

Analisi degli Avvisi in materia di Politiche della Formazione Professionale e del Lavoro 2022

SARA FRONTINI¹

Gli anni che hanno preceduto il 2022 sono stati caratterizzati dalla necessità di offrire al Paese gli strumenti e le opportunità per poter fronteggiare la pandemia e il periodo immediatamente successivo. In particolare, come emerso nell'analisi dello scorso anno, il 2021 può essere identificato come lo spartiacque tra il periodo pre e post covid e l'analisi ragionata degli avvisi ha fatto emergere alcune peculiarità. Da un lato, infatti, si è registrata una certa continuità rispetto a tendenze tipiche del Paese come, per esempio, la presenza di diversi livelli di sviluppo dei modelli regionali oppure il consolidamento di misure nate in modalità sperimentale (es. Sistema Duale). Dall'altro, però, l'indagine del 2021 ha evidenziato come la crisi sanitaria abbia generato, o accelerato, nuove esigenze creando effetti anche sulle politiche della formazione e del lavoro (es. potenziamento della formazione volta alla riqualificazione dei lavoratori, nuovi modelli organizzativi, la formazione a distanza).

Con il presente articolo, invece, si intende esplorare gli esiti dell'analisi ragionata degli avvisi in materia di Politiche della Formazione e del Lavoro relative al 2022, anno in cui da un lato ci si è trovati di fronte ad altre sfide (es. crisi energetica, effetti correlati al conflitto ucraino, carenza di manodopera soprattutto in alcuni settori) mentre, dall'altro lato, il Paese ha iniziato concretamente a disporre e a beneficiare delle risorse del PNRR per la ripresa e il rilancio.

Come per le due ultime annualità, i dati illustrati nell'articolo sono il risultato dell'attività di rilevazione derivante dall'Osservatorio digitale² che rappresenta il cruscotto interattivo ideato e realizzato da CNOS-FAP e PTSCLAS Spa per consultare in maniera costante ed immediata l'evoluzione delle policy in materia di formazione professionale e di politiche del lavoro nel nostro Paese. Rispetto alle precedenti analisi, è stata inserita una sezione interamente dedicata al programma GOL (Garanzia di occupabilità dei lavoratori), ovvero l'azione di riforma in materia di politiche attive del lavoro che si inserisce nell'ambito della

¹ Project Manager, BL Processi formativi e del lavoro, PTS.

² L'Osservatorio digitale è consultabile agli indirizzi: <https://www.cnos-fap.it/node/66024>
<http://osservatoriodigitale.ptscclasplatform.it/>

Missione 5, Componente 1, del PNRR. La decisione di dedicare al programma una sezione ad hoc nasce dalla volontà di avere un osservatorio privilegiato rispetto ad un'azione che ha l'ambizione di implementare un nuovo sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale, associando la profilazione dei servizi al lavoro alla formazione, con l'intenzione di superare l'eterogeneità dei servizi erogati a livello regionale per garantire un elevato livello di qualità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale nel rispetto delle peculiarità regionali. Infatti, come noto, la misura prevede uno stanziamento di 4,4 miliardi di euro e intende coinvolgere almeno 3 milioni di beneficiari entro il 2025, ponendo una forte attenzione ai soggetti fragili e valorizzando la formazione come strumento di politica attiva finalizzato al reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro. Considerando che le modalità di attuazione della Garanzia per l'Occupabilità dei Lavoratori nei diversi contesti regionali sono state definite nei diversi Piani Attuativi Regionali (PAR) ed approvati da ANPAL e che le singole Regioni hanno descritto come intendevano utilizzare i primi 880 milioni di euro ripartiti con il decreto interministeriale del 5 novembre 2021 ed intercettare i 300.000 beneficiari previsti dalle milestone del PNRR entro il 31 dicembre 2022, si è voluto dare uno sguardo privilegiato agli avvisi regionali in materia di politiche attive del lavoro finanziati attraverso tali risorse, separandoli da interventi finanziati da altri stanziamenti o con finalità diverse.

■ Scenario generale

Nel 2022 l'analisi è stata realizzata a partire da un patrimonio informativo di **254 avvisi**³ di cui 150 relativi alle politiche della formazione e 104 alle politiche del lavoro. Di quelli relativi alle politiche del lavoro, 41 sono afferenti al programma GOL. Gli avvisi sono quelli pubblicati dalle Regioni e dalle Province Autonome a partire dal 1° gennaio al 31 dicembre 2022. Dal punto di vista degli stanziamenti, €1.168.139.017,83 sono stati dedicati alla formazione, mentre € 1.062.819.629,79 rivolti alle politiche attive del lavoro di cui € 794.754.775,90 riguardanti il programma GOL.

