

# L'analisi degli Avvisi in materia di Politiche della Formazione Professionale e del lavoro nel triennio post pandemico

SARA FRONTINI<sup>1</sup>

L'ultimo triennio è stato caratterizzato da diverse trasformazioni quali il post pandemia, la crisi energetica, l'effettiva implementazione del PNRR all'interno dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro, la riforma del sistema ITS e l'introduzione del Modello 4+2, riportando impatti anche sulle politiche formative e del lavoro.

Il presente articolo intende fare una riflessione alla luce di un lasso temporale di tre anni, quello che dal post Covid arriva allo scorso anno, partendo dalle analisi dei dati derivanti dalla rilevazione degli avvisi pubblicati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023 dalle Regioni, elaborazioni consultabili anche all'interno dell'Osservatorio digitale (<http://osservatoriodigitale.ptscslasplatform.it/>) di PTS e CNOS-FAP.

Nel 2023 l'analisi è stata realizzata a partire da un patrimonio informativo di **254 avvisi**<sup>2</sup>, di cui 182 relativi alle politiche della formazione e 72 alle politiche del lavoro. In riferimento ai dati relativi alle politiche del lavoro, 24 sono riconducibili al programma GOL. Dal punto di vista degli stanziamenti, € 1.477.013.511,77 sono stati dedicati alla formazione, mentre € 671.884.034,29 rivolti alle Politiche Attive del Lavoro di cui € 347.462.274,23 riguardanti il programma GOL.

Da un confronto con i dati emersi dall'analisi relativa al 2021 e al 2022, si evidenzia un numero inferiore generale di avvisi rispettivamente di 25 e 8 unità. Se guardiamo però nello specifico gli avvisi dedicati alle politiche formative, emerge che nel 2021 i bandi sono stati 171, nel 2022 159, mentre nel 2023 abbiamo rilevato 182 bandi, segnando di fatto un incremento. Una riduzione significativa, invece, si registra negli stanziamenti rivolti alle politiche del lavoro

<sup>1</sup> PTS.

<sup>2</sup> È necessario specificare che il database di documenti raccolti durante l'anno 2023 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.

confermando la tendenza degli ultimi anni. Infatti, nel 2021 gli avvisi rivolti alle Politiche Attive del Lavoro sono stati 108, 103 nel 2022 e solo 72 nel 2023. Dal punto di vista del finanziamento, invece, nel 2021 gli stanziamenti sono stati generalmente inferiori: € 978.638.641,62 quelli rivolti alla formazione e € 519.886.609,6 relativi alle politiche attive del lavoro. Nel 2022 si sono registrati degli aumenti negli stanziamenti con € 1.220.706.006,83 per le politiche formative e € 1.062.819.629,79 per le politiche attive del lavoro. Rispetto all'anno precedente, dunque, nel 2023 si sono registrati incrementi nei finanziamenti rivolti alle politiche della formazione, con una riduzione significativa invece rispetto alle politiche attive.

