

Dal Volume:

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, dicembre 2019

Il presente rapporto offre una panoramica fondata sull'analisi delle caratteristiche delle policy pubbliche e una riflessione sul rapporto tra formazione e lavoro: il nodo strategico per lo sviluppo del capitale umano.

Per quanto riguarda la formazione professionale, l'attuale quadro normativo è ancora interessato da profondi cambiamenti. Le riforme del sistema di istruzione (in particolare il D.lgs. 61/2017) e del lavoro (in particolare i D.lgs. 150/2015 e D.lgs. 81/2015), hanno indirizzato i sistemi educativi ad un modello di apprendimento innovativo e all'integrazione con il mercato del lavoro. Sul piano finanziario incidono l'adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di criteri di riparto delle risorse per l'Istruzione e Formazione Professionale (DM del 12 dicembre 2016) che premiano i sistemi regionali più maturi, nei quali il ruolo delle Istituzioni Formative accreditate è maggiormente evoluto, e la stabilizzazione a partire dal 2018 dello stanziamento annuale destinato al sistema duale. In merito al Sistema Duale è da ricordare che, a partire dalle esperienze maturate all'interno della sperimentazione nazionale, è emerso quanto tale modalità sia diventata punto di snodo tra i percorsi formativi della IeFP e il mondo produttivo e del lavoro, favorendo il potenziamento dei Centri di Formazione nell'apertura al rapporto tra servizi di inserimento lavorativo e formazione. Un'analisi delle esperienze concrete nate in occasione della Sperimentazione del Sistema Duale, svolta dagli Enti Forma e Confap (*La nostra via duale – II edizione*, 2018), ha fatto emergere come questo stretto rapporto abbia iniziato sempre più a permeare le azioni degli Enti relative: alla transizione tra scuola e lavoro (anche nell'ambito del Programma Garanzia Giovani); alle risposte offerte alle persone in cerca di occupazione nell'ambito delle Politiche attive nazionali e regionali; al necessario processo di reskilling della forza lavoro in un'ottica di lifelong learning e in seguito all'impatto sul lavoro della quarta rivoluzione industriale.

Sul versante del modello didattico e dei processi organizzativi la novità più importante è rappresentata dal D.lgs. 61/2017 "Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale", il quale ha operato una revisione organica della Istruzione Professionale (IP) attraverso la ri-articolazione degli indirizzi di studio e dell'organizzazione oraria dei percorsi. Esso, inoltre, ha istituito la Rete nazionale delle scuole professionali, composta dalle Istituzioni Scolastiche e dagli Organismi Formativi che operano nel sistema di IeFP, allo scopo di fornire un indirizzo unitario e garantirne il raccordo con il mondo del lavoro. Più specificatamente, le conseguenze sulla programmazione della IeFP si collocano nel raccordo tra i due sistemi educativi, con riferimento all'impianto di correlazione tra i titoli, alle procedure di passaggio, all'accreditamento regionale e alle modalità realizzative delle Istituzioni Scolastiche che agiscono in sussidiarietà. Completa lo scenario L'accordo raggiunto nella conferenza di agosto 2019 sulla integrazione e la modifica del repertorio nazionale. L'accordo garantirà a giudizio degli enti una migliore corrispondenza dei profili formativi con l'evoluzione del fabbisogno professionale del tessuto produttivo. Il lavoro svolto ha riguardato la messa a punto del nuovo quadro e della nuova fisionomia delle Figure di Qualifica degli Operatori (percorsi triennali e di tecnico –IV anno) e delle competenze culturali di base. Per scelta delle Regioni il lavoro ha tenuto conto anche dei nuovi profili di competenza della IP, ferma restando la salvaguardia e la valorizzazione della specificità della IeFP. Queste trasformazioni hanno l'obiettivo di convergere verso un sistema professionalizzante italiano più coerente con i modelli europei di Vocational Education and Training (VET).

In linea di principio, il raccordo tra mondo della formazione e mondo del lavoro si è rafforzato anche grazie allo sviluppo negli ultimi anni di un sistema di politiche attive. Nonostante le

potenzialità, però, il modello delle politiche attive del lavoro (PAL) in Italia risulta ancora giovane e frammentato, come già si osservava nell'edizione relativa agli avvisi 2017. Non si è ancora raggiunto, quindi, l'approccio sistemico e unitario necessario per soddisfare i bisogni diffusi ed emergenti dei cittadini attraverso l'utilizzo di servizi integrati e personalizzati.

Inoltre, risulta ancora centrato su una logica prevalente di orientamento al lavoro e al matching che, seppur importante, non è sufficiente per favorire il supporto alle transizioni.

