

Analisi degli Avvisi in materia di Politiche della Formazione Professionale e del Lavoro nell'anno del Covid-19

SARA FRONTINI¹

Nel 2020 CNOS-FAP e PTSCLAS, come presentato nell'articolo *"Osservatorio Digitale delle Politiche della Formazione e delle Politiche del Lavoro"*, hanno sviluppato un **Osservatorio Digitale** regolarmente aggiornato e consultabile nei rispettivi siti www.cnos-fap.it e www.ptscclas.com. L'Osservatorio è, di fatto, una modalità interattiva basata sul costante aggiornamento e monitoraggio delle Politiche della formazione e del lavoro nei diversi contesti regionali. L'obiettivo dello strumento è di tracciare, anche in ottica longitudinale, l'evoluzione delle policy in materia di Formazione Professionale e di Politiche del lavoro nel nostro Paese. L'Osservatorio digitale rappresenta dunque un collettore aggiornato di informazioni relative alle policy in materia di Formazione Professionale e Politiche del lavoro che mostra la costante evoluzione degli scenari regionali. Il fine non è solamente di offrire una rapida consultazione degli avvisi regionali per gli operatori della formazione e dei servizi al lavoro, ma anche di suscitare riflessioni e dibattiti tra gli esperti del settore.

Dal punto di vista metodologico, l'Osservatorio è stato creato secondo le logiche che hanno caratterizzato le precedenti analisi ragionate² degli interventi regionali in materia di Istruzione e Formazione Professionale e Politiche Attive del Lavoro.

Partendo quindi dal patrimonio di avvisi raccolti nell'Osservatorio digitale, l'oggetto del presente articolo è una riflessione riguardante gli interventi regionali pubblicati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020 dalle Regioni e Province Autonome. Come tutti sappiamo, il 2020 rappresenta l'anno che ha messo in discussione le modalità di fare scuola e di lavorare, aggiungendo problematiche a quelle già esistenti ma, allo stesso tempo, creando anche nuove opportunità.

¹ Senior Project Manager PTSCLAS SpA. Dottoressa in Scienze dell'educazione. Si occupa di progettazione, nazionale e comunitaria, e di ricerca sulle politiche di istruzione e formazione in Italia e in Europa. Esperta di certificazione delle competenze.

² *"Politiche della formazione professionale e del lavoro. Analisi ragionata degli interventi regionali"* (Rubbettino 2018); *"Politiche della Formazione Professionale e del lavoro. Analisi ragionata degli avvisi pubblicati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2018 dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano"* (Rubbettino 2019).

Come tutti i settori, anche il mondo dell’Istruzione e Formazione Professionale e delle Politiche del lavoro si sono trovati ad affrontare nuove sfide. Questo evento di portata planetaria ha avuto effetti anche sui sistemi regionali e sui relativi avvisi. Ad esempio, all’inizio dell’emergenza sanitaria, le Regioni hanno dovuto trovare soluzioni per attivare la FAD, non propriamente diffusa in epoca pre-Covid, alle diverse tipologie di percorsi al fine di garantire la prosecuzione delle attività formative.

Dal punto di vista degli avvisi emanati dalle Regioni, invece, nel primo quadrimestre del 2020, come riportato nell’articolo precedentemente menzionato, emerse uno scenario il cui numero di avvisi pubblicati era piuttosto esiguo. Nel periodo considerato, infatti, i bandi pubblicati furono 50 di cui 36 riguardanti le Politiche della formazione e 14 relativi alle Politiche Attive del Lavoro. Gli stanziamenti rivolti alla formazione furono € 165.763.128, mentre quelli rivolti alle PAL € 89.748.754, per un totale di € 255.511.882. Dopo lo stallo iniziale derivante dalla situazione emergenziale però, a fine 2020, si evince una ripresa generale da parte delle Regioni e infatti il numero totale sia degli avvisi che dei finanziamenti si attesta abbastanza in linea con le annualità precedenti.

Da un’analisi generale emerge come lo scorso anno le Politiche della formazione siano state caratterizzate dal maggior numero di avvisi e finanziamenti. Infatti, le risorse stanziare per la formazione sono state di € 1.105.853.672,81 (59,83%) per un totale di 188 avvisi, rispetto a € 742.362.434,66 (40,17%) per un totale di 84 avvisi rivolti alle Politiche Attive del Lavoro.