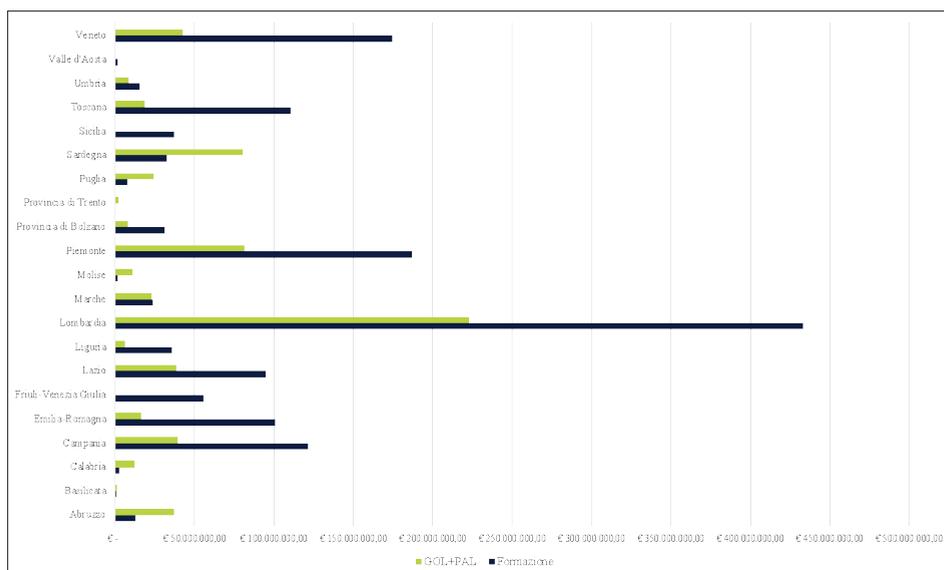


**Figura 1 - Suddivisione Risorse Politiche della Formazione e Politiche del Lavoro 2021, 2022 e 2023**

Nel 2023 i maggiori stanziamenti dedicati alla formazione confermano la tendenza degli ultimi anni. Infatti, come si può osservare nel precedente grafico, nel triennio sono aumentati i finanziamenti rivolti alle politiche formative, mentre l'andamento delle politiche del lavoro, ricomprese degli avvisi finanziati dal programma GOL, è stato piuttosto altalenante, ritornando nel 2023 ad una situazione più simile a quella del post Covid. Se infatti nel 2022 le Politiche Attive del Lavoro hanno registrato un aumento significativo di finanziamenti, grazie soprattutto all'effettiva attuazione operativa del programma GOL, nel 2023 si osserva un ulteriore decremento delle risorse. Le motivazioni principali potrebbero essere correlate, da un lato, a stanziamenti a valere su più annualità e, dall'altro, ad una difficoltà del programma GOL nel raggiungere i risultati sperati. Per quanto riguarda invece le politiche formative, la formazione ordinamentale risulta essere sicuramente predominante, anche se aumenti si registrano sia rispetto alla formazione non ordinamentale che agli interventi a supporto.

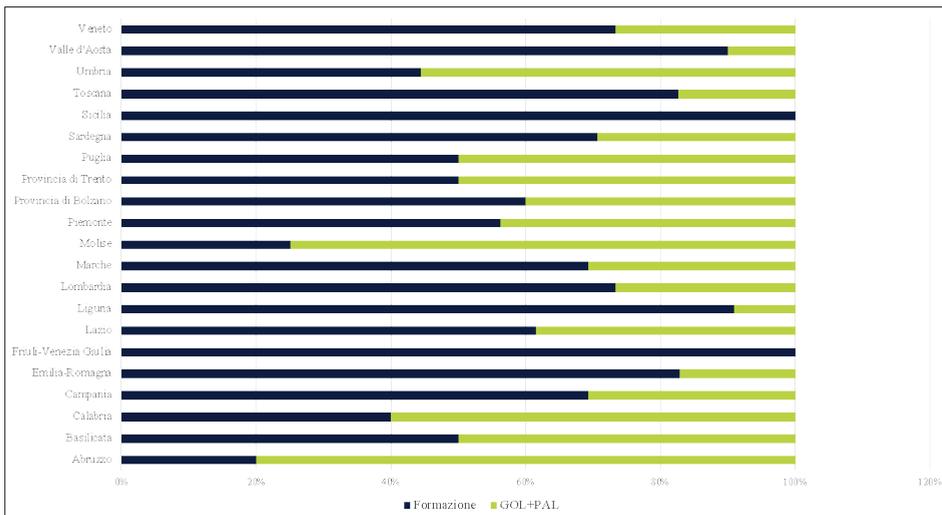
La ripartizione a livello regionale mostra che le Regioni che hanno stanziato maggiori finanziamenti sia in ambito formativo che in Politiche Attive del Lavoro

ro, incluso GOL, sono Lombardia (€ 655.385.410), Piemonte (€ 268.251.090,40) e Veneto (€ 216.810.204,96). In tutti e tre i contesti regionali gli stanziamenti rivolti alle politiche formative sono stati nettamente superiori. In questa direzione è andata anche la maggior parte delle Regioni, anche se le Marche registrano finanziamenti similari tra formazione e lavoro, mentre in Sardegna, Puglia, Provincia di Trento, Molise, Abruzzo, Basilicata e Calabria si sono finanziati soprattutto bandi dedicati alle Politiche Attive del Lavoro. Dal grafico sottostante si può vedere come Sicilia e Valle d'Aosta abbiano dedicato stanziamenti solo alle politiche formative, viceversa la Provincia di Trento ha finanziato solo avvisi rivolti alle politiche del lavoro.