In particolare, per le fasce più deboli di lavoratori, andrebbe rafforzata la logica di reskilling e rimotivazione. È infatti chiaro che, soprattutto nel nord-est del Paese, vi sia una richiesta non soddisfatta di profili professionali da parte delle imprese per mancanza di candidati competenti. Dal rapporto Excelsior (*La domanda di professioni e di formazione delle imprese italiane nel 2017*) emerge, infatti, il problema del mismatch, inteso come le difficoltà delle aziende a trovare candidati idonei, che è cresciuto dall'11,8% del 2016 al 21,5% del 2017. Tale trend non riguarda solo la transizione dei giovani nel mercato del lavoro, ma caratterizza la formazione professionale durante tutto l'arco della vita lavorativa attiva, passando dalla prima formazione fino alla riqualificazione dei lavoratori disoccupati. Anche riferendosi all'anno 2018, le imprese continuano ad avvertire la difficoltà di reperimento di circa un quarto delle figure ricercate (in particolare le professioni intellettuali, scientifiche e con elevata specializzazione, le professioni tecniche e gli operai specializzati) e il fenomeno, a causa delle rapide trasformazioni in corso, sta ormai assumendo caratteristiche strutturali.

Sebbene l'oggetto dell'analisi siano gli avvisi del 2018, lo scenario delle politiche attive del lavoro è da considerare alla luce del Reddito di Cittadinanza, che rientra tra gli strumenti di contrasto alla povertà ed è fortemente collegato a percorsi di politica attiva. Infatti, il beneficiario di tale strumento ha l'obbligo di partecipare ad azioni di ricerca attiva del lavoro ed è vincolato a condizionalità in riferimento ad offerte di lavoro congrue, pena la perdita del sussidio. In termini generali, alcuni aspetti di sistema del Reddito di Cittadinanza impattano sulle politiche attive del lavoro, soprattutto con riferimento alle strutture dei centri per l'impiego (CPI) che dovrebbero essere in grado di prendere effettivamente in carico un'ulteriore importante platea di persone disoccupate, rappresentata da una fascia di lavoratori significativamente deboli. Anche il ruolo dei navigator, che ha creato non poche frizioni tra Regioni e Governo, ha e avrà un impatto importante sulle PAL a livello regionale.

In termini generali, lo scenario del presente rapporto sembra confermare l'evidenza di un sistema frammentato di PAL e l'indebolimento sempre più profondo del modello centralista definito dal D.lgs. 150/2015. In questo senso, come si vedrà nei paragrafi dedicati, l'anno 2018 è stato interessato da due elementi precisi: a) il lungo iter di approvazione della Fase II di Garanzia Giovani a livello nazionale e dei relativi piani di attuazione regionali (PAR); b) la messa a regime dell'Assegno di Ricollocazione, strumento disciplinato e finanziato a livello centrale, e destinato a un determinato target di disoccupati (percettori di indennità mensile di disoccupazione – NASpI - da almeno 4 mesi). Quest'ultimo aspetto ha fatto emergere la necessità per le Regioni di integrare e rendere compatibili i propri strumenti di policy con quelli nazionali. Inoltre, nell'economia dei dati presentati, tale messa a regime evidenzia il protagonismo di ANPAL tra gli attori istituzionali considerati.

I confronti tra i sistemi regionali della presente edizione offrono diverse conferme, ma introducono anche alcune novità. La conferma riguarda i sistemi regionali più attivi in termini di finanziamento e di strumenti di policy, che vede la Lombardia confermare il proprio primato. Le novità sono dovute soprattutto al diverso rapporto tra il totale stanziato per PAL e quello stanziato per Formazione, che in questa annualità vede prevalere gli avvisi dedicati alla Formazione. Altra novità, più di natura congiunturale, è il forte aumento per alcune Regioni, in particolare per la Sicilia, e la diminuzione per altre degli stanziamenti messi a disposizione, nonostante i principali player regionali abbiano strumenti e stanziamenti abbastanza stabili tra un anno e l'altro. Tale dato conferma l'orientamento frammentario che caratterizza lo scenario regionale.

Ci si è domandati quindi quali elementi di continuità oppure di rottura possono essere evidenziati nei diversi scenari di policy regionali. Dalla precedente analisi degli avvisi, ad esempio, emergeva uno scenario fortemente eterogeneo, soprattutto in termini di politiche attive del lavoro. Inoltre, solo in alcune Regioni erano maggiori le risorse rivolte alla formazione professionale rispetto alle PAL. Accanto ad interventi di sistema convivevano anche interventi frammentari e finalizzati soprattutto all'occupabilità. Era inoltre elevato il numero di avvisi regionali di politiche attive del lavoro fondati su una logica di "processo" con un basso impatto del "risultato" occupazionale dei candidati e in cui si presentava una relazione tra formazione e servizi di accompagnamento al lavoro spesso caratterizzata da un certo disequilibrio.

Come detto, il presente lavoro si innesta in un programma più ampio di ricognizione e monitoraggio delle policy pubbliche avviato nell'anno 2017.

Con questa seconda edizione, il capitale di conoscenze si arricchisce e aggiorna quanto emerso nella precedente rilevazione.