



CIRCOLARE N. 1/2022

Oggetto: Note di coordinamento in materia di definizione operativa degli obiettivi e dei traguardi di GOL, nonché di gestione della condizionalità a seguito delle innovazioni previste dal Programma.

Alla luce dell'avvio della prima fase dei Piani di attuazione regionali del Programma nazionale per la Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), adottato con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 5 novembre 2021, sentito il Comitato direttivo del Programma, di cui all'articolo 4 del medesimo decreto, si ritiene utile fornire le seguenti note di coordinamento in materia di definizione operativa degli obiettivi e dei traguardi di GOL, nonché di gestione della condizionalità a seguito delle innovazioni previste dal Programma.

1. Obiettivi e traguardi del Programma GOL

Ai sensi dell'articolo 3 del citato DM 5 novembre 2021, sono fissati specifici obiettivi che le Regioni e le Province autonome si impegnano a raggiungere entro il 31.12.2022. Tali obiettivi, da un lato concernono “*il puntuale e pieno raggiungimento del traguardo (milestone) M5C1-2*” nell'ambito del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (PNRR) (cfr. Tabella 2, sez. C, dell'Allegato B del DM citato), dall'altro sono riferiti a target specifici nazionali definiti in misura proporzionale alle risorse assegnate (Tabella 2, sez. B).

1.1 Traguardi previsti nel PNRR

In particolare, con riferimento al traguardo M5C1-2, il PNRR prevede che, entro il 31 dicembre 2022, “*oltre ad adottare i piani [di attuazione regionale di GOL], le Regioni devono svolgere le attività previste dai piani, raggiungendo almeno il 10 % dei beneficiari del programma previsti (obiettivo finale: 3 000 000 di beneficiari)*”.

Tale *milestone*, secondo i meccanismi di verifica concordati dall'Italia con la Commissione Europea¹, richiede una illustrazione analitica delle attività che vengono condotte con i beneficiari e la coerenza con il piano regionale adottato, nonché documentazione contenente l'evidenza del numero di beneficiari raggiunti e le loro caratteristiche individuali e una descrizione dei percorsi GOL erogati con i risultati raggiunti, l'attestazione o il riconoscimento per le attività concluse o una descrizione dei risultati conseguiti per le attività in corso.

Pertanto, entro il termine del 2022, le Regioni e le Province autonome devono comunque assicurare – al fine del rispetto degli impegni presi con l'Unione Europea nell'ambito del PNRR – il raggiungimento da parte del Programma di almeno 300 mila beneficiari, per i quali, ove le attività previste non siano ancora concluse, si deve almeno descrivere – quale requisito minimo – i risultati conseguiti allo stato. L'obiettivo indicato nella sez. C della Tabella 2 è da intendersi come “contributo regionale al raggiungimento del target” dei beneficiari del Programma per il 2022 e va conseguito in ciascuna Regione e Provincia autonoma.

Sono quindi innanzitutto inclusi tra i beneficiari “raggiunti” dal Programma del 2022, coloro che – dopo la sottoscrizione di un Patto di servizio o Patto per il lavoro in cui è individuato uno degli specifici percorsi personalizzati definiti dal Programma, a seguito di *assessment*, secondo le modalità innovative adottate con la delibera n. 5 del 9 maggio 2022 del Commissario straordinario di ANPAL – abbiano instaurato nel corso dell'anno un rapporto di lavoro o, più in generale, abbiano concluso le attività previste. Per tali beneficiari le attività devono essere descritte in termini di risultati conseguiti, con le opportune attestazioni e documentazioni relative alle azioni erogate, verificabili, anche dalla Commissione Europea, mediante la loro registrazione sul Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro (SIU).

Per coloro che non hanno concluso quanto previsto nel Patto, si rende invece necessario individuare un nucleo minimo di attività che permettano di identificare un dato lavoratore quale beneficiario “raggiunto” dal Programma GOL ai fini del conseguimento del *milestone* 2022. A tal fine, si ritiene opportuno richiamare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dei servizi per l'impiego approvati con il D.M. n. 4 dell'11 Gennaio 2018 e analiticamente descritti nell'allegato B del medesimo decreto, cui le attività di GOL sono state ricondotte con la citata delibera n. 5/2022 di ANPAL. Nello specifico, per identificare un beneficiario di GOL appare necessario che siano state svolte tutte quelle attività – accoglienza e prima informazione (LEP A), DID, profilazione e aggiornamento della Scheda anagrafica professionale (LEP B), orientamento di base (LEP C) e Patto di servizio personalizzato (LEP D) – che

¹ Cfr. *Recovery and Resilience Facility. Operational Arrangements between European Commission and Italy*, ARES(2021)7947180 del 22.12.2021

hanno portato, a seguito del nuovo processo di *assessment*, ad individuare e condividere con il lavoratore l'appropriato percorso di GOL².