**Figura 2 – Ripartizione Regionale tra Politiche della Formazione e Politiche del Lavoro**

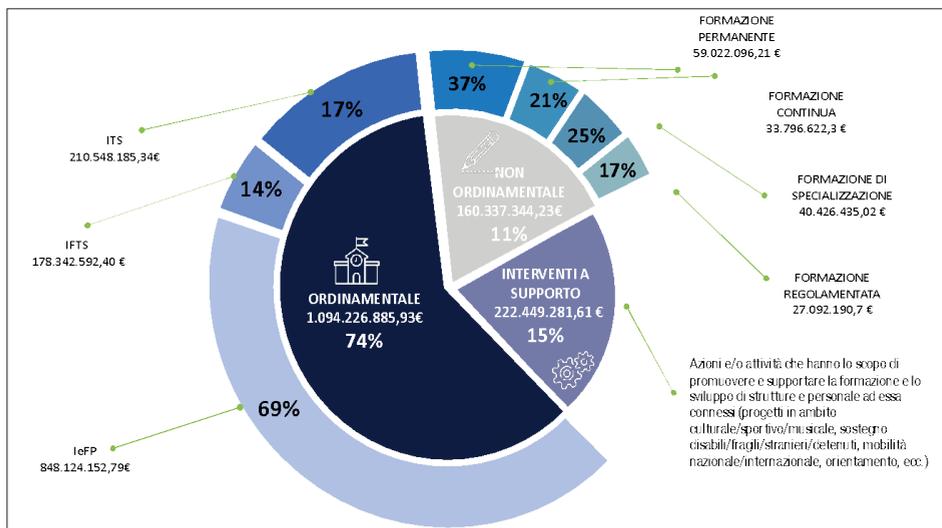
Nel grafico seguente è invece illustrata la ripartizione percentuale per numero di avvisi in cui nel 2023 si registra in generale, a prescindere dai finanziamenti, un numero inferiore di bandi rivolti alle Politiche Attive del Lavoro rispetto a quelli dedicati alla formazione.



**Figura 3 – Ripartizione in % rispetto al nr. avvisi tra Politiche della Formazione e Politiche del Lavoro**

## Politiche della Formazione

Come precedentemente riportato, lo stanziamento totale rivolto alle politiche della formazione è pari a € 1.477.013.511,77 di cui il 74% è rivolto alla formazione ordinamentale (€ 1.094.226.885,93), il 15% agli interventi a supporto (€ 222.449.281,61) e l'11% è stato destinato alla formazione non ordinamentale (€ 160.337.344,23).



**Figure 4 - Ripartizione tra le Diverse Politiche Formative**

La formazione ordinamentale rappresenta sempre il nucleo centrale delle politiche della formazione, registrando nel 2023 un incremento rispetto al 2022 dove il totale degli stanziamenti rivolti alla formazione ordinamentale sono stati di € 899.943.410,87. La quota maggioritaria è sempre rivolta all'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), primariamente ai percorsi triennali e, a seguire, ai IV anni. Nel 2023 solo Umbria, Basilicata ed Abruzzo non hanno finanziato percorsi IeFP triennale, mentre sempre Basilicata ed Abruzzo non hanno emanato avvisi per il IV anno. Se però Regione Umbria nel 2022 aveva pubblicato un avviso finalizzato all'attivazione di percorsi formativi quadriennali di IeFP con Sistema Duale nell'anno formativo 2022/2023, Basilicata e Abruzzo anche nel 2021 non avevano stanziato risorse destinate all'IeFP. Per quanto riguarda la filiera professionale, invece, si registrano situazioni eterogenee rispetto agli avvisi sull'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS): se in alcune Regioni del centro-nord si osserva una continuità del sistema anche in termini di finanziamento, in altre Regioni invece o è proprio un tassello mancante (es. Molise) oppure vi è un andamento discontinuo rispetto agli stanziamenti rivolti ai percorsi IFTS. Il medesimo scenario eterogeneo si registra anche per il sistema di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) dove in alcune Regioni vi sono stati finanziamenti costanti negli anni, mentre in altre amministrazioni regionali si è vista una maggiore discontinuità. Il sistema ITS, però, negli ultimi anni è stato sia oggetto di riforme sia di ingenti stanziamenti PNRR volti sia al potenziamento dei laboratori che rivolti all'offerta formativa.

Per quanto riguarda invece la formazione non ordinamentale, che ricomprende la formazione continua, permanente, regolamentata e di specializzazione, riscontriamo un aumento nel 2023 rispetto ai € 120.999.261,53 del 2022 e ai € 108.638.168,00 del 2021. Come si può osservare dalla figura sottostante, vi è stata una riduzione dei finanziamenti rivolti alla formazione continua che nel periodo post Covid aveva avuto un incremento arrivando a € 78.495.362,00 nel 2021 e a € 57.982.061,53 nel 2022, oltre al Fondo Nuove Competenze che non ha finanziato i percorsi formativi ma i costi retributivi, previdenziali e assistenziali dei lavoratori in formazione (costi indiretti della formazione). L'aumento nelle due annualità precedenti è da leggere nel contesto che si era creato sia a causa della crisi pandemica che di quella energetica dove la necessità di qualificare ulteriormente e/o riqualificare i lavoratori era diventato di primaria importanza per le aziende. È però sempre in quest'ottica che si può leggere un aumento della formazione non ordinamentale in generale, ovvero, da un lato, nella forte necessità di avere lavoratori e potenziali lavoratori sempre più formati ed in grado di affrontare i cambiamenti del mercato e dei processi produttivi anche in ottica digitale e green e, dall'altro, di realizzare percorsi formativi rivolti a categorie specifiche e portatori di diversi tipi di fragilità (es. detenuti, disabili, donne

vittime di tratta, ecc.). In alcuni casi, soprattutto per la formazione regolamentata si evidenzia la necessità di alcune figure formative specifiche richieste dal mercato del lavoro e di difficile reclutamento come, per esempio, i giardinieri e manutentori del verde.

