traiettorie individuali e il rispetto delle condizionalità.

L'analisi svolta ha inoltre permesso di individuare le categorie maggiormente esposte al fenomeno del *drop-out* dal programma, identificando i principali fattori di rischio di abbandono. In tale prospettiva sembrano esercitare un'influenza significativa quattro dimensioni: 1) l'accessibilità e la logistica: in molte aree periferiche o montane l'accesso fisico ai CPI e ai corsi di formazione è difficile per la carenza di mezzi pubblici, i costi e i tempi di trasporto, il ridotto numero di sedi degli enti formativi. La scarsa disponibilità di spazi e orari flessibili – con corsi talvolta previsti in orari pomeridiani – rende complessa la partecipazione, soprattutto per le persone con responsabilità di cura; 2) i tempi dell'attuazione: il divario temporale tra la disponibilità a partecipare e la partenza effettiva della formazione può generare incertezza e perdita di motivazione da parte degli utenti; 3) la mancanza di informazioni e di motivazione da parte degli utenti: ad esempio, non è escluso che alcuni partecipino per obbligo – effetto della condizionalità prevista per chi è percettore di contributi economici – non riconoscendo quindi l'utilità e le opportunità offerte dal programma; 4) le caratteristiche individuali: madri sole, persone con deboli competenze, prossime alla pensione, con disabilità, con compiti di cura, in carico ai servizi per le dipendenze, con barriere linguistiche, sono quelle che incontrano ostacoli aggiuntivi che possono compromettere la partecipazione. Complessivamente, il rischio di abbandono dipende dal concorso di elementi logistici, organizzativi, motivazionali e personali che, combinandosi simultaneamente, possono ostacolare la continuità e il completamento dei percorsi previsti dal programma.

L'interlocuzione con i soggetti attuatori ha anche fatto avanzare alcune prime riflessioni per lo sviluppo del programma – che andranno ulteriormente approfondite in futuro – riconducibili a quattro ambiti tematici fondamentali: il ruolo dei CPI, il monitoraggio dei percorsi, la personalizzazione dei percorsi, il rafforzamento della governance.

Il primo ambito di riflessione concerne il ruolo dei CPI come porta d'accesso alle politiche attive. La progressiva maturazione delle competenze e delle capacità operative da parte dei Centri ha contribuito a superare le iniziali diffidenze del settore privato rispetto alla gestione della profilazione. Per garantire la continuità di tale processo, alcuni CPI sottolineano l'importanza di consolidare il proprio ruolo di presidio, anche estendendo le loro funzioni all'erogazione dell'analisi del fabbisogno – la cosiddetta *skill gap analysis* – attualmente in capo ai soggetti attuatori. In questa direzione, diversi intervistati auspicano un rafforzamento della regia esercitata dall'Agenzie Piemonte Lavoro (APL) al fine di garantire uniformità nell'eventuale estensione delle attività affidate ai CPI. Accanto a tali posizioni, emergono tuttavia anche visioni divergenti, provenienti da alcune agenzie per il lavoro e da alcuni CPI, secondo cui i Centri non disporrebbero allo stato attuale delle risorse necessarie per ampliare ulteriormente il proprio raggio d'azione. Alcuni operatori dei soggetti accreditati sostengono semmai l'opportunità che siano gli enti privati a poter svolgere anche la fase di profilazione, ritenendo controproducente la separazione tra *assessment* e orientamento specialistico.

Il secondo ambito di riflessione riguarda il monitoraggio dei percorsi e l'interoperabilità delle piattaforme informatiche. In quest'ambito, il miglioramento dell'efficacia del programma viene ricondotto alla semplificazione amministrativa e all'adozione di strumenti digitali maggiormente dedicate a funzioni operative di gestione. Gli interventi auspicati riguardano due livelli principali: la gestione degli utenti e la supervisione dell'offerta formativa. Per quanto concerne il primo, i soggetti attuatori richiedono l'implementazione, all'interno del portale regionale SILP, di maschere in grado di raccogliere dati qualitativi sullo svolgimento dei percorsi, sui contenuti delle attività e sui bisogni specifici dei beneficiari. Numerosi CPI segnalano inoltre la necessità di migliorare l'interoperabilità tra la piattaforma regionale e quella nazionale, allo scopo di superare le criticità nella trasmissione

delle informazioni che, in alcuni casi, hanno comportato la sospensione dei pagamenti per gli utenti percettori di sussidi. Dal punto di vista dei soggetti accreditati, una maggiore interoperabilità favorirebbe inoltre la continuità tra programmi diversi nel corso del tempo oltre che ridurre problemi di rendicontazione. In merito al secondo livello di monitoraggio, i CPI e i soggetti attuatori concordano nel richiedere un catalogo formativo integrato, che consenta una visione completa, aggiornata e trasparente dei corsi programmati, dei relativi iscritti e delle capacità ricettive delle sedi.