Da un confronto con i dati emersi dall'analisi relativa al 2021, nel 2022 si evidenzia un numero inferiore di avvisi di 22 unità. Nello specifico emerge come

³ È necessario specificare che il database di documenti raccolti durante l'anno 2022 non è composto esclusivamente da avvisi e bandi. Infatti, la ricognizione tiene conto anche di alcuni atti regionali come rifinanziamenti, proroghe, direttive, linee guida che a diverso titolo possono essere considerati i principali indicatori delle policy realizzate dalle Regioni.

nel 2021 gli avvisi dedicati alle politiche formative erano 169, mentre quelli rivolti alle politiche attive 107. Dal punto di vista del finanziamento, invece, nel 2021 gli stanziamenti sono stati generalmente € 676.754.323,12 quelli rivolti alla formazione e €549.941.880,41 relativi alle politiche attive del lavoro.

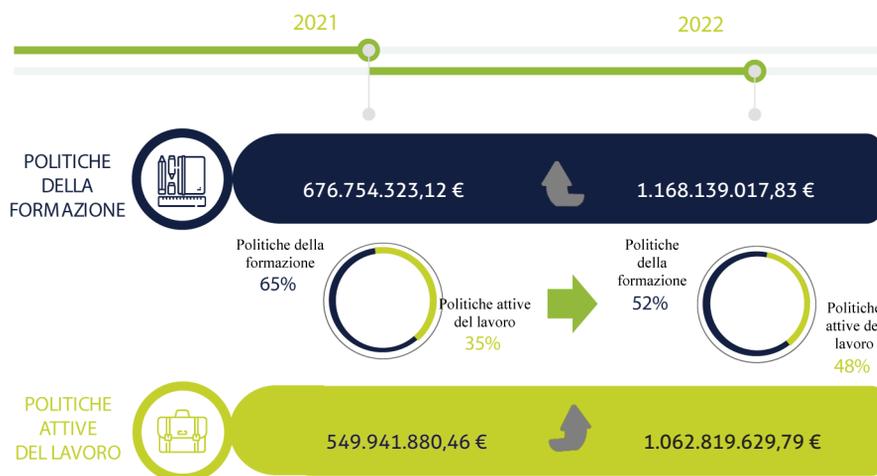


Figura 1 - Suddivisione Risorse Politiche della Formazione e Politiche del Lavoro 2021 e 2022

Questo aumento di risorse è piuttosto fisiologico e va letto in relazione al contesto. Infatti, negli anni in cui la pandemia ha impattato maggiormente sull'economia (2021 e 2022), soprattutto in alcuni settori, sono state diverse le misure introdotte a supporto dell'attività formativa (es. riconversione e aggiornamento delle competenze, FAD, ecc.), mentre le politiche attive del lavoro hanno comprensibilmente subito un rallentamento a causa di un mercato del lavoro caratterizzato da molta incertezza. Il 2022, nonostante sia stato contrassegnato da altre problematiche, ha rappresentato da un lato l'anno di uscita dallo stato emergenziale e, dall'altro, anche l'effettiva attuazione operativa del programma GOL attraverso l'uscita dei diversi avvisi. Questo spiega l'incremento di finanziamenti verso le politiche attive del lavoro rispetto all'anno precedente. In merito alla formazione, invece, nel 2022 si registrano anche qui aumenti grazie alle risorse dedicate per esempio al Sistema Duale. Rispetto alle politiche formative, in particolare in merito alla formazione non ordinamentale, è importante sottolineare come interventi significativi siano ricompresi all'interno del programma GOL e, nello specifico, nei Percorso 2 – Upskilling e Percorso 3 – Reskilling. Infatti, in entrambi i percorsi, la formazione rappresenta uno dei servizi chiave della misura, a evidenziare la volontà di integrare le politiche della formazione alle politiche attive del lavoro attraverso la personalizzazione di interventi strutturati sulla base dei fabbisogni rilevati.

Per quanto riguarda invece la ripartizione a livello regionale, sono Lombardia (€ 568.081.278,55), Piemonte (€ 304.729.141,64) e Veneto (€ 216.192.423,20) le Regioni che hanno destinato i maggiori finanziamenti sia in ambito formativo che di politiche attive del lavoro, incluso gli avvisi del programma GOL. Inoltre, in tutti e tre i contesti, gli stanziamenti alla formazione sono stati maggiori rispetto a quelli destinati alle politiche attive del lavoro. Da questo punto di vista, però, lo scenario nazionale registra una tendenza inversa. Infatti, oltre a Lombardia, Piemonte e Veneto, i finanziamenti maggiori alle politiche formative risultano solo in Emilia-Romagna e Valle d'Aosta. Nelle restanti Regioni, invece, la maggior parte dei finanziamenti è stata rivolta ad interventi di politiche attive del lavoro. Inoltre, come si evince dal grafico sottostante, tranne in poche realtà (es. Lazio e Liguria), nella maggior parte delle Regioni lo sbilanciamento verso le politiche del lavoro è nettamente superiore. Nel caso di Calabria e Sardegna siamo ben oltre il 90% del totale degli stanziamenti totali, mentre nel caso dell'Abruzzo siamo al 100% di finanziamenti destinati solo alle politiche del lavoro.

