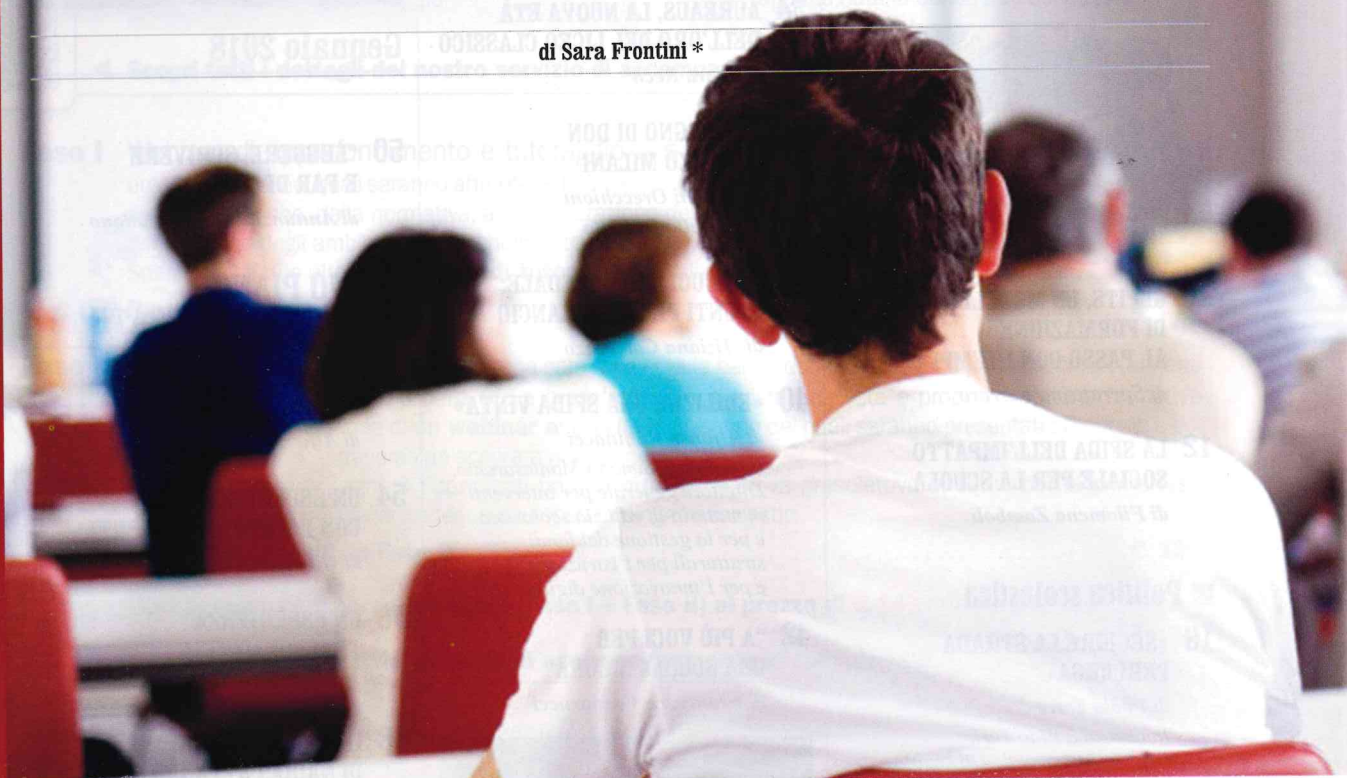


Il problema della formazione professionale  
in una società che cambia velocemente

## Le politiche attive del lavoro verso una programmazione di sistema

di Sara Frontini \*



### Apprendistato duale. Un monitoraggio di Confap e Forma mostra che è possibile

di Eugenio Gotti

**S**e normativamente è dal 2003, con la Legge Biagi, che è possibile acquisire un titolo di studio in apprendistato di primo livello, fino all'anno formativo 2015/2016, tale opportunità non è stata colta dalle imprese né dal sistema educativo. Il numero di apprendisti di primo livello in Italia - ad esclusione della Provincia di Bolzano -

è stato assolutamente irrisorio.

