

3 L'apprendimento permanente a sostegno delle transizioni tra storiche criticità e strategie innovative



Sintesi

Le politiche formative, sia a livello nazionale che territoriale, non possono più prescindere, nel nostro Paese, dalla capacità di tutti gli attori del sistema di rispondere con reattività ai cambiamenti dettati dall'incessante mutare degli scenari economico-sociali. La doppia transizione verde e digitale, le criticità legate all'adozione delle nuove tecnologie da parte delle piccole e medie imprese e delle fasce più adulte della popolazione, l'invecchiamento della popolazione e della forza lavoro, il mancato incontro (mismatch) tra domanda e offerta di lavoro sia in termini di skills shortage (professionalità mancanti sul mercato) che di upskilling e reskilling (competenze da sviluppare nelle imprese), la vulnerabilità di una parte della popolazione e la nuova centralità delle competenze chiave e trasversali sono fenomeni epocali che richiedono nuove strategie formative.

Nel corso del 2024 sono stati portati a termine a livello nazionale numerosi interventi riformatori che hanno ulteriormente messo a punto dispositivi e strumenti (normativi e finanziari) indispensabili per camminare in modo più consapevole ed efficace sulla strada che dovrebbe condurre a politiche formative più in linea con i tempi, secondo prospettive e finalità condivise dai vari attori, a vantaggio dei più giovani così come degli

adulti, in un rinnovato contesto di apprendimento permanente.

Per mettere a valore, nel corso dei prossimi mesi, gli ultimi interventi sui processi di individuazione, valorizzazione e certificazione delle competenze (IVC), sull'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale, sul Piano nuove competenze - transizioni nonché sull'implementazione di un sistema unitario di informazioni che riguarda anche le politiche formative e che agevoli l'implementazione del fascicolo socio-lavorativo, occorre innanzitutto partire dalle considerazioni sugli attuali punti di forza e sui punti di debolezza delle diverse filiere formative, istituzionali e aziendali, per i giovani e per gli adulti.

Le analisi condotte nel presente capitolo si focalizzano sui principali aspetti di contesto, di scenario e di monitoraggio delle policy che riguardano la formazione professionalizzante, gli strumenti di work-based learning e il complesso universo della formazione continua, mettendo a disposizione dati, analisi e chiavi di lettura per una prima riflessione su alcune priorità di intervento per le politiche formative appena ridisegnate, con l'obiettivo di affrontare le criticità presenti nelle filiere formative che riguardano i giovani e gli adulti.



3.1 Driver di cambiamento e processi di riforma in atto per le politiche di formazione

I driver di cambiamento e le transizioni verde e digitale

Ovunque, in Europa, i sistemi formativi ed educativi che presidiano l'offerta di apprendimento permanente sono sempre più sollecitati a trovare risposte organiche ed efficaci a problematiche – in molti casi non nuove – rese più complesse da insufficienti livelli di istruzione e tassi di partecipazione ancora troppo limitati da parte della popolazione: fenomeni, peraltro, che vedono l'Italia particolarmente colpita. D'altra parte, i temi sopracitati hanno in varia misura influenzato il disegno di policy europee e nazionali, lasciando la propria impronta nei più importanti atti di programmazione e suggerendo priorità di investimento delle risorse pubbliche e private: scommettere sulle persone e su moderne politiche della formazione come volano per una crescita sostenibile significa scegliere di declinare in modo sempre più consapevole investimenti sociali e spesa pubblica.

Già nella Raccomandazione sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze¹ era stato evidenziato il bisogno di attivare misure di accompagnamento e presa in carico personalizzata, integrando una fase di analisi delle competenze possedute – anche allo scopo di valorizzarle e validarle – con una progettazione del percorso di capacitazione in grado di intervenire sui gap di competenze individuati e completando il percorso con una certificazione degli esiti formativi che avesse un valore per gli individui, per i contesti produttivi e per il contesto sociale di riferimento dei beneficiari degli interventi. La valutazione² sull'implementazione di tale Raccomandazione ha concluso che, in termini di efficacia, gli effetti sono di dimensione moderata: ad una attuazione piuttosto disomogenea dei diversi Stati membri, con interventi di portata limitata, si affiancano carenze di coordinamento e di governance pienamente condivisa. Emerge, comunque, una percezione condivisa dell'utilità della Raccomandazione come catalizzatore intorno ad obiettivi di progressivo adattamento e miglioramento delle competenze (soprattutto nelle fasce di popolazione adulta e in quelle più vulnerabili) e si riscontrano alcuni miglioramenti rispetto a ciascuna delle tre fasi (se considerate singolarmente). I processi di valutazione e validazione delle competenze sono ormai avviati in molti Paesi, ma persistono criticità rispetto alla professionalizzazione del personale. Anche rispetto all'offerta di apprendimento personalizzata a favore di adulti *low skilled* sembrano persistere problematiche, principalmente dovute a finanziamenti

¹ Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 19 dicembre 2016 sui *Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti* (2016/C 484/01).

² Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sui *Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti* (2019/C 189/04).

insufficienti o irregolari nei flussi. Infine, escludendo i casi in cui la qualifica o il diploma vengono rilasciati all'interno dei contesti formali di apprendimento, si registra ancora una certa difficoltà ad integrare la certificazione nei processi di *upskilling* e *reskilling*. Un altro elemento significativo riguarda l'offerta disponibile di servizi di orientamento, incrementata soprattutto nei Servizi pubblici per l'impiego. Tale incremento avrebbe potuto produrre risultati migliori, ma bassi livelli di sensibilizzazione e il fatto che l'offerta non sia sempre disponibile alle persone con un basso livello di competenze influenzano la dimensione dell'accessibilità e della piena fruizione delle opportunità.

Per quanto riguarda l'evidenziata disomogeneità nell'attuazione, già nel primo rapporto nazionale sull'implementazione in Italia della citata Raccomandazione sul miglioramento delle competenze (MLPS e MIUR 2018) è stato rilevato come il Paese presentasse un quadro normativo, in fase di attuazione, favorevole ad accogliere gli stimoli principali e come fosse elevata la sensibilità rispetto alle criticità che avevano originato la Raccomandazione. I tassi di partecipazione degli adulti erano estremamente bassi ed estremamente preoccupanti erano i livelli educativi e formativi raggiunti dalla popolazione italiana. È opportuno ricordare, infatti, che l'analfabetismo funzionale, ovvero l'insufficiente dominio di competenze di *literacy* e *numeracy* da parte degli adulti era un fenomeno che riguardava circa 13 milioni di cittadini, anche alla luce delle evidenze emerse dal primo ciclo di Indagine OCSE-PIAAC del 2012. Se la Raccomandazione conteneva l'indicazione di individuare gruppi target prioritari di intervento, questa situazione – unitamente al modello di intervento che caratterizza l'approccio nazionale all'erogazione dei servizi educativi e formativi – non permetteva altre opzioni se non quella di mettere a punto policy di carattere universalistico, incrementali e progressive. In Italia, la Raccomandazione ha assunto quindi un ruolo di catalizzatore e di indirizzo di investimenti comunque già messi in campo.

Negli ultimi cinque anni la programmazione delle policy ha subito sia una accelerazione, sia un deciso mutamento delle modalità di *decision taking* e *policy design*, molto più condiviso e partecipato rispetto ai decenni precedenti. Il bisogno di dare risposte urgenti a problematiche esasperate di *mismatch*, di adattare i contenuti dei percorsi educativi e formativi alle sfide emergenti e a supporto delle transizioni verdi e digitali e di valorizzare competenze esistenti, ma non formalmente spendibili, ha decisamente spinto nella direzione di dare gambe e sostanza al disegno del sistema di apprendimento permanente messo a punto con la legge n. 92 del 2012.

La riforma della filiera lunga della formazione professionalizzante leFP-IFTS-ITS Academy pensata per i giovani (analizzata in dettaglio nell'ambito del paragrafo 3.2), una nuova e crescente attenzione verso la necessità di concentrare l'attenzione sull'importanza della padronanza di competenze chiave

Il ridisegno
delle politiche
di formazione



per l'occupabilità, gli investimenti e i relativi esiti sui principali strumenti che favoriscono pratiche formative di tipo esperienziale – anche estesi a nuove tipologie di beneficiari – rappresentano importanti segnali di risposta alla necessità di incrementare la qualità e l'accessibilità dell'offerta di istruzione e formazione professionale.

L'offerta esistente di percorsi flessibili e personalizzati è significativamente aumentata: basti pensare alla consistenza degli investimenti di dispositivi come il Programma GOL, il Fondo nuove competenze e il rafforzamento del sistema duale. A queste misure, che hanno impatto diretto sui beneficiari potenziali, sono state associate e sono in corso di implementazione importanti azioni di sistema (tra tutte, vale la pena di ricordare quella relativa al potenziamento dei CPI, sia sul piano della dotazione di personale, sia su quello dell'infrastruttura logistica e informativa). Fatti, fenomeni, riforme e programmi che contribuiscono a definire un quadro evolutivo di un sistema di apprendimento permanente che può, oggi, avvalersi di un rinnovato quadro normativo e di procedure chiaramente definite per quanto riguarda i processi di Individuazione, valorizzazione e certificazione delle competenze (IVC).