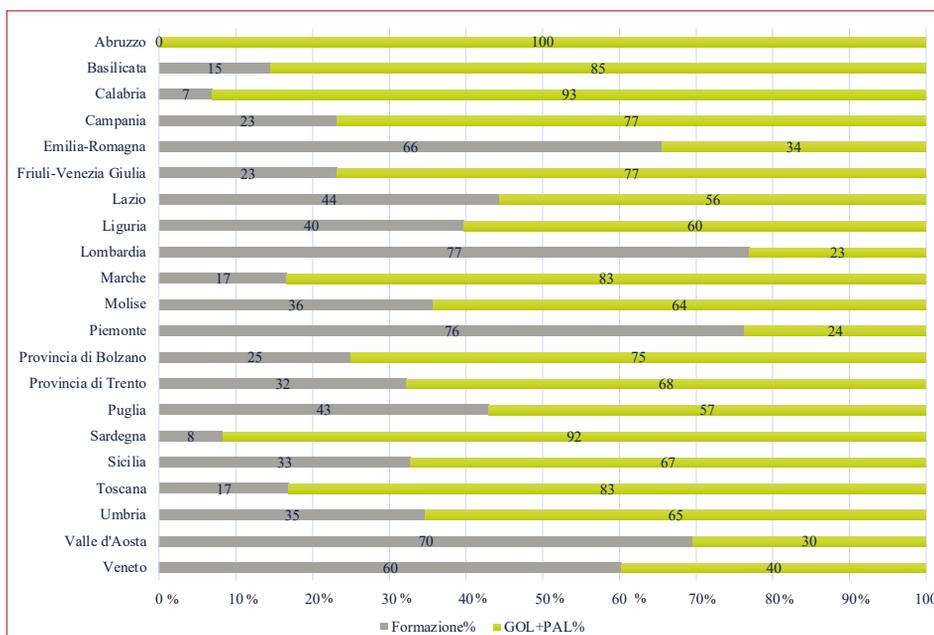


Figura 2 - Ripartizione in % tra Politiche della Formazione e Politiche del Lavoro

Nel paragrafo relativo alle politiche attive del lavoro si osserverà nel dettaglio quanto abbia inciso la presenza del programma GOL nei singoli contesti regionali.

Politiche della Formazione

Come descritto nel paragrafo precedente, lo stanziamento totale rivolto alle politiche della formazione è pari a € **1.168.139.017,83** ripartito come segue: il 73% è rivolto alla formazione ordinamentale (€ **847.977.821,87**), il 17% agli interventi a supporto (€ **199.763.334,43**) e il 10% è stato destinato alla formazione non ordinamentale (€ **120.397.861,53**). In linea con gli altri anni, i maggiori stanziamenti sono stati rivolti alla formazione ordinamentale. Nel 2022, così come nel 2021 e 2020, sono solo gli interventi a supporto ad aver registrato incrementi rispetto alle passate annualità. Se negli scorsi anni, però, gli interventi erano finalizzati a supportare la formazione durante lo stato emergenziale, nel 2022 gli interventi sono rivolti, ad esempio, a supportare soggetti svantaggiati o disabili, a contrastare la dispersione, a promuovere le STEM, a favorire la mobilità internazionale o a fornire un supporto psicologico ai giovani nel periodo post Covid.

Nel caso della formazione ordinamentale si conferma una quota maggioritaria del finanziamento rivolta alla IeFP triennale e ai IV anni. Per quanto riguarda i finanziamenti rivolti a quest'ultimi, è possibile sostenere che è divenuto ormai piuttosto stabile in tutte le Regioni. Nel 2022 solo in Sicilia, Marche, Basilicata, Abruzzo e le Province Autonome di Trento e di Bolzano non sono state stanziare risorse per questa tipologia di percorso. Nel 2021, invece, Sicilia, Marche e Abruzzo avevano finanziato tali percorsi. Un altro aspetto che va in continuità con gli anni precedenti è la loro realizzazione prioritariamente in modalità duale, confermando come molte Regioni abbiano preferito proseguire secondo le modalità attuative iniziate a partire dal 2016 con l'introduzione della sperimentazione del Sistema Duale. Un incremento generale di tale modalità formativa nel sistema IeFP è sicuramente da attribuire anche ai finanziamenti PNRR rivolti proprio al Sistema Duale. L'obiettivo è infatti quello di rafforzare il duale, al fine di rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, nonché di promuovere l'occupabilità dei giovani e l'acquisizione di nuove competenze soprattutto nelle aree più marginali e periferiche. Infatti, per favorire la promozione dell'occupazione giovanile e l'acquisizione di nuove competenze tecniche e trasversali, si è ritenuto necessario il potenziamento del Sistema Duale e dell'apprendistato, in un'ottica di interconnessione tra formazione e lavoro attraverso l'alternanza tra formazione in aula e in contesto lavorativo.