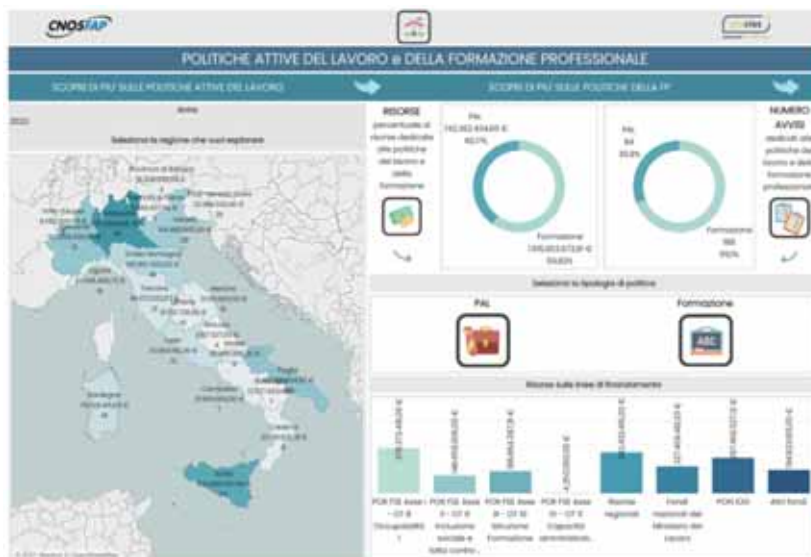


Figura 1 – Avvisi e Finanziamenti delle Politiche della Formazione e delle Politiche del Lavoro

Se invece osserviamo solo le Politiche della Formazione, nella Figura 2, vediamo che le risorse sulle linee di finanziamento sono riconducibili principalmente alle risorse regionali, i fondi nazionali del Ministero del lavoro e i fondi del POR FSE soprattutto Asse I. Inoltre, in considerazione al numero di avvisi per Regione, si riconferma la tendenza di alcuni contesti regionali a emanare un numero elevato di bandi separando non solo le diverse tipologie di percorso, ma anche sulle singole annualità oppure su percorsi ordinari o duali (es. Veneto).

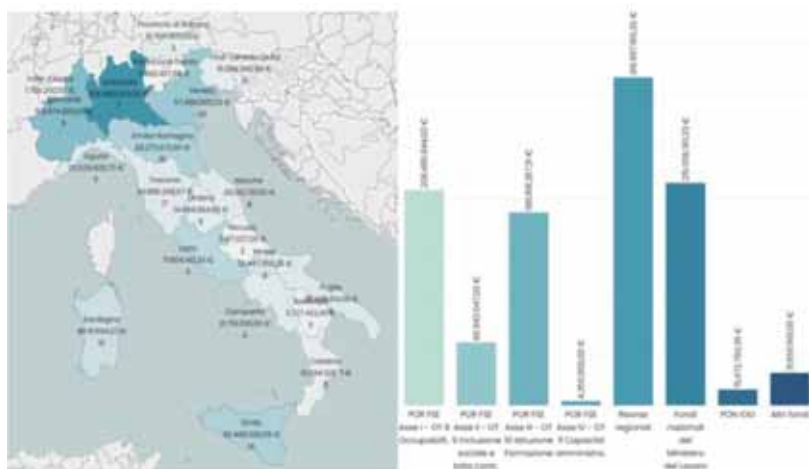


Figura 2 – Finanziamenti, Nr. Avvisi e Risorse di Finanziamento Politiche della Formazione

Nel caso delle linee di finanziamento rivolte alle Politiche Attive del Lavoro, invece, il PON IOG, altre tipologie di fondi³ e il fondo POR FSE Asse I sono quelle da cui provengono la maggior parte delle risorse. Nella Figura 3 emerge chiaramente come alcune Amministrazioni regionali nel 2020 non abbiano finanziato in maniera significativa le Politiche Attive del Lavoro (es. Abruzzo e Campania).

³ Rientrano nella categoria “Altri Fondi” il Fondo di Rotazione, il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, il PAC (Piano Operativo Complementare), i Fondi statali ex Legge n. 144/1999 e n. 183/2011 e i Fondi Statali.



Figura 3 – Finanziamenti, Nr. Avvisi e Risorse di Finanziamento Politiche del Lavoro

1. Le Politiche Formative

Per quanto riguarda le Politiche della Formazione, da un'analisi complessiva degli avvisi, gli stanziamenti rivolti alla Formazione Ordinamentale sono stati € 777.410.872,28 (70,38%), quelli rivolti alla Formazione Non Ordinamentale € 187.631.136,19 (16,97%) e il restante € 140.811.664,34 (12,73%) per Interventi a Supporto.