Le implementazioni normative subentrate nel 2024 stanno in parte ridisegnando le policy a supporto dei diversi segmenti di formazione nel tentativo di ricomporre una cornice unitaria che garantisca diritti e servizi in risposta alle sfide complesse e interrelate sopra evidenziate, mantenendo l'ottica della individualizzazione e personalizzazione dell'offerta dei servizi di politiche attive centrate sulla formazione per il cittadino a prescindere dal suo stato occupazionale.

L'evoluzione
dei servizi di IVC

L'Italia, negli ultimi anni, ha compiuto significativi sforzi a livello nazionale, regionale e locale per implementare misure che riconoscano adeguatamente le competenze acquisite dai cittadini nel corso della loro vita. Le linee di indirizzo nazionali hanno fornito indicazioni chiare sulla necessità di passare da un approccio esclusivamente centrato sul processo formativo a uno che valorizzi gli apprendimenti acquisiti dalle persone in qualsiasi contesto di vita, sia personale che professionale. L'obiettivo delle policy è migliorare i livelli di qualificazione, la mobilità e l'occupabilità degli individui, contribuendo così alla competitività e produttività delle imprese.

Per rendere possibile questo obiettivo dal 2012³ fino al decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali n. 115 del 9 luglio 2024⁴, si evidenzia il

³ A partire dalla già citata legge n. 92 del 2012.

⁴ *Disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ai sensi del D.Lgs. 16 gennaio 2013, n. 13, e in attuazione del decreto interministeriale del 5 gennaio 2021 (GU Serie generale, del 8 agosto 2024, n. 185).*

significativo passaggio da rigide distinzioni di ruoli da parte dei diversi attori dei processi della formazione e del lavoro a una maggiore collaborazione tra ambiti come l'istruzione, la formazione professionale, i servizi per il lavoro, i servizi di Individuazione validazione e certificazione delle competenze (IVC), i servizi per l'orientamento e il mondo delle imprese. Le riforme adottate tra il 2020 e il 2024 hanno infatti ridisegnato contenuti e modalità di erogazione dei servizi, promuovendo una collaborazione rafforzata tra i diversi attori. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha adottato diverse strategie e strumenti che, considerando le competenze come elemento chiave per affrontare le transizioni in atto, ne promuovono la valorizzazione attraverso un approccio integrato tra i sistemi di formazione (cfr. Piano nazionale nuove competenze, Fondo nuove competenze, Piano nuove competenze-transizioni) e i servizi territoriali per il lavoro (Programma GOL, Programma di investimento sistema duale). Questa strategia si basa su due elementi cardine: il primo riguarda il ruolo fondamentale assegnato all'implementazione dei servizi IVC, considerati nodi di congiunzione e strumenti essenziali per la personalizzazione dei percorsi di aggiornamento, mobilità e riqualificazione dei cittadini (Piano nazionale di attuazione⁵ della Raccomandazione VET)⁶; il secondo elemento, sebbene non esplicitamente dichiarato, mira a superare la frammentazione delle responsabilità attuative, promuovendo una pianificazione integrata e condivisa di tutte le azioni di politica attiva. In questo scenario, il Sistema nazionale di certificazione delle competenze (da ora SNCC) assume un ruolo sempre più cruciale nel promuovere il diritto al riconoscimento degli apprendimenti acquisiti in qualsiasi contesto e lungo tutto l'arco della vita. È evidente che la sfida per gli Enti titolari⁷ nella costruzione dei propri quadri regolatori e operativi per la gestione dei servizi di IVC diventa sempre più urgente. Sono stati compiuti importanti passi avanti nella realizzazione del sistema nazionale. Tra questi, l'istituzione del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle

⁵ Accordo Conferenza unificata, documento sul Piano nazionale di implementazione della raccomandazione VET (2023).

⁶ Raccomandazione del 24 novembre 2020 del Consiglio, relativa all'*Istruzione e Formazione Professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza* (2020/C 417/01).

⁷ Si rammenta che i soggetti titolari che regolamentano i processi di IVC, secondo quanto disposto dal D.Lgs. n.13/2013, sono tutte le Pubbliche amministrazioni, nazionali, regionali e Province autonome. Ulteriori enti titolari sono stati successivamente definiti nel decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 9 luglio 2024 per le materie di competenza. A loro volta, così come previsto dall'art.3, comma 1 del decreto interministeriale del 5 gennaio 2021, "Gli enti titolari possono validare e certificare esclusivamente le competenze di cui si compongono le qualificazioni inserite nei repertori dei rispettivi enti pubblici titolari ricompresi nel repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, fatti salvi eventuali accordi tra enti pubblici titolari".



qualificazioni professionali che rappresenta un significativo progresso per il sistema di qualificazione del nostro Paese. Una volta completato, anche con la componente indispensabile del Registro nazionale EQF/QNQ, questo permetterà l'integrazione progressiva dell'offerta formativa, standardizzando gli elementi essenziali dei titoli e delle qualificazioni esistenti e promuovendo una politica di coordinamento efficiente ed economica basata sul principio di sussidiarietà.