La misura, che ha predisposto un ammontare di 600 milioni di euro, intende infatti rafforzare modalità di apprendimento basate sull'alternarsi di momenti formativi in aula e momenti di formazione pratica in contesti lavorativi, con l'obiettivo di rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, favorendo l'acquisizione di nuove competenze da parte di giovani e, in via sperimentale, da parte di adulti senza titolo di istruzione secon-

daria. Come per GOL, anche questa misura ha obiettivi specifici, ovvero l'incremento della platea di beneficiari di 135.000 unità a livello nazionale. In particolare, con il Decreto n. 139 del 2 agosto 2022 sono state adottate le «Linee Guida per la programmazione e attuazione dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) in modalità duale», in recepimento dell'Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano del 27 luglio scorso. Nello specifico, le Linee Guida hanno definito il quadro nel quale programmare e realizzare le attività previste dal PNRR per la Missione 5 - Componente 1 - Investimento 1.4 "Sistema duale", delineandone le caratteristiche generali, identificando i destinatari e gli erogatori delle misure, nonché la programmazione degli interventi e i criteri di determinazione delle opzioni di costo semplificate.

Le Linee Guida individuano le diverse tipologie di percorsi, ovvero i) percorsi duali aggiuntivi rispetto all'offerta di IeFP duale finanziata con risorse ordinarie; ii) percorsi di conversione in duale dell'offerta di IeFP ordinamentale finanziata con risorse ordinarie; iii) percorsi extra diritto-dovere, organizzati in modalità duale (apprendistato o alternanza rafforzata) finalizzati all'acquisizione di una qualificazione di IeFP o di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) o di una certificazione di singole unità di competenza delle suddette qualificazioni e iv) percorsi duali in sussidiarietà attuati negli Istituti Professionali ai sensi del D.lgs n. 61/2017. Questo incremento di risorse verso tali tipologie di percorsi spiegano dunque le scelte regionali che però, di fatto, sono già il frutto di un andamento che è andato crescendo negli anni a partire dal 2016 con le prime risorse destinate proprio al Sistema Duale.

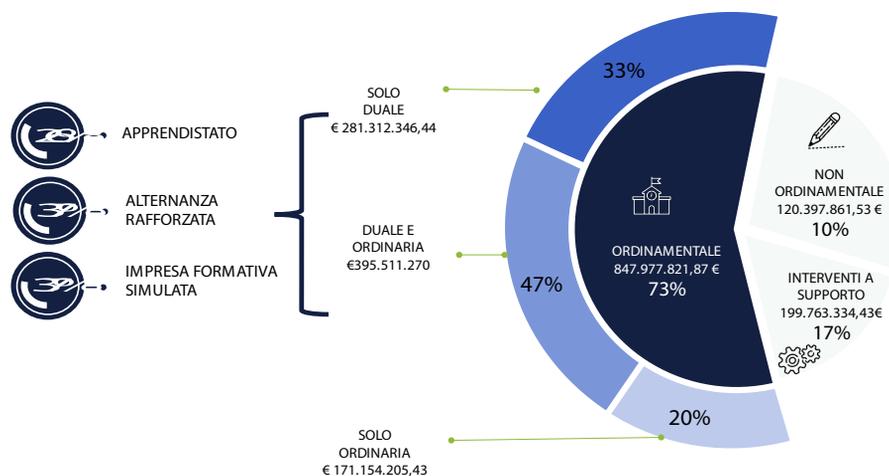


Figura 3 - Modalità formativa della Formazione Ordinamentale

Un altro aspetto che emerge dalla rilevazione degli avvisi 2022, che riflette quanto emerge dalle suddette Linee Guida, riguarda le modalità di erogazione della formazione in contesto lavorativo, ovvero le modalità con cui viene attuato il Sistema Duale. Nelle Linee Guida si parla infatti di:

- **Alternanza simulata:** percorsi di apprendimento e/o orientamento in assetto esperienziale simulato presso l'istituzione formativa o nell'ambito di visite in contesti produttivi aziendali.
Le attività di alternanza simulata, che possono concorrere anche ad integrare, nel limite massimo del 20% annuale, i percorsi in alternanza rafforzata, possono costituire un prezioso supporto didattico per le tematiche trasversali di grande importanza per il duale, quali la formazione e cultura della sicurezza sul lavoro, la responsabilità sociale di impresa e le competenze di imprenditorialità. Per quanto riguarda le percentuali di utilizzo, gli standard minimi per l'alternanza simulata vanno dal 15% al 25% delle ore del percorso del primo anno di IeFP;
- **Alternanza rafforzata:** percorsi di apprendimento in assetto esperienziale in impresa. In questo caso gli standard minimi di utilizzo prevedono una percentuale dal 30% al 50% del percorso duale;
- **Apprendistato duale:** percorsi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore ai sensi e per gli effetti dell'art. 43 del D.lgs n. 81/2015 e nel rispetto delle percentuali di formazione esterna definite ai sensi e per gli effetti del suddetto decreto.

Questa delineazione delle percentuali di utilizzo ha fatto, per esempio, registrare un aumento dell'alternanza simulata nella rilevazione del 2022. Come si evince dalla figura n. 3, per esempio, alternanza simulata e alternanza rafforzata si collocano rispettivamente al 73%. Sempre nel grafico si osserva che solo nel 20% dei casi si è optato per avvisi rivolti a percorsi ordinari, mentre nel restante 80% si tratta di interventi solo in modalità duale (33%) o in modalità sia ordinaria che duale (47%).