Per il conseguimento del traguardo PNRR 2022, quindi, un soggetto è considerato “beneficiario di GOL” allorché abbia fruito dei LEP sopra specificati, avendo almeno sostenuto un colloquio di orientamento di base – nel quale abbia concluso *l'assessment* con la profilazione qualitativa – e sottoscritto un Patto di servizio che identifichi il percorso GOL in cui si impegna e al quale ha diritto.

Si rammentano, nel contesto sopra rappresentato, le ulteriori condizioni che – seppur non oggetto di specifico *milestone* o *target* nel 2022 – devono essere verificate entro il 2025 affinché gli obiettivi finali del Programma siano conseguiti. Trattasi, in particolare, da un lato, della necessità che una quota del 75% di beneficiari sia ascrivibile alle categorie di vulnerabilità e fragilità identificate quali donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità o persone di età inferiore ai 30 o superiore ai 55 anni; dall'altro lato, che i percettori di ammortizzatori sociali (NASPI, DIS-COLL) e di sostegno al reddito (reddito di cittadinanza) siano presi in carico entro quattro mesi dalla maturazione del diritto alla prestazione. Questi traguardi secondari – seppur non vincolanti ai fini delle erogazioni delle *tranche* di finanziamento del PNRR nel corso del 2022 – saranno oggetto da subito di specifico monitoraggio.

1.2 Obiettivi specifici nazionali

Accanto al *milestone* 2022 sopra illustrato, il DM 5 novembre 2021 identifica anche specifici – e più ambiziosi – target nazionali il cui conseguimento appare necessario alla luce dell'avanzamento del Programma in vista degli obiettivi finali. Quindi, in proporzione alle risorse ripartite – pari al 20% del *budget* complessivo – è allo stesso modo ripartito su base regionale il target di beneficiari da raggiungere entro il 2022, pari esattamente al doppio di quanto previsto per il *milestone* PNRR, e cioè, su base nazionale, 600 mila beneficiari. Gli obiettivi indicati nella sez. B della Tabella 2 allegata al Decreto, inoltre, contengono il numero di coloro che, in esito all'*assessment*, sono da coinvolgere in attività formative di aggiornamento o di riqualificazione – pari a 160 mila persone su base nazionale – con la specifica di una quota di persone da formare su competenze digitali – 60 mila.

Come detto, la finalità di tali target nazionali è quella di promuovere una implementazione del Programma che – al di là degli specifici obiettivi vincolanti concordati con la Commissione Europea – consenta di procedere secondo una opportuna pianificazione che non metta a repentaglio il conseguimento dei target finali. Con riferimento specifico alle attività di formazione previste dal Programma, mentre per il 2025 andranno verificati i soggetti “formati”, per il 2022 si prevede almeno

² Per i beneficiari del percorso 5, permane la necessità di sottoscrizione del Patto di servizio, ma le attività per l'accesso al programma sono adattate alla specifica situazione di occupati (ad esempio, non è prevista la DID).

l'identificazione dei fabbisogni formativi specifici e delle unità di competenze da aggiornare/riqualificare nei percorsi di *upskilling* e *reskilling*, inclusa la formazione su competenze digitali. In particolare, come previsto dal Programma, tale identificazione avviene a seguito della cosiddetta *skill gap analysis* e, più, in generale, di attività di orientamento specialistico (LEP E) Quindi, il citato target nella sez. B della Tabella 2 riguardante i soggetti “coinvolti in attività di formazione”, inclusa quella per il rafforzamento delle competenze digitali, è da verificarsi attraverso la registrazione nel SIU sia dell'attività di orientamento specialistico (e, in particolare, della *skill gap analysis* – codice A03 della scheda anagrafica e professionale – SAP), sia dell'identificazione in stato di proposta della specifica attività di formazione concordata (Politica CO7 della SAP). Il sistema andrà comunque aggiornato al fine di prevedere la registrazione del contenuto della formazione, in particolare con riferimento alle competenze digitali.

Resta comunque la necessità di definire quando l'attività di formazione si intenda completata ai fini dei successivi obiettivi del Programma.