Un terzo ambito di riflessione riguarda la personalizzazione dei percorsi. Alcuni CPI propongono di rivedere le modalità di attribuzione dei punteggi in fase di valutazione, al fine di attribuire maggiore peso alla componente qualitativa della profilazione. Ciò consentirebbe un abbinamento più accurato e coerente con le attitudini e le ambizioni dei beneficiari. Inoltre, l'abolizione della durata della profilazione in 12 mesi permetterebbe di adeguare tempestivamente i percorsi alle mutate condizioni o aspirazioni personali degli utenti, aumentando la flessibilità e la rispondenza delle attività. In quest'ottica si collocano anche le proposte relative all'introduzione di incentivi o rimborsi per il trasporto pubblico, destinati a utenti con esigenze specifiche o residenti in aree difficilmente raggiungibili. Un ulteriore elemento rilevante è il rafforzamento della collaborazione con le imprese nella programmazione dei percorsi e dei tirocini, così da conciliare i bisogni delle aziende con le aspirazioni dei beneficiari, secondo un approccio fondato sulle reti territoriali di servizi (Di Salvatore 2024). Il potenziamento della dimensione personalizzata, anche attraverso i tirocini, favorirebbe i risultati in termini di inserimento lavorativo, considerato da molti operatori – e da diversi studi recenti – l'anello debole dell'attuale del programma (Faioli 2023). In tale direzione si colloca l'ipotesi di rafforzare il ruolo dei tirocini extracurricolari, estendendo la possibilità di attivare tirocini finanziati anche a tutti i percorsi, superando l'attuale limitazione al solo percorso "Lavoro e inclusione".

Infine, il quarto ambito di riflessione concerne il rafforzamento della governance delle PAL. Ciò implica lo sviluppo di modalità di cooperazione sia orizzontale sia verticale. Sul piano orizzontale, alcuni soggetti attuatori auspicano un coordinamento più incisivo da parte dei CPI nella gestione dei percorsi, attraverso momenti di confronto più strutturati e continuativi con i servizi accreditati, così da garantire un flusso informativo regolare e prevenire la frammentazione. In coerenza con tale visione, alcune agenzie per il lavoro suggeriscono di coinvolgere anche i sindacati e i Centri di Assistenza Fiscale (CAF) nella pianificazione dell'offerta formativa, per renderla maggiormente coerente con l'evoluzione del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva. Sul piano verticale, diversi responsabili dei CPI evidenziano la necessità di rafforzare i rapporti e le occasioni di confronto tra la Regione, APL, i CPI e i soggetti accreditati, favorendo una governance multilivello più coesa e ulteriormente dedicata a favorire la costruzione di PAL omogenee a livello regionale. Tale estensione verticale è ritenuta centrale non solo per il coordinamento operativo e il raggiungimento degli obiettivi del programma, ma anche per accrescere la capacità strategica e il ruolo di *advocacy* delle PAL piemontesi presso i livelli istituzionali superiori. In quest'ottica viene infine auspicato il rafforzamento della collaborazione con le sedi nazionali dell'INPS, così da migliorare il coordinamento nella gestione delle condizionalità e favorire una maggiore interoperabilità tra le banche dati.

3.2 ALCUNE NOTE SUL FUTURO

Come visto nel paragrafo precedente le considerazioni raccolte durante le interviste agli attori chiave dell'attuazione restituiscono un quadro articolato di proposte e auspici per l'evoluzione del programma. Pur nella loro eterogeneità, tali prospettive convergono sulla necessità di proseguire lungo il solco tracciato da GOL. In conclusione di questa prima analisi è quindi possibile avanzare alcune ulteriori note sul prossimo futuro, concentrando l'attenzione su due nodi rilevanti.

Il primo nodo riguarda la disponibilità delle risorse economiche necessarie a garantire continuità al programma. Come già evidenziato, GOL si colloca all'interno di un piano straordinario di riforma delle PAL sostenuto dal PNRR ma, con la sua conclusione, le politiche regionali torneranno probabilmente a poggiare prevalentemente sui fondi del FSE+. Le Regioni dovranno quindi interrogarsi sulla possibilità – e sostenibilità – di preservare gli elementi caratterizzanti del programma, quali l'universalismo dell'accesso, l'approccio di *case management* o l'ampliamento dell'offerta formativa. In questa prospettiva, preservare la qualità e la capillarità dei servizi probabilmente richiederà di favorire la complementarità tra GOL e altre iniziative di welfare o formazione, anche attraverso l'impiego di finanziamenti comunitari o nazionali ulteriori (Marchetti 2023). Dalla disponibilità di risorse dipendono non solo il margine di azione che le regioni potranno avere nel pianificare strategie efficaci per le PAL, ma anche la capacità dei soggetti attuatori di pianificare il lavoro e mantenere intatta la qualità dei servizi erogati.

