

Nota di presentazione del rapporto

Politiche della Formazione professionale e del lavoro. Analisi ragionata degli Avvisi pubblicati dal 1 gennaio al 31 dicembre 2018 dalle Regioni e dalle P.A (Rubbettino 2019)

Il rapporto offre una panoramica dettagliata e aggiornata al 2018 delle policy pubbliche dedicate al rapporto tra formazione e lavoro, e contribuisce allo svolgimento di una riflessione intorno al nodo strategico dello sviluppo del capitale umano. La pubblicazione dà seguito a quella pubblicata lo scorso anno “Politiche della Formazione Professionale e del lavoro - Analisi ragionata degli interventi regionali”, che è stata recepita con favore dalle istituzioni e dagli stakeholder coinvolti nella implementazione delle politiche formative e delle politiche attive del lavoro. Oltre all’aggiornamento all’anno 2018 degli avvisi pubblicati dalle regioni, il lavoro di ricognizione e analisi si è affinato, concentrandosi sugli elementi più significativi e ricchi di conseguenze emersi dal report precedente.



Numero di avvisi formazione e PAL analizzati

Da un lato, come già esplicitato nel rapporto dell’anno 2017, la formazione ordinamentale risulta avere a disposizione risorse ingenti in tutte le Regioni e viene riconfermato l’effetto positivo apportato dalla Sperimentazione del

Sistema Duale sulla crescita – a diverse velocità – dei sistemi leFP; dall’altro, in relazione alle

PAL, si riafferma una limitata capacità di visione a lungo termine, poiché la priorità data al matching mette in secondo piano la costruzione di policy rivolte allo sviluppo o al consolidamento delle skills degli occupati.

Oltre alla frammentazione dello scenario, si conferma un’altra tipologia di spaccatura che attraversa il nostro Paese: nel centro-nord sono presenti i sistemi leFP più strutturati che rispecchiano una concezione europea di VET, mentre altre realtà regionali, nonostante gli sviluppi e i nuovi tentativi, non hanno ancora un sistema che garantisca la possibilità di seguire un percorso professionalizzante lineare fino all’alta formazione.

Un’analisi delle esperienze nate in occasione della Sperimentazione del Sistema Duale, svolta dagli Enti Forma e Confap (*La nostra via duale – II edizione*, 2018 di cui è in preparazione la III edizione 2019), 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.

Per quanto riguarda la formazione professionale, l’attuale quadro normativo è ancora interessato da profondi cambiamenti: le recenti riforme stanno ancora dipanando i loro effetti nei sistemi di istruzione e del lavoro. In particolare, la spinta delle riforme ha indirizzato i sistemi educativi ad un

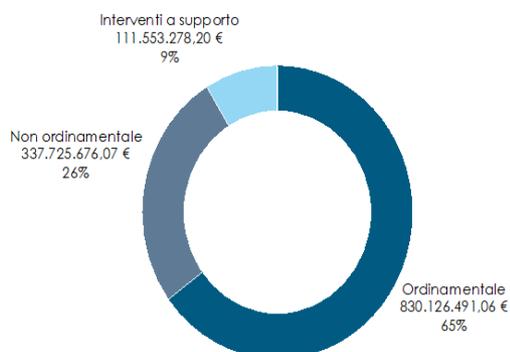


Risorse destinate alla formazione e alle PAL

modello di apprendimento innovativo che tende ad una più ampia e solida integrazione fra esigenze della formazione e i fabbisogni del mercato del lavoro.

Il D.lgs. 61/2017 ha operato un’importante ed organica revisione della Istruzione Professionale attraverso la ri-articolazione degli indirizzi di studio e dell’organizzazione oraria dei percorsi.

Inoltre, ha istituito la Rete nazionale delle scuole professionali, composta dalle Istituzioni Scolastiche e dagli Organismi Formativi che operano nel sistema di leFP, allo scopo di fornire un indirizzo unitario e garantirne il raccordo con il mondo del lavoro. Completa lo scenario l'accordo raggiunto nella conferenza di agosto 2019 sulla integrazione e la modifica del repertorio nazionale.



Dal punto di vista finanziario hanno inciso in maniera determinante l'adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di criteri di riparto delle risorse per l'Istruzione e Formazione Professionale e la stabilizzazione a partire dal 2018 dello stanziamento annuale destinato al sistema duale.

Escludendo alcuni casi virtuosi, le Regioni faticano a offrire una filiera formativa professionalizzante completa. Inoltre, la formazione non ordinamentale

Suddivisione delle risorse per la Formazione

mostra una grande variabilità (sia dal punto di vista dei finanziamenti, dei target e delle misure proposte) ed è spesso collegata a esigenze settoriali o territoriali molto limitate. Per quanto riguarda le PAL, invece, le condizioni territoriali, i target di destinatari, le modalità operative, la struttura e le tipologie di misure adottate, la fisionomia stessa degli avvisi differiscono profondamente di regione in regione.

Tuttavia, emerge chiaramente l'intenzione di intensificare il livello di sinergia e di interazione fra il mondo della formazione professionale e quello del lavoro, nonostante non sia riconoscibile un modello di riferimento o un orientamento comune ben definito. Le Regioni implementano dispositivi, modalità, infrastrutture differenti nell'intento comune di avvicinare le politiche della formazione a quelle del lavoro.