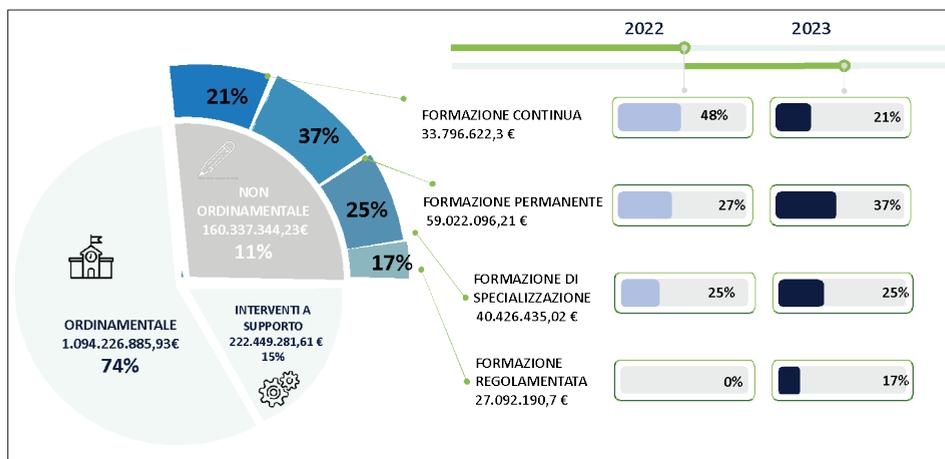


Figure 5 – Formazione Non Ordinamentale

Se osserviamo però le singole Regioni, notiamo come nella maggior parte dei contesti siano stati promossi interventi relativi a tutte e tre le tipologie formative, solo in Abruzzo, Basilicata, Molise, Umbria e nelle Province Autonome si è finanziata solo una tipologia di formazione, generalmente quella ordinamentale ad eccezione di Trento e Bolzano.

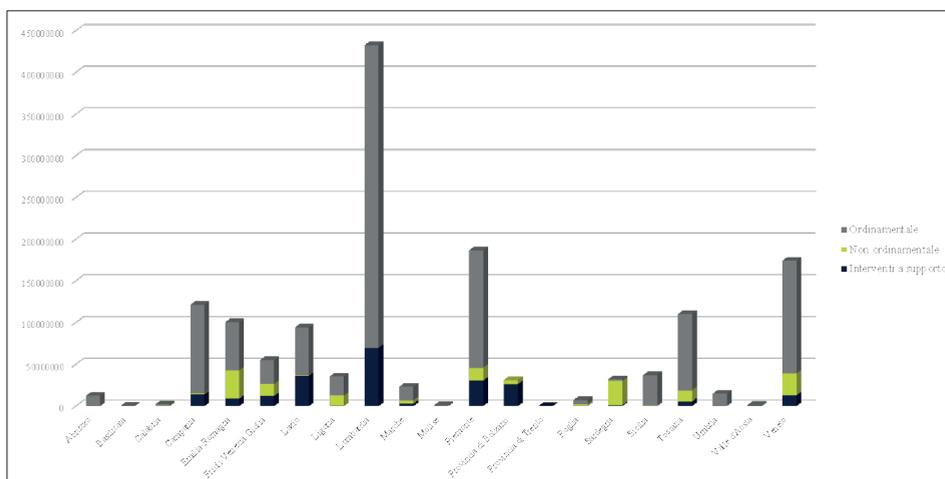


Figure 6 – Ripartizione Regionale per Tipologia di Formazione Non Ordinamentale

Per quanto riguarda gli interventi a supporto, invece, nel 2023 si riconferma l'aumento che ha caratterizzato gli ultimi anni, rilevando un incremento rispetto ai € 199.763.334,43 del 2022 e ai € 185.299.609,41 del 2021. In genere tali avvisi supportano la mobilità, le attività orientative, lo sviluppo di progetti volti a promuovere la cultura, lo sport, la musica e il supporto a categorie particolari quali studenti con fragilità e/o disabilità, stranieri o detenuti.