Figura 4 – Finanziamenti Politiche della Formazione

Nel caso della Formazione Ordinamentale (Figura 5), lo stanziamento maggiore è rivolto ai percorsi leFP triennali (€ 661.282.997,24 – 42,5%), dal IV anno leFP (€ 406.244.479,87 – 26,1%), seguiti dagli ITS (€ 81.685.791,31 – 5,2%), IFTS (€ 54.486.559,60 – 3,5%) e percorsi per *drop out* (€ 101.381.200 – 6,5%).



Figura 5 – Formazione Ordinamentale

Per quanto riguarda il finanziamento di percorsi modulari, sebbene l'importo rappresenti il 15,2% dello stanziamento riservato alla Formazione Ordinamentale, è riconducibile ad un unico avviso di Regione Lombardia (€ 237.000). Dal punto di vista della distribuzione territoriale degli avvisi, viene purtroppo riconfermata l'eterogeneità degli interventi a livello nazionale a conferma di quanto registrato nelle precedenti ricognizioni in cui la filiera professionale non è ancora garantita in tutte le Regioni. Questa frammentazione non si registra solo per i percorsi post diploma ma, ad esempio, alcune Regioni come Calabria e Basilicata non hanno pubblicato avvisi né rivolti ai percorsi triennali leFP né ai IV anni. In Calabria, in particolare, per quanto riguarda la Formazione Ordinamentale, ov-



Figura 6 – Regioni in cui sono stati previsti finanziamenti rivolti agli IFTS

vero quella rivolta all'acquisizione di un titolo di studio, sono stati finanziati solo i percorsi ITS. In Basilicata, invece, la Formazione Ordinamentale nel 2020 non ha ricevuto nessun tipo di finanziamento. Nonostante negli ultimi anni, grazie alla Sperimentazione del Sistema Duale, i IV anni hanno iniziato a diventare parte integrante dei sistemi regionali, in alcuni contesti regionali nel 2020 non sono stati finanziati. Ancor meno diffusi sono i percorsi IFTS (Fig. 6), come se ci fosse un'Italia divisa in due con finanziamenti principalmente al Nord e nemmeno in tutte le Regioni. Decisamente maggiore è la diffusione degli ITS, sebbene in Regioni come Campania e Basilicata non vi siano stati dei finanziamenti.

Per quanto riguarda il Sistema Duale, invece, ne emerge una diffusione, soprattutto nella forma dell'alternanza rafforzata e dell'apprendistato, in quasi tutti i contesti regionali e trasversalmente alle diverse tipologie di percorso. Infatti, seppur nella maggior parte dei casi la modalità duale è rivolta ai percorsi triennali leFP e ai IV anni, è possibile ritrovarla anche per i percorsi IFTS, ITS, i percorsi per *drop out* e, in Lombardia, anche per promuovere l'apprendistato all'interno della scuola secondaria di II grado. In alcune Regioni sono stati previsti per il duale avvisi ad hoc, mentre in altre si è optato per avvisi con finanziamenti rivolti sia a percorsi in modalità duale che in modalità ordinaria. A prescindere dalle scelte regionali, è evidente come negli anni vi sia stato un consolidamento dello strumento all'interno dei sistemi regionali.



Figura 7 – Formazione Non Ordinamentale

Nel caso della Formazione Non Ordinamentale, invece, gli stanziamenti maggiori sono stati dedicati alla Formazione di specializzazione (34%), alla Formazione permanente (33,6%), alla Formazione continua (28,6%) e alla Formazione regolamentata (3,8%). Generalmente gli interventi formativi sono rivolti a occupati, disoccupati e, a seguire, a soggetti in condizione di svantaggio.

Come modalità di finanziamento quella a progetto rimane la tipologia maggiormente utilizzata così come una modalità di presentazione che prevede il termine unico.

Per quanto riguarda gli interventi a supporto, invece, emerge chiaramente la peculiarità dell'anno in quanto il 56,8% dei finanziamenti è stato designato ad azioni per fronteggiare l'emergenza Covid. Le misure che rientrano in questa tipologia di finanziamento sono



Figura 8 – Interventi a Supporto

state volte a garantire la didattica degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado e/o dell'IeFP attraverso metodologie e strumenti o attività formative per favorire lo *smart working* nei contesti di lavoro. La restante parte del finanziamento è stato indirizzato ad interventi volti a ridurre la dispersione scolastica (18,3%), l'accompagnamento dei tutor (9,7%), il sostegno degli studenti disabili (5,8%), il supporto linguistico degli stranieri (4,6%) e a favorire la mobilità degli studenti (4,2%).