Per quanto riguarda la formazione non ordinamentale, invece, i valori del 2022 (€ 120.397.861,53) si assestano intorno a quelli del 2021 (€ 110.838.052,00) con un leggero incremento. Se, dunque, anche la formazione non ordinamentale riconferma gli andamenti degli anni precedenti, delineando un sistema meno strutturato rispetto alla formazione ordinamentale, è doveroso fare delle precisazioni. Negli ultimi anni, complice la crisi sanitaria, si sono di fatto registrati degli aumenti, soprattutto dedicati alla formazione continua dei lavoratori. Nel periodo pre covid, le Regioni avevano demandato soprattutto ai Fondi Interprofessionali l'attività formativa rivolta agli occupati, mentre nel 2021 si registra un incremento dei finanziamenti regionali rivolti a tale tipologia di formazione seguito da un decremento nel 2022.

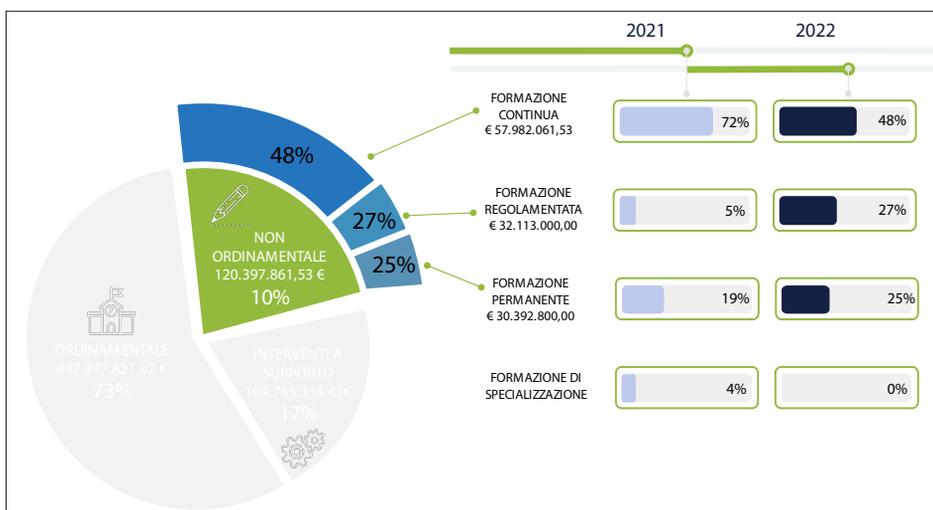


Figura 4 - Formazione Non ordinamentale

Per quanto riguarda la formazione continua dei lavoratori, soprattutto in ottica di qualificazione e riqualificazione, è importante segnalare anche il Fondo Nuove Competenze, istituito dal Decreto Rilancio con una dotazione che ammonta a 730 milioni di euro a valere sul PON SPAO 2014-2020, finalizzato alla ripresa delle attività lavorative dopo l'emergenza epidemiologica. Il Fondo, infatti, nasce con l'obiettivo di dar modo alle imprese di rimodulare temporaneamente l'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'azienda e di utilizzare una parte di esso per far svolgere ai propri dipendenti attività di formazione, di aggiornamento e di riqualificazione. Il Fondo Nuove Competenze, dunque, non finanzia percorsi formativi ma i costi retributivi, previdenziali e assistenziali dei lavoratori in formazione (costi indiretti della formazione). Il costo della formazione, infatti, rimane in carico all'azienda o può essere finanziata attraverso avvisi Nazionali, Regionali o attraverso i Fondi Paritetici Professionali (con conto formazione aziendale oppure con eventuali progetti su conto di sistema). Il Decreto interministeriale del 22 settembre 2022 rifinanzia il Fondo con 1 miliardo di euro a valere sulle risorse dell'iniziativa REACTEU affluite al Programma operativo nazionale Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (PON SPAO). Secondo la stessa logica di finanziare i costi retributivi, previdenziali e assistenziali dei lavoratori in formazione, la seconda edizione del fondo si concentra soprattutto sull'aggiornamento delle professionalità dei lavoratori a seguito della transizione digitale ed ecologica, stringendo dunque il raggio d'azione rispetto alla prima edizione. Inoltre, apporta altre due modifiche significative: i progetti formativi devono avere una durata minima di 40 ore per ciascun lavoratore coinvolto e massima di 200 ore; l'attività di formazione viene, di norma, finanziata dai Fondi paritetici interprofessionali che dovranno essere indicati dall'azienda già alla presen-

tazione dell'istanza. Le modifiche apportate dell'edizione 2022, da un lato, spostano le finalità del Fondo dalle necessità di ripresa post pandemia alla volontà di formare i lavoratori affinché acquisiscano nuove competenze a supporto dei pilastri del PNRR (transizione digitale ed ecologica) e, dall'altro, rimandano ai Fondi interprofessionali il ruolo chiave di occuparsi della formazione dei lavoratori.