## Politiche Attive del Lavoro

Nel 2023 il finanziamento complessivo degli avvisi regionali relativi alle Politiche Attive del Lavoro, ricompresi quelli afferenti al programma GOL, è stato di **€671.884.034,29**, per un totale di 72 avvisi. Di questi avvisi 24 sono relativi a GOL per un totale di € 347.462.274,2, mentre i restanti avvisi di politica attiva extra programma sono 38 per un ammontare complessivo di € 324.421.760,1. Dunque, come si evince anche dalla figura sottostante, a livello di finanziamenti, vi è stato un equilibrio tra avvisi rivolti alle PAL ed avvisi GOL a differenza dell'anno precedente dove di € 1.062.819.629,79, € 794.754.776,00 (75%) erano riferiti a GOL e € 268.064.853,79 (25%) rivolti alle PAL.

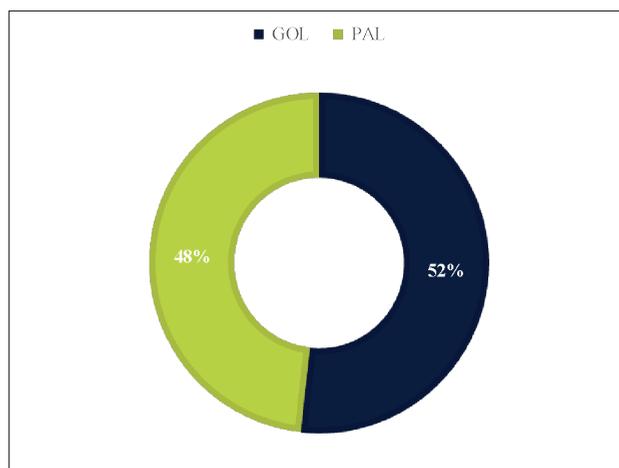
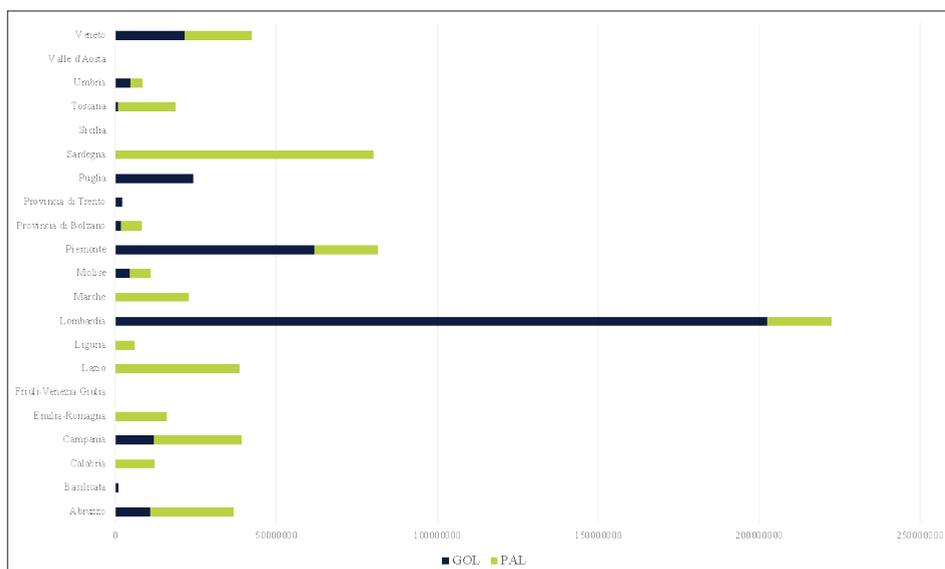


Figure 7 – Ripartizione % Finanziamenti GOL e PAL

Per quanto riguarda invece la ripartizione a livello regionale, come riportato nella figura nr. 8, circa la metà delle Regioni ha finanziato sia avvisi afferenti a GOL che avvisi PAL. Solo Basilicata, Provincia di Trento, Puglia e Valle d'Aosta hanno pubblicato solo avvisi ricompresi nel programma GOL, mentre Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche e Sardegna hanno prediletto avvisi PAL.

È da precisare, però, che anche laddove non ci fossero stanziamenti ad hoc nel 2023, non significa che non via siano misure attive. Infatti, come indicato inizialmente, il programma GOL ha avuto un'effettiva implementazione nell'anno precedente, quindi, sono previsti avvisi ancora aperti ed attivi del 2022. Anche per quanto riguarda le PAL, l'incremento in tal senso va letto nella necessità di fornire misure che intercettino destinatari non in target con GOL.