Oltre alle difficoltà di ordine culturale, ha pesato soprattutto il costo del contratto per le aziende, che prima delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 81 del 2015, era il medesimo dell'apprendistato professionalizzante, cioè circa l'80% del costo di un lavoratore a tempo indeterminato.

Oggi, il maggior scambio tra retribuzione e formazione rende sostenibile per le aziende attivare un contratto che ha un importante onere formativo di circa mille ore l'anno,

**N**egli ultimi anni le politiche attive del lavoro hanno ricoperto una funzione determinante, sia a livello nazionale che regionale, nella promozione di azioni volte a favorire l'occupazione e il inserimento/reinserimento nel mondo del lavoro. Tutto ciò ha accelerato il processo di sviluppo del sistema delle politiche attive che fino a pochi anni fa presentava diverse criticità dal punto di vista della governance, delle infrastrutture operative e per l'esiguo ammontare degli investimenti che corrispondeva allo 1,43% del PIL.

Una delle iniziative che ha contribuito al rilancio del dibattito sulle politiche attive del lavoro in Italia è stata l'attuazione del programma Garanzia Giovani per il contrasto alla disoccupazione giovanile avviato il 1 maggio 2014. Il programma ha rappresentato un riferimento a livello nazionale per l'applicazione uniforme, seppur con le opportune flessibilità dovute ai diversi contesti regionali, di misure di politica attiva. Per la prima volta, infatti, le amministrazioni regionali si sono confrontate con un piano nazionale di politiche attive, favorendo l'introduzione nei sistemi di nuovi principi quali il costo standard o la remunerazione dei servizi a risultato occupazionale raggiunto. Inoltre, per molte Regioni, il programma di Ga-

ranzia Giovani ha avuto un ruolo propulsore nella creazione di un'infrastruttura a supporto mediante l'attivazione di un albo accreditati o l'introduzione di forme particolari di accreditamento per l'erogazione dei servizi collegati a Garanzia Giovani.

L'ultima riforma del mercato del lavoro, il Jobs Act (L.183/2014), ha evidenziato la necessità di prevedere percorsi personalizzati di progressivo avvicinamento al mercato del lavoro affinché vi sia una riduzione dei tempi di disoccupazione, favorendo dunque un progressivo passaggio da una logica di politiche passive ad una basata sulle politiche attive del lavoro dettate soprattutto da un mondo del lavoro che richiede una sempre maggiore flessibilità e necessità di cambiare lavoro lungo l'arco della vita.

Sebbene stiamo assistendo ad un generale consolidamento del sistema di politiche attive, anche in questo settore si assiste ad una contrapposizione tra Stato e Regioni. Da un lato, infatti, vi è il modello centralista delineato dal D. Lgs. 150/2015 che però deve fare i conti con gli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 che ha di fatto mantenuto in capo alle Regioni le competenze in materia di politiche del lavoro. Dall'altro lato, però, molte Regioni mostrano ancora la pre-

di cui più o meno la metà presso una istituzione formativa. Se è vero, infatti, che l'apprendista guadagna poco più di un rimborso spese, d'altro lato si deve pensare all'apprendistato come una diversa modalità per apprendere e raggiungere un titolo di studio, più che un lavoro vero e proprio da cui ci si deve attendere una retribuzione pari a quella di un lavoratore normale.

L'evoluzione normativa e contrattuale, è stata accompagnata da una ampia sperimentazione nazionale del Sistema Duale, prevista dall'articolo 32 del decreto legislativo n. 150 del 2015, promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca definita con Accordo tra Stato e Regioni il 24 settembre 2015.

La sperimentazione riguarda il sistema duale di *work based learning* nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), erogato dagli enti di formazione accreditati.