Sebbene gli stanziamenti regionali per la formazione non ordinamentale siano nettamente inferiori rispetto alla formazione ordinaria, non è quindi corretto sostenere che a livello generale non vi sia un'attenzione particolare ad una formazione rivolta ai target che non rientrano nella formazione ordinamentale. Lo abbiamo visto con il Fondo Nuove Competenze, ma anche lo stesso programma GOL ha fatto della formazione una delle sue misure principali. Infatti, rispetto al passato la formazione è diventata un elemento chiave delle politiche attive del lavoro, andando proprio nella direzione di integrare sempre di più formazione e politiche del lavoro per favorire la ricollocazione dei disoccupati, soprattutto di coloro che necessitano di aggiornare le proprie competenze o di acquisirne di nuove per tornare ad essere competitivi nel mercato del lavoro.

Politiche Attive del Lavoro

Nel 2022 il finanziamento totale degli avvisi regionali relativi alle politiche attive del lavoro è stato di € 1.062.819.629,79 (104 avvisi), di cui € 794.754.775,90 relativi al programma GOL (41 avvisi). Rispetto al 2021, come già mostrato nella Figura 1, vi è stato un incremento significativo dei finanziamenti in materia di politiche attive del lavoro grazie anche agli stanziamenti GOL. Ciò è sicuramente dovuto anche alla necessità di raggiungere e rispettare milestone e obiettivi definiti dal Programma. Dall'altro lato, però, il 2022 è stato favorito da un mercato del lavoro più ricettivo rispetto alle annualità precedenti caratterizzate da incertezza e contrazioni di alcuni settori.



Figura 5 - Avvisi GOL pubblicati nel 2022

* 19 sono le Regioni e le P.A. che hanno emanato avvisi GOL.

Nella figura 6 è possibile osservare la ripartizione dei finanziamenti tra politiche attive del lavoro relative al programma GOL e quelle, invece, relative ad altri target e/o a misure differenti che, per convenienza, nomineremo semplicemente PAL. In alcune Regioni, come Lombardia, Lazio, Calabria, Veneto e Sardegna, le politiche attive hanno ricompreso sia avvisi afferenti a GOL che avvisi che possono rientrare nella generale categoria PAL. Nella maggior parte delle Regioni, invece, le politiche attive sono state ricomprese prevalentemente o integralmente all'interno del programma GOL. Solo il Molise e la Provincia Autonoma di Bolzano non hanno pubblicato avvisi GOL, seppur abbiano dato attuazione operativa ai rispettivi PAR, ma solo interventi di politica attiva non riconducibili al programma.

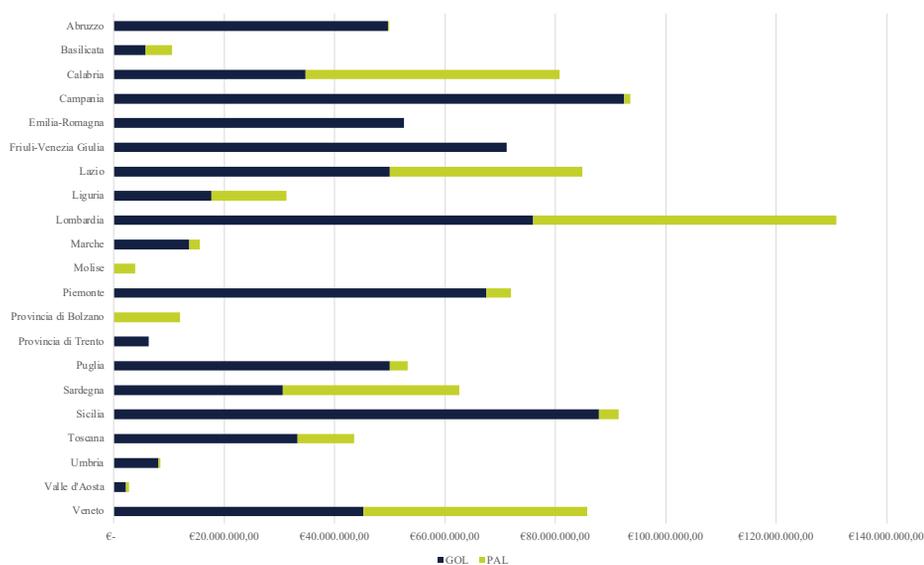


Figura 6 - Ripartizione delle Politiche Attive del Lavoro con specifica di GOL

Per quanto riguarda la ripartizione del finanziamento di GOL a livello regionale, le Regioni che hanno registrato i finanziamenti più alti sono la Campania che, con € 92.415.978,00, la Sicilia con € 87.908.649,00 e la Lombardia con € 75.966.000,00.

Osservando invece le tipologie di risorse impiegate per finanziare i percorsi GOL, emerge che l'86% dei finanziamenti siano derivanti dal PNRR, il restante invece ricomprende fondi FSE+, risorse regionali/provinciali o altre tipologie di fondi (vedi figura 7). In particolare, le Regioni che hanno integrato le risorse PNRR con altre tipologie di fondi sono state Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana e Valle d'Aosta.

Per quanto riguarda il numero degli avvisi, invece, ad eccezione di Emilia-Romagna e Veneto con rispettivamente quattro avvisi, la maggior parte delle Regioni hanno emanato tra i due e i tre avvisi. Solo Lombardia, Liguria, Puglia e Sardegna hanno pubblicato un solo avviso. Il fatto che sia stato emanato un solo avviso non significa, però, che non siano stati attivati più percorsi.