2. Le Politiche attive del Lavoro

Nel caso delle Politiche Attive del Lavoro le misure maggiormente finanziate riguardano l'orientamento specialistico (€ 450.366.418) la formazione mirata all'inserimento lavorativo (€ 442.490.840), il tirocinio extra curricolare (€ 457.150.397) e l'accompagnamento al lavoro (€ 342.638.602).



Figura 9 – Tipologie di Misure

Data la peculiarità dell'anno, anche per le Politiche Attive del Lavoro, si registrano azioni mirate alla situazione Covid. Nel caso specifico rientrano sotto la voce "Indennità di sostegno legato ad una o più PAL" le misure di sostegno rivolte alle difficoltà generali causate dall'emergenza sanitaria. Si tratta soprattutto di supporti straordinari rivolti a determinati settori (es. turismo), a determinate categorie (es. lavoratori autonomi privi di partita IVA iscritti alla gestione separata) o a disoccupati coinvolti in percorsi di Politiche attive.

I principali destinatari di Politiche attive sono i disoccupati e i NEET con finanziamenti rispettivamente per € 537.256.276 ed € 378.623.826. Seguono misure rivolte agli occupati (€ 109.314.721), ai cassaintegrati (€ 88.615.000), ai disoccupati di lunga durata (€ 65.565.000), ai lavoratori di società/aree in crisi (€ 16.116.223) e ai titolari di impresa (€ 10.908.960). Per quanto riguarda i soggetti in situazione di svantaggio, la maggior parte dei finanziamenti è rivolta ai soggetti in situazione di svantaggio economico (€ 137.64.959), agli svantaggiati ai sensi dell'articolo 4 della Legge n.381 dell'8 novembre 1991 (€ 110.883.922) e ai disabili (€ 106.511.941).



Figura 10 – Destinatari di PAL

L'analisi dei destinatari, cioè coloro ai quali sono effettivamente rivolte le misure, è un elemento importante per distinguere e valutare la portata degli avvisi (Fig. 11).



Figura 11 – Avvisi Mono e Multi Destinatari

Nonostante la peculiarità dell'anno, si registra un'equa ripartizione tra i finanziamenti rivolti ad avvisi multidestinatari (59,2%), ovvero dedicati ai disoccupati o agli occupati generici, e ad avvisi mono destinatari rivolti ad un target specifico (49,1%). Il leggero aumento di avvisi mono destinatari del 2020, rispetto alle annualità precedenti, è sicuramente da ricollegare a misure specifiche dedicate a categorie di soggetti che sono stati maggiormente danneggiati dall'emergenza sanitaria. È altresì interessante confrontare la tipologia di avviso tra mono e multi-servizio. Come possibile osservare nella Figura 12, dal punto di vista dell'ammontare dei finanziamenti, emerge una maggiore propensione a preferire avvisi che al loro interno contengano diverse tipologie di misure che, generalmente, permettono di costruire percorsi mirati alla necessità specifica dei destinatari. Tuttavia, il numero di avvisi mono-servizi è maggiore e ciò lascia intendere che vi sia ancora una maggiore frammentazione degli interventi, magari di importi minori, e rivolti a categorie specifiche. Questo aspetto risolve la mancanza di sistemi strutturati e capaci di rispondere prontamente ai bisogni dei vari destinatari, quanto piuttosto a sistemi che si attivano principalmente spinti da necessità specifiche o, come in questo caso, dall'emergenza.



Figura 12 – Avvisi Mono e Multi Servizio

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento il 61,7% è a servizio mentre il 38,2% prevede una presentazione a progetto, confermando una tendenza emersa già nella precedente indagine relativa agli avvisi del 2018. Ciò che emerge, però, è che le Regioni nel 49,4% dei casi abbiano preferito un termine di presentazione unico entro 3 mesi dall'apertura dell'avviso, a sportello nel 12% dei casi, rispetto al 38,6% di avvisi sempre aperti. Questo dato va in contrasto con quanto registrato nella precedente indagine, ma può essere ricollocato all'interno dello scenario emergenziale che ha caratterizzato l'anno in corso in cui determinate misure erano rivolte a risolvere specifiche problematiche. Per quanto riguarda invece le tipologie di rendicontazione ormai le Regioni sono orientate sempre più all'utilizzo dei costi standard (62,1%), rispetto all'utilizzo dei costi reali (24,4%) o al mix delle due modalità (13,4%).