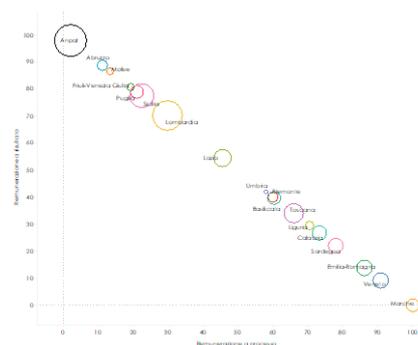
In termini generali, lo scenario disegnato dal rapporto sembra confermare l'evidenza di un sistema frammentato di politiche attive del lavoro e l'indebolimento sempre più profondo del modello centralista definito dal D.lgs. 150/2015.

Infatti, oltre alle difformità di carattere regionale, dall'analisi emergono anche numerosi distinguimenti riguardanti alcune dimensioni essenziali degli avvisi.

Il 60% delle risorse sono rivolte ad avvisi "a servizio" – per i quali il contributo è accessibile in qualsiasi momento e viene riconosciuto ai richiedenti che intendono fornire un servizio previsto dal sistema di policy –, mentre il restante 40% è per avvisi che richiedono la presentazione di progetti.

Parallelamente a questo fenomeno le risorse stanziare sono per il 63% (€ 705.291.523,79) rivolte al finanziamento di bandi più di sistema che mettono a disposizione una pluralità di servizi fra loro integrati. Il 37%, invece, è destinato ad avvisi rivolti all'erogazione di un singolo servizio, parcellizzando così l'offerta pubblica.

Infine, la ricostruzione dei posizionamenti regionali mostra con chiarezza la varietà delle logiche di rendicontazione dei servizi adottate dalle singole Amministrazioni. Si distribuiscono infatti lungo tutto l'arco di posizioni che vanno dalla sola rendicontazione "a risultato" a quella solo "a processo", comprendendo tutte le soluzioni intermedie.



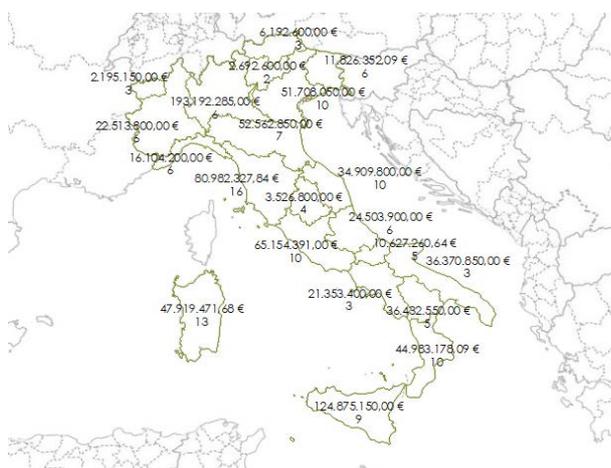
Posizionamenti regionali rendicontazione

Nonostante le enormi potenzialità, le politiche attive del

lavoro in Italia risultano ancora ad uno stadio embrionale e frammentario. 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.

In questa prospettiva andrebbero rafforzate la logica di reskilling e la rimotivazione per le fasce più deboli di lavoratori: dai rapporti sul mercato del lavoro, infatti, emerge chiaramente 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. Anche nel corso dell'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.

La necessità di sostenere la qualificazione e/o la riqualificazione dei lavoratori dovrebbe condurre le PAL a non ridursi ad una mera azione di incontro tra domanda e offerta. Nel caso di giovani con titoli di studio poco spendibili o di adulti che hanno perso il lavoro in settori ed aziende in crisi sarebbe importante sostenere un'azione formativa che ottenesse risultati duraturi per rendere sempre più autonoma la persona nel suo futuro percorso lavorativo.



Distribuzione regionale risorse PAL e numero avvisi

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 vedono la Lombardia convalidare il proprio primato. Le novità sono dovute soprattutto al diverso rapporto tra il totale stanziato per le PAL e quello stanziato per la 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 risorse abbastanza stabili tra un anno e l'altro. Tale dato conferma l'orientamento frammentario che caratterizza la panoramica regionale.

Tuttavia, dall'analisi svolta emerge anche un forte legame tra la formazione non ordinamentale e le PAL. Infatti, molti avvisi ricomprendono fra le proprie misure di intervento quelle formative, nonostante le attività di matching e di tirocinio siano ancora molto impiegate.

Sebbene l'oggetto dell'analisi siano gli avvisi del 2018, lo scenario delle politiche attive del lavoro può essere riletto anche alla luce del Reddito di Cittadinanza: strumento di contrasto alla povertà fortemente collegato a percorsi di politica attiva. Alcuni aspetti di tale sistema di portata nazionale 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 un impatto importante sulle PAL a livello regionale.

Malgrado i passi in avanti, dunque, non è ancora stata sviluppata una visione lungimirante che riesca a promuovere azioni più aderenti alle necessità delle persone, e conseguentemente delle imprese, come il reskilling, concentrandosi, invece, soprattutto sul matching. La questione della

riqualificazione andrebbe a beneficio di un'ampia fascia della popolazione giovane e adulta che necessita di reinserirsi nel mercato del lavoro ma che non ha a disposizione le competenze adatte e gli strumenti pubblici per farlo.