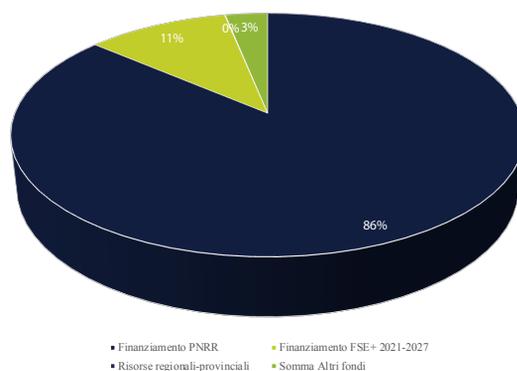


Figura 7 - Tipologie di Finanziamento Avvisi GOL 2022

Se ci concentriamo infatti sui diversi percorsi previsti da GOL, risultano generalmente tutti attivati. Nello specifico sono 27 gli avvisi che attivano il Percorso 2 – Percorso di aggiornamento (upskilling) e il Percorso 3 – Percorso di riqualificazione (reskilling). Dal punto di vista del finanziamento però i Percorsi 3 sono quelli il cui finanziamento è maggiore con € 154.293.086,00 rispetto ai Percorsi 2 con € 114.543.240,00. I Percorsi 5 – Riqualificazione Collettiva sono quelli a cui è stato destinato il minor numero di finanziamento (€ 13.593.036,00) e di avvisi (10).

Considerando l’impianto strutturato di GOL con 5 tipologie di percorsi, articolati in base alla distanza dal mondo del lavoro della persona, è piuttosto comprensibile la scelta da parte delle Regioni di optare per altre politiche del lavoro rivolte a target e situazioni specifiche (es. svantaggiati, persone soggette a misure restrittive, soggetti con disabilità, NEET) che o non rientrano tra i destinatari di GOL oppure che necessitano di attività di supporto ed accompagnamento ad hoc. La necessità di progettualità ad hoc si traduce nella scelta di finanziare soprattutto avvisi mono servizio (75% dello stanziamento) anziché avvisi multiservizio che offrono, come in GOL, la possibilità di personalizzare l’intervento in base al fabbisogno emerso. Seppur con una differenza in termini percentuali non elevata, la maggior parte degli avvisi sono stati rivolti ad un’unica tipologia di destinatari (51% del finanziamento) piuttosto che ad un target eterogeneo (vedi figura 8).

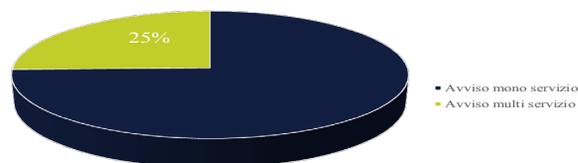


Figura 8 - Avvisi Mono Servizio - Multi Servi

Dai dati è possibile dunque dedurre che le Regioni abbiano promosso avvisi al di fuori di GOL con l'intento di intercettare il maggior numero di destinatari bisognosi di un qualche tipo di supporto per favorirne l'inserimento e/o il reinserimento lavorativo. Questo approccio, del resto, era già emerso nelle precedenti annualità in quei contesti regionali che erano già in possesso di un sistema di politiche attive del lavoro piuttosto strutturato, caratterizzato da pochi avvisi multiservizio e multidestinatari in cui venivano concentrati la maggior parte dei finanziamenti, accompagnati da ulteriori interventi finanziariamente più contenuti ma più mirati alla risoluzione di esigenze specifiche.

Conclusioni

L'analisi degli avvisi in materia di politiche della formazione e delle politiche attive del lavoro del 2022 hanno confermato diversi trend già emersi nelle passate edizioni. In ambito formativo, ad esempio, sono riconfermati i diversi livelli di integrazione regionale seppur con un generale sistema IeFP più maturo. Il sistema duale è ormai una modalità ampiamente utilizzata anche grazie alle risorse PNRR dedicate a tale misura. Meno radicati ed integrati, invece, risultano i tasselli successivi della filiera professionalizzante. È soprattutto l'IFTS l'anello debole della filiera in quanto solo in alcuni contesti regionali, come ad esempio Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte, si registrano stanziamenti costanti negli anni. Il sistema ITS, seppur in termini di stanziamenti regionali si è sempre osservata una certa eterogeneità tra le Regioni, è attualmente al centro di un processo di riforma a seguito della Legge 15 luglio 2022, n. 99 che introduce nell'ordinamento una normativa organica di rango legislativo per gli Istituti tecnici superiori (ITS), sino a oggi disciplinati - nei loro tratti essenziali - principalmente da una fonte di rango secondario, ovvero il DPCM del 25 gennaio 2008 recante "Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori". La nuova riforma legislativa degli Istituti Tecnologici Superiori, rinominati ITS Academy, ha come tema centrale il rilancio delle competenze tecniche attraverso il potenziamento delle aree tecnologiche e ha l'obiettivo di rafforzare il settore

formativo terziario post diploma, semplificando il modello organizzativo. Sempre nel PNRR è previsto uno stanziamento di 1,5 miliardi di euro finalizzato a: incrementare il numero di ITS; potenziare i laboratori con tecnologie 4.0; formare i docenti; sviluppare una piattaforma digitale nazionale per le offerte di lavoro rivolte agli studenti. È pertanto evidente la volontà di supportare lo sviluppo dell'alta formazione tecnica.