1.3 Soggetti formati

I meccanismi di verifica concordati con la Commissione Europea prevedono, quanto ai soggetti formati, evidenza documentale relativa ai riferimenti delle attestazioni rilasciate al completamento del percorso o alle attività eseguite per ciascuna persona ai sensi della legislazione nazionale, incluso il riferimento al contenuto della formazione ai fini della verifica del target secondario relativo alla formazione sulle competenze digitali.

Sulla base di tali meccanismi concordati, coerentemente con il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC) (adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, 14 dicembre 2021), si ritiene quindi che per “soggetto formato” possa intendersi colui al quale sia stata rilasciata, in funzione delle diverse casistiche già previste dal PNC, una qualificazione o parte di essa inclusa nel Repertorio nazionale e nelle sue articolazioni regionali o comunque una attestazione di trasparenza, validazione o certificazione ai sensi e per gli effetti del d. lgs 13/2013 e secondo specifiche disposizioni regionali. In presenza di bisogni specifici del beneficiario o del mercato del lavoro locale, che rendano opportuno erogare servizi formativi non direttamente riferibili a qualificazioni ricomprese nel Repertorio nazionale, nelle sue articolazioni regionali, questi dovranno esitare almeno in un'attestazione finale di messa in trasparenza degli apprendimenti ai sensi delle Linee Guida di cui al DM 5 gennaio 2021, primariamente referenziati alle Aree di Attività dell'Atlante del Lavoro o, in assenza, (nelle more di un ampliamento delle stesse), con riferimento ad altri standard a valenza nazionale ed europea applicabili, ove possibile.

In caso di interruzione del percorso o di non superamento della valutazione finale per cause di forza maggiore (maternità, infortunio, malattia di lunga durata superiore a 30 giorni) ovvero in caso di instaurazione di un rapporto di lavoro, ai fini del computo della persona formata nell'ambito di GOL appare comunque necessaria una attestazione di messa in trasparenza delle competenze acquisite in relazione ai moduli e alle unità didattiche effettivamente frequentate, rilasciata dal soggetto responsabile dell'erogazione della formazione, anche ai fini della riconoscibilità e della spendibilità di sistema degli eventuali crediti formativi maturati o, comunque, utile ai fini della validazione delle competenze ai sensi del Decreto legislativo 13/2013.

Per quanto riguarda la formazione regolamentata, in caso di interruzione del percorso, potrà essere rilasciata un'attestazione di frequenza da parte dell'ente di formazione, contenente le attività eseguite ai fini della contabilizzazione all'interno del programma GOL. Tale attestazione non sostituisce l'obbligo di frequenza e superamento dell'esame del percorso formativo obbligatorio; essa potrà essere unicamente valutata, al pari di altre evidenze, all'interno di un procedimento di riconoscimento di crediti formativi, ai fini dell'eventuale riduzione del monte ore obbligatorio.

2. Programma GOL e gestione della condizionalità

Il Programma GOL presta specifica attenzione ai meccanismi cosiddetti di "condizionalità", previsti in caso di partecipazione al Programma di beneficiari di sostegno al reddito, connettendola "*ad interventi volti a migliorare l'occupabilità del lavoratore, e quindi potenzialmente vissuta non in termini punitivi o come meri adempimenti burocratici fini a sé stessi*". Tutte le misure sottoscritte nel Patto di servizio o nel Patto per il lavoro stipulato con le persone in cerca di occupazione, a seguito della procedura di *assessment* e dell'assegnazione ad uno dei percorsi, divengono pertanto "condizioni" - secondo la vigente disciplina - per continuare a fruire sia delle prestazioni economiche che dello status di disoccupato.

Fermo restando il quadro normativo che disciplina in maniera puntuale le sanzioni a seconda dei differenti istituti, per talune attività di carattere continuativo - e, segnatamente, per la partecipazione ad attività di formazione - che con GOL assumono rilevanza strategica (oltre che un vincolo per l'implementazione del Programma), appare necessario fornire orientamenti nazionali volti a definire in maniera unitaria la gestione della condizionalità.

Allo stesso tempo, considerato che la partecipazione dei soggetti privati all'erogazione delle misure di politica attiva costituisce uno degli elementi essenziali del Programma, appare opportuno anche chiarire in questa sede le modalità con cui tali soggetti contribuiscono all'effettiva implementazione delle regole di condizionalità in un quadro di coordinamento nazionale.