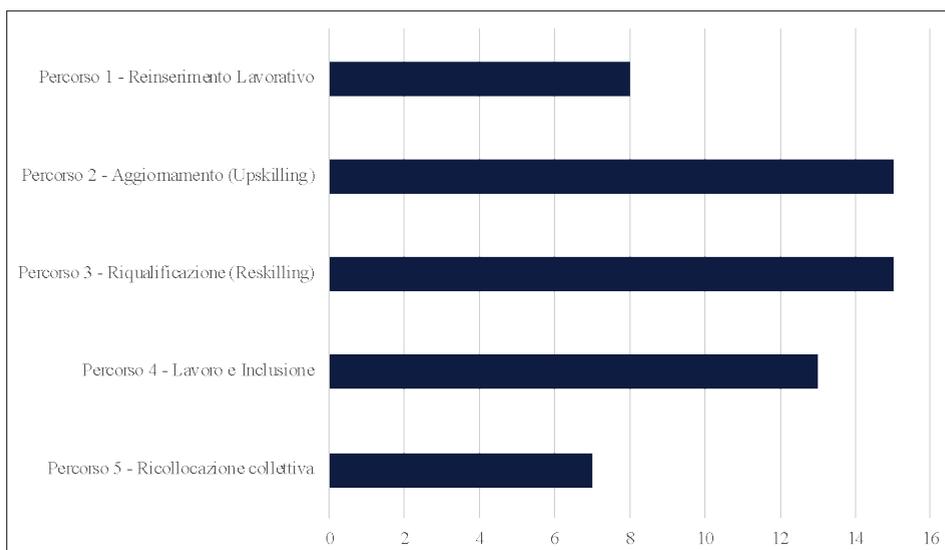


**Figure 8 – Ripartizione Regionale Finanziamenti GOL e PAL**

Tra le Regioni che, tra GOL e PAL, hanno stanziato maggiori risorse ci sono la Lombardia, il Piemonte e la Sardegna. Di queste tre, Lombardia e Piemonte soprattutto avvisi ricompresi in GOL, mentre la Sardegna solo PAL.

Nel caso delle tipologie di risorse impiegate per finanziare i percorsi GOL, il 97% degli stanziamenti derivano dal PNRR, il restante invece ricomprende fondi FSE+, risorse regionali/provinciali e fondi nazionali del Ministero del Lavoro nel caso di un avviso di Regione Toscana. Le Regioni che hanno integrato le risorse PRNN con altre tipologie di Fondi sono Piemonte e Veneto.

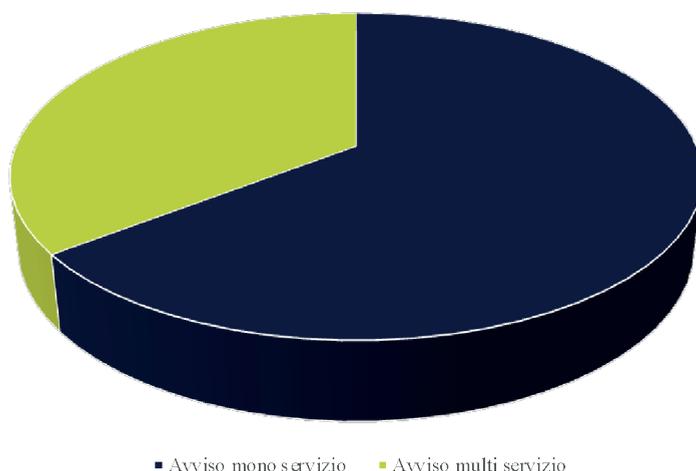
In GOL, per quanto riguarda invece il numero di avvisi per tipologia di percorsi, sono soprattutto quelli rivolti all'aggiornamento (15) e alla riqualificazione delle competenze (15) quelli maggiormente emanati. Per quelli relativi alla Ricollocazione Collettiva sono 2 gli avvisi con stanziamenti ad hoc per questa tipologia di percorso.



**Figura 9 – Numero bandi che prevedono i singoli percorsi**

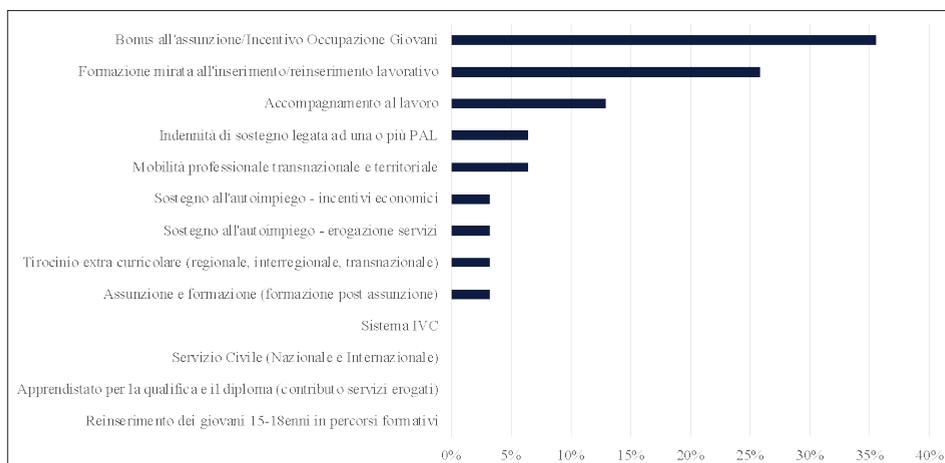
Dal punto di vista dei finanziamenti, invece, i Percorsi 2, ovvero quelli finalizzati all’aggiornamento delle competenze (upskilling), sono quelli che registrano i numeri più elevati, a seguire quelli di riqualificazione (reskilling).