3. Conclusioni

La ricognizione degli avvisi 2020 mostra un andamento in continuità con le annualità precedenti. Dal punto di vista della formazione, sebbene negli anni vi sia stato un crescente incremento della filiera professionalizzante nelle varie Regioni, non possiamo ancora affermare che la possibilità per un giovane di iniziare un percorso leFP e terminare con un percorso ITS sia garantita in tutti i sistemi regionali. In alcuni contesti, infatti, mancano ancora tutti i tasselli per garantire una carriera scolastica all'interno del circuito della Formazione Professionale. Questo lo si denota dal fatto che, se nella maggior parte delle Regioni i percorsi triennali siano generalmente finanziati garantendo una continuità al sistema, non si può dire altrettanto quando si osservano gli altri percorsi della filiera, partendo proprio dal IV anno fino ai percorsi ITS.

Per quanto riguarda il duale, soprattutto nella forma dell'apprendistato e dell'alternanza rafforzata, si denota ormai una diffusa applicazione di tale modalità formativa, a conferma del fatto che la cosiddetta *Sperimentazione Bobba* sia stata promotrice di un nuovo modo di fare formazione e che sia stata da stimolo per molte Regioni a sviluppare il proprio sistema.

Per quanto riguarda la Formazione Non Ordinamentale si riconferma in tutte le Regioni una grande variabilità degli interventi, sia dal punto di vista dei finanziamenti che dei target, ad eccezione dell'Abruzzo che nel 2020 non ha previsto stanziamenti rivolti a tale tipologia di formazione. In relazione invece agli Interventi a Supporto, come prevedibile, la gran parte dei finanziamenti sono stati destinati a misure volte a supportare enti di formazione, scuole ed aziende nel fronteggiare la situazione emergenziale al fine di poter garantire una certa continuità con le attività. I finanziamenti, come precedentemente specificato, sono stati rivolti soprattutto a promuovere metodologie e strumenti volti a favorire la didattica online.

Lo stesso scenario eterogeneo si registra per le Politiche Attive del Lavoro ove i target di destinatari, le modalità operative, le misure adottate, le condizioni territoriali e le caratteristiche degli avvisi stessi differiscono da Regione a Regione. Anche in questo caso, ciò che accomuna i diversi contesti regionali è l'introduzione di misure pensate per sanare alcune difficoltà generate e/o amplificate dall'emergenza Covid rispetto ad alcune categorie di soggetti e/o settori. È da sottolineare, però, che a confronto con le precedenti rilevazioni si è registrato un calo dei finanziamenti rivolti alle Politiche Attive del Lavoro. Se nella prima indagine svolta nel 2017 i finanziamenti alle PAL erano pari ad € 1.045.464.548, superiori addirittura ai finanziamenti rivolti alla formazione, aumentando ancora nel 2018 ad € 1.116.626.966, nel 2020 invece si registra un calo che porta i finanziamenti rivolti alle Politiche Attive del Lavoro ad

€ 742.362.434. Sicuramente una parte di ciò è da attribuire ai rallentamenti causati dalla fase emergenziale e alle relative ricadute sul mercato del lavoro. Infatti, da un'analisi dei primi mesi del 2021, emerge come le Regioni abbiano dato priorità ad avvisi rivolti alle Politiche attive per far fronte alle nuove sfide causate dagli effetti dei diversi *lockdown* e dallo stallo di alcuni settori.

Dall'analisi dei bandi, viene riconfermata l'intenzione di aumentare il livello di sinergia e di interazione fra il mondo della formazione professionale e quello del lavoro, nonostante non possiamo ancora identificare un modello di riferimento. Come nelle precedenti rilevazioni, lo scenario complessivo risulta estremamente articolato e irriducibile ad un orientamento comune ben definito. Le Regioni, dunque, hanno continuato con modalità differenti di avvicinamento delle Politiche della Formazione a quelle del Lavoro, così come predispongono diversi dispositivi di Politiche Attive del Lavoro a seconda delle esigenze territoriali, senza riuscire a costruire un modello adeguato stabile nel tempo. Se alcuni contesti regionali come Piemonte e Lombardia proseguono in continuità rispetto alle tipologie di Politiche attive proposte, nella maggior parte delle Regioni emergono maggiormente interventi rivolti a situazioni particolari che non denotano un'integrità del sistema.