Al termine del primo anno di Sperimentazione le associazioni CONFAP e FORMA hanno voluto condurre un monitoraggio al fine di esaminare le buone pratiche e i risultati ottenuti dai Centri di Formazione Professionale (CFP) aderenti alla propria rete che hanno realizzato percorsi nell'ambito della Linea 2 della sperimentazione del Sistema Duale nell'anno formativo 2016/2017.

Il monitoraggio, realizzato nel mese di luglio 2017, ha coinvolto 148 CFP, distribuiti in 14 Regioni italiane (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Molise, Campania,



e finanziato a livello centrale; iniziative disciplinate e finanziate dalle singole Regioni in base al modello del lavoro prescelto che comprende anche la delineazione del rapporto tra Centri per l'Impiego e Operatori Accreditati ai servizi per il lavoro. In questo scenario, quindi, i LEP individuano i servizi che devono essere garantiti ai cittadini, mentre le politiche nazionali e regionali nel tempo si integreranno al fine di identificare forme congiunte di finanziamento. Inoltre, con la seconda fase di Garanzia Giovani, per l'Italia è previsto un finanziamento di 1,2 miliardi di euro di cui 1 miliardo destinato alla Regioni per l'attuazione delle misure e 200 milioni di euro

►►►

senza di sistemi di politiche attive deboli e poco sviluppati. Rimanendo dunque invariata la costituzione, il livello nazionale e il livello regionale sono alla ricerca di nuovi equilibri per il governo dei servizi al lavoro a partire dalla loro organizzazione.

Attualmente il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Anpal (la nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) e le Regioni stanno procedendo alla discussione sul modello di governance dei servizi per il lavoro, soprattutto in

relazione ai centri per l'impiego e alla delineazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), ovvero i diritti di tutti i cittadini di essere assistiti mediante servizi di accompagnamento volti all'inserimento lavorativo, e all'accreditamento dei servizi per il lavoro.

In questa fase di transizione, caratterizzata da una sovrapposizione di competenze tra il livello nazionale e regionale, sono presenti due tipi di politiche attive: l'Assegno di Ricollocazione, strumento disciplinato

rivolti al livello nazionale per promuovere l'assunzione dei giovani.

Al di là del presente scenario e del modello organizzativo che ciascuna Regione ha deciso di darsi secondo le prerogative costituzionalmente riconosciute, quello che rileva è che sempre di più il mercato del lavoro e le policy regionali saranno caratterizzate da interventi di avvicinamento delle persone al mercato del lavoro fondati su principi di personalizzazione del servizio e di universalità delle misure,

►►►

►►►

Calabria, Sicilia) denotando una prevalenza di rispondenti nelle Regioni settentrionali, in particolare in Lombardia, Veneto e Piemonte.

Il monitoraggio mostra come rapporti già consolidati con le imprese abbiano infatti favorito l'avvio di proficue collaborazioni nell'erogazione dei percorsi formativi in modalità duale confermando la tradizionale capacità di apertura al tessuto produttivo dei CFP. Infatti, nella maggior parte dei casi i percorsi formativi duali sono stati realizzati con imprese con cui i CFP avevano già attivato una collaborazione, magari nella gestione dei tradizionali tirocini per le attività di alternanza, e la figura maggiormente coinvolta nella gestione del rapporto con le aziende è risultata essere proprio il tutor di tirocinio del CFP (32%), seguita dal coordinatore di settore (18%) e dalla

direzione del centro (13%). Questo dato denota come la precedente relazione con le imprese sia il principale canale di contatto con il tessuto produttivo. Sebbene la maggior parte delle aziende contattate dai CFP sia frutto di rapporti consolidati (74%), non è mancata l'apertura dei CFP verso nuove realtà: il 26% dei contatti è costituito da nuove imprese. Ciò significa che la Sperimentazione ha rappresentato per i CFP l'incentivo ad incrementare ulteriormente la rete di aziende con le quali interessare rapporti di collaborazione. Inoltre, alla fase di contatto è seguito il vero e proprio avvio di una partnership che ha visto coinvolte il 66% delle imprese contattate di cui il 90% è rappresentato da micro o piccole imprese.