Per quanto riguarda le Politiche Attive del Lavoro che non rientrano in GOL, invece, la maggior parte sono stati avvisi mono servizio (31) rispetto ad avvisi multiservizio (17).



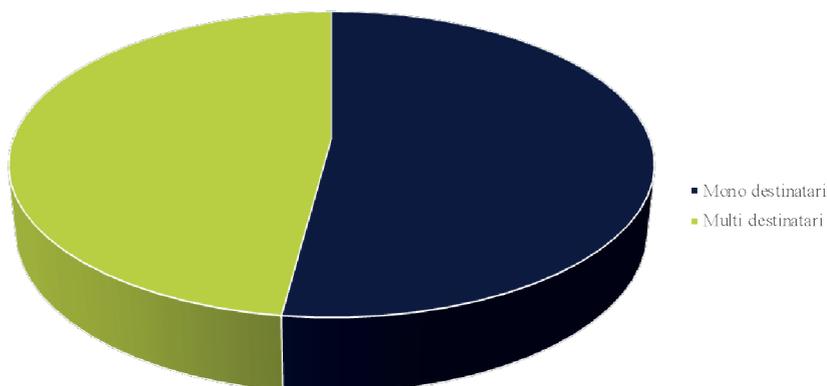
**Figura 10 – Tipologia di servizio**

Per quanto riguarda i mono servizi, le misure maggiormente utilizzate sono state i bonus all'assunzione (35%), la formazione mirata all'inserimento lavorativo (26%) e l'accompagnamento al lavoro (13%). Anche nel 2023 si rileva una diminuzione, rispetto ai primi anni delle rilevazioni, l'impiego del tirocinio extra curricolare come misura promossa all'interno degli avvisi.



**Figura 11 – Tipologia di misura negli avvisi mono servizio**

Per quanto riguarda invece la tipologia di destinatari, gli avvisi mono destinatari (25) superano di soli 2 punti i multidestinatari (23). Nello specifico, 5 avvisi sono stati rivolti al target femminile, 2 rivolti agli under 36, 1 rivolto agli under 30 e sempre 1 rivolto agli over 58.



**Figura 12 – Tipologia di destinatario**

## Conclusioni

Nel 2023 l'analisi degli avvisi relativi alle politiche della formazione e delle Politiche Attive del Lavoro ha confermato alcune tendenze emerse già nel periodo post Covid. Infatti, per il terzo anno consecutivo le politiche della formazione sono state superiori rispetto a quelle rivolte alle politiche del lavoro sia in termini numerici (numero avvisi) che dal punto di vista dei finanziamenti. Infatti, nel 2023, gli stanziamenti verso la formazione sono stati del 68,7% rispetto al 31,3% del lavoro.

Tale dato va letto nelle evoluzioni che hanno caratterizzato anche il contesto socioeconomico dell'ultimo triennio e dei relativi impatti sulle policy. Nel 2021 erano ancora presenti gli effetti del post pandemia, soprattutto in alcuni settori, e le politiche sono state rivolte a favorire misure a supporto delle attività formative, mentre le Politiche Attive del Lavoro hanno subito il contraccolpo di un mercato del lavoro caratterizzato ancora da incertezze. Al contrario, invece, il 2022 è stato sia l'anno che ha sancito la fine del periodo pandemico che l'inizio operativo del programma GOL, grazie alla pubblicazione di diversi avvisi in diversi contesti regionali. Pertanto, è comprensibile un aumento generale delle Politiche Attive del Lavoro rispetto all'anno precedente. Nel presente anno di rilevazione, invece, l'ulteriore decremento delle risorse è collegato, da un lato, ad aver previsto avvisi aperti su più annualità e, dall'altro, anche alle difficoltà nel far decollare il programma in termini di raggiungimento dei risultati. Questi aspetti hanno sicuramente avuto impatti sulle amministrazioni regionali nello stanziare ulteriori ingenti finanziamenti sulle Politiche Attive del Lavoro.