Pertanto, da un lato, si riconferma la centralità della Formazione Ordinamentale all'interno delle Politiche formative e, dall'altro, in merito alle PAL, riemerge una scarsa capacità di visione a lungo termine, accentuata sicuramente dalla situazione emergenziale, volta alla definizione di sistemi di policy strutturali rivolte alla necessità delle persone e, di conseguenza, delle imprese. Una priorità dal punto di vista delle politiche, incrementata sicuramente dal Covid, riguarda non solo la ricollocazione dei lavoratori che hanno perso il lavoro a seguito della crisi, ma soprattutto la necessità di riqualificare molti lavoratori appartenenti ai settori che hanno maggiormente subito il contraccolpo dell'emergenza sanitaria.

Al fine di risollevare il Paese dalle difficoltà causate dalla pandemia, centrale è sicuramente il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che include investimenti rivolti sia alla Formazione che alle Politiche del Lavoro. Il PNRR si inserisce all'interno del programma *Next Generation* EU (NGEU), il pacchetto da 750 miliardi di euro concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica. Il Piano italiano prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento chiave del NGEU. Ulteriori 30,6 miliardi sono parte di un Fondo complementare, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile. Il totale degli investimenti previsti è pertanto di 222,1 miliardi di euro.

In particolare, sono la Missione 4 – Istruzione e Ricerca e la Missione 5 – Inclusione e Coesione quelle di maggiore interesse per le Politiche Formative e per

le Politiche del Lavoro. Nel caso specifico della Missione 4, nell'ottica del potenziamento della filiera professionale, sono da segnalare gli stanziamenti di 1,5 miliardi per l'ammodernamento tecnologico e la dimensione strutturale degli ITS, anche attraverso l'istituzione di forme di collaborazione congiunta (es. laboratori) pubblico-privati. È tuttavia da evidenziare come si persegua lo sviluppo della "Formazione superiore professionale" sia tramite il potenziamento degli ITS sia con l'apporto delle Università con le lauree professionalizzanti. Pare invece esclusa da questi interventi la leFP, denotando ancora una volta come non sia ancora considerata a tutti gli effetti parte del sistema educativo, nonostante siano passati 17 anni dalla Legge n. 53/2003 che la include a pieno titolo nel Sistema di istruzione e formazione a livello nazionale. Al contrario, invece, è prevista una nuova riforma degli Istituti Tecnici e Professionali.

Nel caso invece della componente "Politiche per il lavoro" relativa alla Missione 5 si mira ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti finalizzati a facilitare le transizioni occupazionali, a migliorare l'occupabilità dei lavoratori, a innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione. L'obiettivo strategico è incrementare il tasso di occupazione favorendo le transizioni lavorative dotando le persone di formazione adeguata, ridurre il mismatch di competenze (e quindi affrontare il problema dei NEET), incrementando la quantità e qualità dei programmi di formazione continua degli occupati e dei disoccupati. A tal fine, dunque, si intende rivedere le Politiche Attive del Lavoro a partire dall'assegno di ricollocazione per arrivare all'istituzione di un programma nazionale («Garanzia di occupabilità dei lavoratori» GOL) che prevede un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale che associ la profilazione dei servizi al lavoro alla formazione. Si intende inoltre rafforzare i Centri per l'impiego e si integrano con il Sistema di istruzione e formazione anche attraverso la rete degli operatori privati. Nello specifico si interverrà nella ridefinizione degli strumenti di presa in carico dei disoccupati con politiche attive che a partire dalla profilazione della persona permettano la costruzione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro. Contestualmente si procederà alla fissazione di standard di formazione per i disoccupati profilati presso i Centri per l'impiego e al rafforzamento del Sistema della Formazione Professionale, promuovendo una rete territoriale dei Servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati, (anche nelle forme di *industry academy*). Per i lavoratori occupati è previsto il Fondo nuove competenze al fine di permettere alle aziende di formare i propri dipendenti a fronte di una rimodulazione dell'orario di lavoro.

Nelle rilevazioni future sarà sicuramente interessante osservare come questi nuovi investimenti e spinte verso l'innovazione e il cambiamento impatteranno

sui sistemi regionali, nella speranza che possano rappresentare elementi propulsori per favorire policy strutturate e sistemi unitari, superando la frammentazione che continua a caratterizzare il Paese in materia di Politiche formative e Politiche del lavoro.