Per quanto riguarda la formazione non ordinamentale, invece, si riconferma la presenza di sistemi diversificati con finanziamenti meno costanti. Come precedentemente detto, però, la formazione è divenuta centrale all'interno del programma GOL, proprio per potenziare l'integrazione tra politiche della formazione e politiche del lavoro. Il Fondo Nuove Competenze – seconda edizione, invece, ha consolidato una tendenza già presente nel passato che rimanda la formazione continua dei lavoratori ai Fondi Interprofessionali.

Per i sistemi regionali di Politiche Attive del Lavoro e della Formazione, il PNRR ha rappresentato e ancora rappresenta un'opportunità per consolidare le azioni di sviluppo già intraprese e per apportare innovazioni all'interno del mondo formativo e del lavoro. Viene però da chiedersi se il Programma GOL, che ha l'ambizione di introdurre un nuovo sistema di presa in carico unico, sarà effettivamente in grado di superare l'eterogeneità dei servizi erogati a livello regionale e di andare verso un modello unico nazionale di politiche attive del lavoro.

L'annualità 2022 si è conclusa con il conseguimento sia del target PNRR, (300 mila beneficiari, pari al 10% del totale previsto per il Programma al termine del 2025) che del target Nazionale, condiviso con le Regioni e le Province Autonome in sede di adozione del Programma (DM 5.11.2021) e pari al doppio di quanto previsto nel PNRR. Oltre la metà dei beneficiari è stata inserita nel percorso 1, che identifica le persone più vicine al mercato del lavoro. Il resto è stato distribuito sostanzialmente tra il percorso 2 di Aggiornamento e il percorso 3 di Riqualificazione (rispettivamente 26,2% e 18,7%), mentre è pari al 3,5% la quota di coloro che necessitano di percorsi complessi di Lavoro ed inclusione. (Fonte: Anpal, Sistema Informativo Unitario. Dati aggiornati al 31 gennaio 2023). Seppure il 2022 sia terminato con un primo risultato positivo raggiunto, dall'analisi ragionata è emerso per esempio che le Regioni anche con GOL abbiano perpetrato simili modalità di attuazione. Per esempio, Regioni che già prediligevano avvisi multimisura e multidestinatari hanno optato anche con GOL un unico avviso (es. Lombardia). In altri contesti, esempio il Veneto, caratterizzati dall'emanazione di molti avvisi più specifici sia per target che per servizi, hanno riprodotto le stesse logiche con GOL optando per più avvisi dedicati ai singoli percorsi. L'inizio di una riforma così importate delle politiche attive del lavoro non è stata e non è tuttora priva di difficoltà (es. un modello di assessment non sempre in grado di individuare l'effettivo divario tra la persona e il

mondo del lavoro, la complessità di presa in carico di soggetti con bisogni complessi ed una efficace attivazione della rete dei servizi territoriali a supporto, la realizzazione di percorsi formativi che rispecchino effettivamente le esigenze del tessuto produttivo) e apre la riflessione su altri aspetti che vanno oltre il mondo della formazione e delle politiche del lavoro. Sebbene i prossimi anni fino al 2025 rappresentino un'opportunità per mettere definitivamente a sistema riforme già iniziate diversi anni fa (es. Sperimentazione del Sistema Duale, D.lgs. n. 150/2015 per le politiche attive) grazie anche a dei finanziamenti a sostegno, non è possibile intraprendere questa sfida senza allargare l'orizzonte ad altri ambiti e alla risoluzione di nuove problematiche. Per esempio, diventa complesso colmare la difficoltà di reperibilità di figure professionali da parte delle imprese se, per prima cosa, non si interviene sulla reticenza culturale di studenti e famiglie nell'intraprendere percorsi tecnico-professionali. Infatti, se questo problema si riscontra già nella formazione iniziale, viene amplificato nella scelta dei percorsi post diploma dove il sistema ITS sconta ancora il confronto con l'università. In tema di politiche attive, invece, diventa complesso favorire l'inserimento lavorativo soprattutto di quei soggetti che presentano ulteriori criticità e/o difficoltà come, ad esempio, problemi di mobilità o di conciliazione. Non sempre, infatti, sono risolvibili introducendo indennizzi ad hoc se poi, a livello di sistema generale, mancano i servizi stessi. Anche la collaborazione tra operatori deve essere vista dagli stessi come una modalità di crescita, di potenziamento ed efficientamento del servizio.

Se dal punto di vista degli avvisi si sta cercando di andare verso un sistema della formazione e delle politiche del lavoro più solido, seppure con un Paese a diverse velocità, sarà importante valutare gli impatti di tali politiche per poter affrontare le criticità e cercare di andare sempre più verso servizi integrati a sostegno dei cittadini, superando interventi-silos che affrontano il problema da un solo punto di vista.