2.1 Condizionalità e partecipazione alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione

Ai sensi della disciplina vigente, le sanzioni connesse alla mancata partecipazione alle attività formative vengono distinte a seconda dell'istituto. In particolare, nel caso di fruizione di NASPI o DIS-COLL, si prevede che la “*prima mancata partecipazione in assenza di giustificato motivo*” è da considerarsi come causa di decurtazione di una mensilità, mentre la decadenza dalla prestazione è prevista in caso di “*ulteriore mancata presentazione*” (art. 21, co. 7, del d. lgs. n. 150 del 2015). Quanto alla fruizione del Reddito di cittadinanza, invece, dalla mancata partecipazione in assenza di giustificato motivo alle iniziative formative o di riqualificazione discende immediatamente la decadenza dalla prestazione per l'intero nucleo familiare (art. 7, co. 5, lett. c), del d.l. n. 4 del 2019).

Al di là delle differenti sanzioni a seconda degli istituti, l'uso dell'espressione “partecipazione” in luogo di “presentazione” – utilizzata peraltro in caso di altri eventi sanzionabili quali la mancata presentazione alle convocazioni o agli appuntamenti – appare riferirsi a differenti comportamenti da sanzionare. Se nel caso della mancata “presentazione”, l'evento sanzionabile è immediatamente identificabile nello spazio e nel tempo – trattasi cioè di un'assenza ingiustificata in occasione di uno specifico evento – nel caso di mancata “partecipazione” si è di fronte ad eventi che si sviluppano nel tempo e che necessitano di opportuna specificazione in termini di durata ove non vi abbia provveduto direttamente il legislatore. Ad esempio, nello specifico di GOL la mancata partecipazione ad un percorso di *upskilling* (massimo 150 ore) può assumere caratteristiche molto diverse dalla mancata partecipazione a un percorso di *reskilling* (massimo 600 ore), ma in ogni caso si tratta di eventi ontologicamente diversi dalla mancata presentazione ad una convocazione da parte del centro per l'impiego. Sempre a titolo di esempio, per eventi analoghi sanzionati nell'ambito del Reddito di cittadinanza, e cioè, per la mancata adesione ai progetti di utilità collettiva, di cui all'articolo 4, comma 15, del d.l. n. 4 del 2019, in sede attuativa (DM 22 ottobre 2019) si è definita mancata adesione una assenza ingiustificata per un numero di ore pari a tre volte l'impegno settimanale minimo richiesto (otto ore).

Nel caso di specie, si ritiene dunque di dover dare indicazioni unitarie rispetto a cosa si intenda per mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione. Considerato che la durata di tali iniziative non può essere prevista in via generale e può essere, come visto, molto diversa anche tra misure della medesima tipologia, appare opportuno disciplinare la mancata partecipazione in relazione ad una data unità temporale, rinvenibile – per semplicità di attuazione – nel mese solare. Pertanto, si considererà, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni previste e sopra citate, “mancata partecipazione” l'assenza non giustificata per almeno due giornate in ciascun mese di attività. Tale assenza non giustificata deve essere

comunicata nelle forme dovute dall'ente erogatore della formazione al centro per l'impiego (*cf.* oltre), che provvederà alle successive comunicazioni previste dalla disciplina.

Quindi, qualora si verifichi tale evento, per il beneficiario di Reddito di cittadinanza avrà luogo la decadenza dalla prestazione per tutto il nucleo familiare, mentre per il beneficiario di NASPI o DIS-COLL si determina la decurtazione di una mensilità e, in caso di ulteriore assenza, in qualunque mese successivo alla prima decurtazione, la decadenza.

Resta fermo che la mancata iscrizione all'attività formativa individuata nel Patto di servizio o nel Patto per il lavoro equivale a mancata partecipazione alla medesima. In tal caso, previa notifica al Centro per l'impiego della mancata iscrizione e verifica dell'ammissibilità dei motivi della non osservanza dell'impegno assunto in sede di Patto,, da attuarsi secondo modalità definite in sede regionale, e, in assenza di giustificato motivo, si procederà alle comunicazioni del caso ai fini dell'irrogazione della sanzione (che, come sopra illustrato, dipende dallo specifico istituto).