Il secondo nodo riguarda l'uniformità dei servizi e della *governance* delle politiche attive del lavoro. Tra le ambizioni originarie del programma GOL vi era quella di assicurare, sull'intero territorio nazionale, un servizio universalistico e quanto più omogeneo possibile rivolto a quanti intendono acquisire nuove competenze, rafforzare la propria autonomia nella ricerca di lavoro, reinserirsi nel mercato occupazionale o riqualificare il proprio profilo professionale. Pur non essendo possibile formulare considerazioni definitive sull'omogeneità dell'attuazione a livello nazionale — per le quali sarebbero necessari studi dedicati — l'indagine condotta consente di rilevare indicativamente alcune fonti di disomogeneità nell'implementazione della misura a livello regionale. Tali differenze emergono sia nella diversa capacità dei CPI di assumere un ruolo di coordinamento, sia nella variabile propensione dei soggetti attuatori a superare logiche concorrenziali e a ricalibrare l'offerta formativa in modo coerente con gli obiettivi del programma.

Sul divario che caratterizza le modalità attuative locali incide un ampio ventaglio di fattori contestuali: dalle condizioni del mercato del lavoro alla distribuzione demografica, dalla disponibilità di sedi idonee per la formazione alla qualità della rete dei trasporti. Al contempo, tale eterogeneità può essere ricondotta, almeno in parte, alla "*path dependence*" che caratterizza la *governance* delle politiche attive in Piemonte ed è rintracciabile nella conferma di attori, equilibri e modalità di collaborazione ereditati dalle precedenti edizioni del BSL. Questa dinamica può aver contribuito ad ampliare le distanze tra territori dotati di una rete consolidata, un flusso costante di beneficiari, una buona vivacità imprenditoriale e un'offerta formativa articolata, e aree invece più statiche, meno inclini alla cooperazione o meno dotate delle risorse – economiche o relazionali – necessarie per valorizzare appieno il potenziale del programma.

Tali elementi possono rappresentare il punto di partenza per la definizione delle future PAL orientate a riconoscere e affrontare le differenze territoriali ed a promuovere una maggiore uniformità nell'erogazione degli interventi.