Questo aspetto è significativo in quanto mette in discussione una comune percezione per cui in Italia lo scarso successo dei

►►►

## Politica scolastica

sebbene continuino ad essere previste specifiche azioni per determinati target (es. giovani, disabili, disoccupati di lunga durata). Inoltre, sempre maggiore enfasi è posta sulla necessità di costruire percorsi integrati in cui la formazione si associa ad altre misure di accompagnamento al lavoro per favorire l'occupabilità delle persone.

In questa direzione, infatti, stanno andando diverse Regioni che hanno optato per sistemi basati sui servizi integrati sempre attivi rivolti ai cittadini ed erogati da soggetti pubblici e privati accreditati (Dote Unica Lavoro in Lombardia, Assegno per il Lavoro in Veneto, Buono Servizi al Lavoro in Piemonte e Dote Lavoro e Inclusione Attiva in Calabria), passando così da una logica di programmazione sommativa, ovvero caratterizzata da tanti bandi per tante azioni generalmente rivolte a categorie specifiche che privilegiano il finanziamento dell'offerta, ad una logica di programmazione di sistema (o a matrice) dove ogni bando realizza un complesso di azioni che si sostanziano in unità di servizi e misure che vanno a comporre l'offerta sulla base dei bisogni specifici della persona, conformemente ai principi della centralità della persona, libertà di scelta e valorizzazione del capitale umano. Le dinamiche del mercato del lavoro e della for-

mazione del capitale umano, profondamente connesse, hanno conosciuto, soprattutto negli ultimi anni di crisi economica, mutamenti inediti uniti alla acutizzazione delle difficoltà soprattutto per alcuni segmenti di persone (ad esempio giovani, donne, over 50): aumentano così i rischi di disoccupazione e marginalizzazione nel mercato del lavoro. Una programmazione di sistema permette di mettere a disposizione dei cittadini uno strumento unitario sempre attivo (Dote, AxL, Buono Servizi al Lavoro) che tiene conto delle diverse esigenze delle persone lungo l'arco della vita. I

principi a cui si ispirano questi strumenti sono la centralità della persona, l'erogazione di servizi personalizzati e con standard elevati e sono anche caratterizzati da una semplificazione amministrativa, un orientamento al risultato occupazionale più che al processo, responsabilizzando gli operatori, da un lato, ma anche offrono libertà organizzativa dall'altro. Una programmazione di sistema permette dunque una modulazione delle risorse orientata ai target ovvero un sistema capace di rispondere alle esigenze specifiche delle persone con determinate esigenze. Al contrario, una pro-



percorsi centrati sull'apprendimento sul lavoro, in particolare l'apprendistato, sarebbe dovuto soprattutto al tessuto imprenditoriale dominato dalla presenza delle PMI, che sarebbero meno disponibili a collaborare con il sistema educativo.

I dati rilevati smentiscono questo pregiudizio, mostrando interesse e partecipazione da parte delle aziende nella realizzazione di percorsi in modalità duale.

Interessante anche notare che i motivi che spingono le imprese ad accettare di partecipare alla Sperimentazione, sono per la maggior parte l'opportunità di formare una risorsa giovane, mentre solo il 24% ha citato tra i motivi la possibilità di usufruire di vantaggi economici.

La rilevazione è stata anche l'occasione per analizzare le difficoltà incontrate nel primo anno di Sperimentazione. Le

maggiori difficoltà riscontrate sono legate soprattutto alla scarsa conoscenza dello strumento contrattuale dell'apprendistato da parte delle aziende e dei professionisti a cui le aziende si rivolgono (commercialisti e consulenti del lavoro), mentre l'eccessivo carico formativo è stato avvertito come criticità solo dal 4% dei rispondenti.