2.2 Condizionalità e ruolo degli enti privati accreditati

Ferma restando la titolarità in capo ai centri per l'impiego della funzione pubblica di attestazione degli eventi riguardanti la condizionalità, che possono dar luogo a sanzioni, appare necessario che il soggetto privato accreditato che è coinvolto, in qualità di concessionario di un pubblico servizio, nell'erogazione delle misure del Programma GOL, fornisca sempre e tempestivamente ai CPI tutte le informazioni necessarie ai fini dell'attivazione dei meccanismi conseguenti alla mancata o incompleta partecipazione alle politiche attive da parte dei destinatari. In tale situazione, infatti, si determina una corresponsabilità dell'operatore privato accreditato al lavoro e alla formazione, insieme ai CPI, nella gestione del rispetto della condizionalità in relazione a eventi suscettibili di determinare sanzioni. A tal proposito, si profilano in capo al soggetto privato accreditato i seguenti obblighi:

- ✓ assicurare la tracciabilità delle comunicazioni con l'utente preso in carico (convocazioni, interlocuzioni, eventuale documentazione ricevuta) quale presupposto giuridico per la gestione della condizionalità;
- ✓ comunicare al centro per l'impiego, in tempi certi e inderogabili, l'evento suscettibile di dar luogo a sanzioni, quale fase endoprocedimentale necessaria all'adozione da parte del CPI dei seguiti di competenza previsti dalla disciplina.

Pertanto, in caso di mancata presentazione/partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti, nonché alle iniziative di orientamento ovvero di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, di cui all'articolo 20, comma 7, del d.lgs. n. 150 del 2015, come richiamati anche dalla disciplina del Reddito di cittadinanza, il

soggetto accreditato che ha in carico il beneficiario entro tre giorni dall'evento è tenuto a darne comunicazione al servizio pubblico competente con modalità tracciabili secondo modalità che le singole Regioni e Province autonome definiscono.

L'elenco dei giustificati motivi a cui gli operatori accreditati devono attenersi è rinvenibile, per analogia, all'articolo 8, comma 2, del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 10 aprile 2018, n. 42, in cui è disciplinata la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua.

3. Verifica dell'attività di ricerca di lavoro e partecipazione periodica dei beneficiari Rdc ad attività e colloqui da svolgersi in presenza

Con la legge di bilancio per il 2022, sono state introdotte, nell'ambito della disciplina del Reddito di cittadinanza, le previsioni di cui all'articolo 4, comma 8, lettera b) del d.l. n.4 del 2019, con la quale si dispone che le attività di verifica della ricerca attiva del lavoro abbiano luogo con frequenza mensile in presenza presso il Centro per l'impiego, nonché di cui al comma 15-*sexies* del medesimo articolo, che dispone la necessaria inclusione nel Patto per il lavoro della partecipazione periodica ad attività e colloqui da svolgere in presenza.

Tali interventi normativi sono volti ad assicurare che il beneficiario svolga attività in presenza con una frequenza almeno mensile. Si pone l'opportunità di chiarire se la verifica in presenza della ricerca attiva del lavoro presso i centri per l'impiego sia necessaria anche quando il beneficiario di reddito di cittadinanza svolga attività di accompagnamento al lavoro e/o di orientamento specialistico presso un soggetto accreditato ovvero sia coinvolto in altre iniziative di politica attiva o di formazione, svolte necessariamente in presenza.

Si ritiene, anche alla luce del citato art. 4, comma 15-*sexies*, che l'obbligo inderogabile sia quello dell'attività in presenza con frequenza almeno mensile da parte del beneficiario del Rdc e che, laddove le attività siano state erogate da soggetti accreditati, residui in capo al centro per l'impiego la sola verifica dell'effettiva presenza del medesimo beneficiario alle attività previste, fatti salvi eventuali provvedimenti connessi con la situazione sanitaria, qualora gli stessi limitino le attività in presenza. Con specifico riferimento alla frequenza di corsi di formazione, giova in proposito ricordare quanto previsto dall'*Accordo ai sensi dell'articolo 4, commi 3, 5-quater e 15-quinquies, del decreto-legge n. 4 del 2019*, sancito in sede di Conferenza Unificata il 1° agosto 2019, rep. Atti 88/CU, ai sensi del quale *“possono essere esonerati dagli obblighi connessi alla fruizione dell'Rdc...coloro che frequentano corsi di formazione”*.

I soggetti accreditati effettuano le segnalazioni del caso secondo quanto già illustrato nella sezione 2.2. della presente nota e, su richiesta del centro per l'impiego, forniscono la documentazione attestante date e frequenza dei colloqui e delle attività svolte dai beneficiari.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Raffaele Tangorra