Per quanto riguarda invece le politiche formative la formazione ordinamentale è sicuramente predominante, anche se gli aumenti si registrano sia rispetto alla formazione non ordinamentale sia agli interventi a supporto. L'Istruzione e Formazione Professionale, in particolare i percorsi finalizzati all'acquisizione della qualifica, è divenuta in quasi tutte le Regioni parte integrante del sistema, così come i quarti anni che in alcuni contesti mantengono la caratteristica di essere erogati in modalità duale. I fondi PNRR per favorire il consolidamento del Sistema Duale hanno sicuramente incentivato l'incremento di percorsi che promuovono l'alternanza rafforzata, l'apprendistato e l'impresa formativa. Sarà interessante osservare in ottica longitudinale se il duale rimarrà centrale anche dopo il 2025, anno di chiusura del PNRR. Per quanto riguarda invece i percorsi post diploma, l'IFTS si riconferma un tassello assodato ed integrato nei sistemi di alcune Regioni, mentre in altri contesti ha una presenza meno costante. L'ITS invece nel 2023 ha beneficiato, da un lato, di maggiori finanziamenti regionali rispetto alle annualità precedenti e, dall'altro, anche degli avvisi ministeriali relativi al potenziamento dei laboratori e dell'offerta formativa che hanno visto per la prima volta le Fondazioni ITS operare come stazioni appaltanti.

La formazione non ordinamentale, declinata in tutte le sue particolarità, ha registrato un incremento costante negli ultimi anni. Questo potenziamento evidenzia come la formazione sia riconosciuta come strumento fondamentale per accompagnare cittadini, lavoratori ed imprese nell'affrontare i processi di sviluppo e cambiamento che hanno caratterizzato così velocemente gli ultimi anni il mercato del lavoro. Non è un caso, dunque, se anche nelle Politiche Attive del Lavoro, ed in particolare in GOL, la formazione sia ritornata ad essere un tassello centrale del percorso di accompagnamento delle persone nella ricerca del lavoro. Infatti, anche se nel 2023 vi è stata una riduzione dei finanziamenti rivolti alle Politiche Attive del Lavoro, il percorso di GOL maggiormente finanziato è proprio quello rivolto all'upskilling delle competenze.

Un altro incremento si registra negli interventi a supporto che, a differenza delle annualità precedenti, sono sempre meno rivolti a promuovere attività di formazione a distanza e più inclini a finanziare progetti culturali, sportivi e musicali, attività di orientamento, mobilità o a supportare target specifici come, per esempio, i disabili, i soggetti fragili o gli alunni stranieri.

Nell'ambito delle Politiche Attive del Lavoro, ricompreso GOL, abbiamo assistito nell'ultimo triennio ad un andamento altalenante. Nel 2021, infatti, minori investimenti in materia di PAL erano da ricollegarsi ad un mercato del lavoro, soprattutto in alcuni settori, contraddistinto dall'incertezza del periodo post pandemico che caratterizzava ancora l'anno successivo al 2020. Nel 2022, al contrario, l'uscita definitiva dalla pandemia e l'effettivo inizio del programma GOL a seguito dall'emanazione di avvisi in diversi contesti regionali sono state le motivazioni che hanno sotteso l'incremento di stanziamenti nelle politiche del lavoro. Il 2023, da un lato, continua a beneficiare di avvisi entrati in vigore nell'anno precedente e, da un lato, mostra le difficoltà correlate al programma GOL in termini di coinvolgimento del target per il raggiungimento degli obiettivi. Per quanto riguarda invece le politiche attive non finanziate con il programma GOL, invece, nel 2023 si è registrato un aumento degli stanziamenti rispetto al 2022 dove le policy del lavoro erano state supportate principalmente da GOL e gli avvisi sono rivolti a target specifici che non sono quelli raggiungibili direttamente con GOL.

Il 2023 riconferma il ruolo centrale che la formazione ha riacquisito negli anni a supporto dei cambiamenti socioeconomici in corso e non solo attraverso avvisi prettamente correlati alle politiche formative, ma si riconferma un ruolo chiave anche all'interno delle politiche del lavoro in cui, rispetto ai primi anni della rilevazione, invece, le misure formative erano ridotte rispetto ad altre volte a favorire l'accompagnamento al lavoro. L'accelerazione di alcuni processi, anche a causa della pandemia e della crisi energetica, così come la crescente difficoltà a reperire personale qualificato, hanno fatto emergere un forte bisogno di potenziare l'allineamento delle competenze delle persone con quelle che sono le necessità del tessuto produttivo. Questo forte bisogno ha trovato nella formazione un alleato fondamentale.