Per rispondere a tali difficoltà, i CFP si sono fatti carico nella gran parte dei casi delle problematiche di tipo giuslavoristico legate alla gestione di questo particolare rapporto di lavoro che, a seguito della riforma del d.lgs. 81/2015, ha assunto delle caratteristiche peculiari che lo differenziano molto dalla forma di apprendistato più diffusa, l'apprendistato professionalizzante. Tuttavia, si riscontra nel corso del 2017 un interesse crescente da parte dei Consulenti del lavoro per

grammazione strutturata sulla logica dei bandi, ove il soggetto “risponde” alle opportunità date dai singoli avvisi, è caratterizzata da una frammentazione dei servizi che offre risposte a target specifici escludendone degli altri.

Le attuali caratteristiche del mercato del lavoro rendono necessario un accompagnamento della persona nelle diverse fasi della vita lavorativa (dalla transizione scuola-lavoro al reinserimento lavorativo) rendendo pertanto poco efficaci singoli interventi rivolti a destinatari specifici e che prevedono la realizzazione di un solo servizio, come spesso ac-

cade nella programmazione a bandi. Azioni di questo tipo, infatti, non offrono a tutti i cittadini le medesime opportunità di trovare in qualsiasi momento risposte alle proprie esigenze, a differenza invece dei sistemi integrati in cui le persone hanno la possibilità di accedere costantemente a servizi personalizzati.

In uno scenario così complesso e caratterizzato da profonde trasformazioni non è importante solamente prevedere un sistema integrato, ma anche sviluppare un'integrazione tra politiche del lavoro e politiche della formazione. La formazione è diventato ad esempio un elemento impor-

tante per la riqualificazione dei lavoratori di aziende o aree in crisi ai fini della ricollocazione o dell'avvio di attività imprenditoriali. La relazione tra formazione e servizi di accompagnamento al lavoro è però ancora caratterizzata da un certo disequilibrio. In genere, nei sistemi fortemente orientati al risultato occupazione la formazione ha un ruolo minore rispetto ai servizi di accompagnamento al lavoro e viceversa.

L'importanza nel trovare un nuovo equilibrio non riguarda solo il sistema ma anche di livello di operatori. Ad esempio i centri di formazione professionale, che fino ad oggi hanno svolto principalmente la funzione di erogatori di servizi formativi, grazie alla Sperimentazione Duale, nelle forme di apprendistato, alternanza scuola-lavoro e impresa formativa simulata, si aprono a nuove forme di collaborazione con le aziende, sviluppando nuovi modelli di intervento e aprendosi a nuove utenze.

Dato che nei centri di formazione professionale le politiche di formazione e lavoro possono trovare una concreta attuazione, sono diversi gli Enti come, ad esempio il CNOS-FAP, che si stanno strutturando per uno sviluppo dei servizi al lavoro in raccordo con i sistemi della formazione professionale. ■

*\*Esperta Noviter*

questa tipologia contrattuale, che si sostanzia in manuali operativi e vademecum rivolti alla rete dei professionisti. È quindi prevedibile che la prosecuzione della sperimentazione possa contribuire anche a una più diffusa conoscenza di questo contratto.

Nonostante le iniziali difficoltà e perplessità che hanno accompagnato le prime fasi della Sperimentazione, è importante evidenziare come il 98% degli operatori sostiene che, nonostante le problematiche, la Sperimentazione abbia rappresentato un'opportunità di crescita sia per il CFP che per i giovani. Inoltre, un elevato livello di soddisfazione è stato registrato da tutti i soggetti coinvolti nell'esperienza: CFP, imprese, allievi e famiglie.

Attualmente la sperimentazione sta proseguendo con il

secondo anno di attività formativa. Ad oggi 13 Regioni hanno emanato avvisi riguardanti la seconda annualità 2017-2018 della Sperimentazione (Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto).

Il valore apportato dalla Sperimentazione in termini di sviluppo del sistema IeFP ha fatto emergere su più fronti l'opportunità di proseguire nella sperimentazione e di riconoscere nel sistema duale un elemento integrato strettamente al sistema dell'istruzione e formazione professionale. Per questo motivo nell'ambito dell'iter relativo alla legge di bilancio 2018 sono stati presentati e approvati emendamenti che promuovono la messa a regime di tale sperimentazione. ■