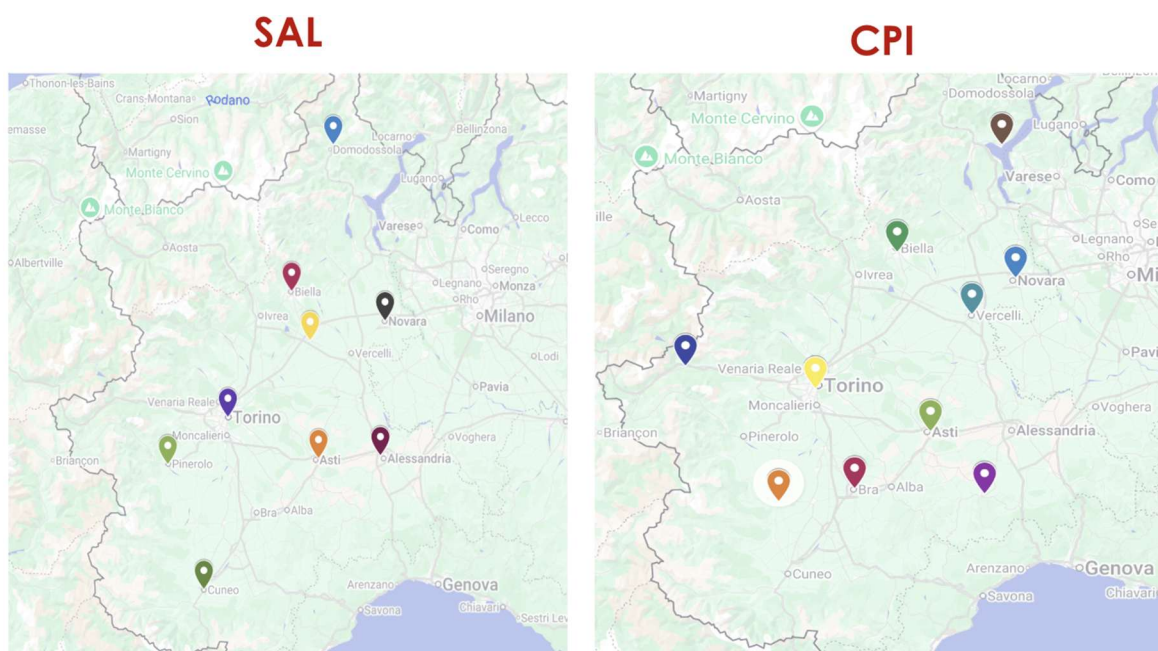
NOTA METODOLOGICA

Tra i mesi di aprile e maggio 2025 sono state complessivamente realizzate interviste individuali o in piccolo gruppo (da 2 a massimo 4 persone) a 45 soggetti protagonisti dell'attuazione del programma GOL in Piemonte. Nello specifico, sono stati intervistati: 26 operatori coordinatori o responsabili di Agenzie per il lavoro for profit, Agenzie formative e Cooperative sociali; 17 operatori o responsabili dei CPI; 2 referenti della Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Piemonte. Considerata l'ampiezza e varietà dei diversi enti coinvolti nell'attuazione del programma e dell'offerta formativa territoriale, è stato individuato un insieme di intervistati eterogeneo e relativamente rappresentativo del territorio (Figura 1). Sono stati intervistati operatori e responsabili delle diverse organizzazioni distribuite in tutte le 8 province del territorio piemontese. Il diverso ruolo degli intervistati all'interno dell'organizzazione di appartenenza, unitamente alla differente natura giuridica e fase di innesto all'interno del programma dei soggetti selezionati, hanno permesso di cogliere la molteplicità di prospettive, approcci e interessi sottostanti l'erogazione degli interventi.

Le interviste, realizzate di persona o da remoto per mezzo di piattaforma digitale, sono state condotte in modalità semi-strutturata, partendo da una traccia di domande predefinita che lascia però spazio agli intervistati di argomentare le percezioni personali e arricchire le conclusioni cui si è giunti attraverso esempi e aneddoti relativi all'attuazione.

Nel mese di ottobre 2025, sono stati condotti due incontri online con i responsabili ed operatori dei SAL e dei CPI intervistati precedentemente, con l'obiettivo di presentare i risultati preliminari, verificare la solidità della ricostruzione e collezionare ulteriori spunti di riflessione per l'analisi dell'attuazione. Ogni incontro è stato suddiviso in tre sessioni tematiche da 30 minuti ciascuna, dedicate a: 1) il ruolo dei CPI e la profilazione; 2) l'integrazione tra la formazione e il lavoro; 3) I rischi di *drop out*. Le sessioni hanno previsto una prima parte di presentazione dei risultati preliminari, seguita da una seconda dedicata al dialogo tra i partecipanti e alla riflessione congiunta. Gli incontri hanno raccolto un'ampia partecipazione: 21 tra coordinatori e *case manager* dei diversi soggetti attuatori privati o del privato sociale, 18 tra operatori e responsabili dei CPI.

FIGURA 1. LA DISTRIBUZIONE DEI SOGGETTI INTERVISTATI SUL TERRITORIO REGIONALE



Riferimenti bibliografici

- Bozzao P. (2023), *L'intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità*, in «Lavoro e diritto», 37(2), 259-278.
- Cavalca G., (2022), *Le politiche del lavoro nel Pnrr: urgenza, ambizioni e rischi*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 45(2), 291-397.
- Di Salvatore L., (2024), *Reti di imprese, mercato del lavoro e territori*, FrancoAngeli, Milano
- Faioli M., (2023), *Tecnofobie nella Missione 5 del PNRR, condizionalità e dovere di lavorare*, in «Federalismi.it», 2023(9), 170-211.
- INAPP, (2025), *Attuazione del programma Gol – Garanzia di occupabilità dei lavoratori, nota di monitoraggio (dati al 31/03/2025)*, Collana Focus Inapp,
<https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/eb4c3562-be84-4c92-8b08-4c0e2507c6c6/content>
- INAPP, (2025b), *Lavoro e inclusione: strategie per un futuro migliore. Analisi regionale sulle reti territoriali e l'integrazione dei servizi*, Collana Focus Inapp,
<https://oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/54c2c515-272a-4ec3-b5dc-1945d9a6daff/content>
- Marchetti G., (2023), *Le politiche attive del lavoro in Lombardia*, in «Le Regioni», 51 (2-3), 321-328.
- Regione Piemonte (2024), *Piano Attuativo Regionale – Aggiornamento 2024 e 2025*,
https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2022-08/D.G.R.%2016-5369_Allegato.pdf
- Sacchi S., Scarano G., (2023), *Le politiche del lavoro nell'era digitale: indicazioni per l'Italia dall'evidenza comparata*, in «Politiche Sociali-Social Policies», 10(2), 269-292.
- Sacchi S., Scarano G., Di Palma A., (2024). *Le politiche attive in Italia dopo la grande recessione: retaggi, innovazioni e sfide per il futuro*, in «Politiche Sociali-Social Policies», 11 (3), 511-530.
- Scarano G. (2021), *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego. Tra miti e riforme*, Egea, Milano.

NOTE EDITORIALI

© 2025 IRES (dicembre)

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

Si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.