La centralità dei servizi di IVC a supporto delle transizioni è rafforzata dal Piano nazionale nuove competenze - transizioni, secondo cui "lo strumento presenta numerose potenzialità strategiche non solo ai fini di una convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite in contesti di apprendimento non formale e informale, ma anche al fine di rendere documentabili e tracciabili gli apprendimenti e gli esiti degli investimenti formativi".

Il citato recente decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 9 luglio 2024 rappresenta un ulteriore passo nella regolamentazione attuativa degli Enti titolari del SNCC. Esso si propone di ampliare le forme di collaborazione e condivisione interistituzionale, instaurando un sistema di relazioni volto a garantire l'effettiva e piena applicazione delle normative. L'obiettivo è valorizzare le esperienze consolidate come buone prassi, specialmente in collaborazione con le amministrazioni regionali, e regolamentare un sistema di servizi IVC complementare all'offerta pubblica di apprendimento permanente. Il decreto disciplina i servizi di IVC relativi alle qualificazioni del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Le procedure di certificazione delle competenze saranno attuate tramite schemi specifici approvati con decreto direttoriale, previo parere del Gruppo tecnico nazionale, con il supporto dell'Inapp (comma 2, art. 1).

I servizi di IVC regolati da questa normativa si applicano solo agli interventi specificati nel decreto (artt. 4 e 8), escludendo quelli promossi da altri enti pubblici. Le competenze certificate secondo il decreto saranno riconosciute da tutti gli enti pubblici in base ai criteri stabiliti nel decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, e nelle Linee guida del 5 gennaio 2021.

Il Decreto (art. 4), inoltre, identifica gli enti delegati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali a gestire i servizi di IVC in riferimento alla formazione da loro finanziata per i relativi ambiti di competenza, ossia i Fondi interprofessionali per la formazione continua e i fondi bilaterali per la formazione e integrazione al reddito, l'Unione nazionale delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e Sviluppo Lavoro Italia. Gli enti delegati dovranno adottare regolamenti entro nove mesi dalla pubblicazione del decreto e dovranno rispettare gli standard minimi di sistema, processo e attestazione, garantendo la qualità e la coerenza dei servizi offerti, in conformità

con il decreto legislativo 16 gennaio 2013 n. 13 e in attuazione delle Linee guida per l'IVC del decreto interministeriale del 5 gennaio 2021.

Il 2024 è un anno importante per le riforme attualmente in corso nel nostro Paese riguardanti le politiche attive del lavoro e quelle della formazione. A seguito della Decisione del Consiglio Ecofin dell'8 dicembre 2023, in cui sono stati approvati, tra i diversi punti presi in esame, il capitolo del Repower del PNRR italiano, e la *Council Implementing Decision* (CID)⁸, è stata attribuita al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali la titolarità di una nuova riforma e di un nuovo investimento con una dotazione finanziaria di circa un miliardo di euro⁹. Si tratta della Riforma 5 della Missione 7 che introduce il PNCT, adottato lo scorso marzo, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e dell'Investimento 10 Progetti pilota sulle competenze green, destinato al settore privato.

L'obiettivo è quello di sviluppare sempre più il processo di integrazione tra formazione e lavoro, dotare il nostro Paese di "meccanismi stabili di contenimento e contrasto del fenomeno di disallineamento tra domanda ed offerta di lavoro, ossia della mancata rispondenza tra professionalità e competenze richieste dalle imprese e quelle effettivamente possedute dalle persone in cerca di occupazione o già occupate, anche e con particolare attenzione ai settori chiave della crescita intelligente e sostenibile, tra i quali quello green"¹⁰. La nuova riforma aggiorna e integra il Piano nuove competenze (PNC) precedentemente adottato nel 2021¹¹, definendo alcuni principi generali che dovranno essere sviluppati e declinati dalle Regioni entro il 30 settembre 2025, di seguito elencati:

- un maggiore coinvolgimento del settore privato nella programmazione e nell'attuazione dell'offerta formativa dato che le imprese possono offrire un importante valore aggiunto per la crescita qualitativa della formazione e dell'occupazione;
- un migliore riconoscimento della formazione sul lavoro e delle micro-credenziali anche attraverso nuove modalità di apprendimento;
- l'implementazione di sistemi di analisi ex ante del mercato del lavoro e il monitoraggio degli effetti occupazionali della formazione finanziata, strumenti fondamentali per una migliore conoscenza dei bisogni e delle dinamiche del mercato del lavoro sul territorio.

Il Piano nuove competenze - transizioni (PNCT)

⁸ La nuova *Council Implementing Decision* apporta una serie di modifiche e integrazioni al PNRR, con un aumento delle risorse destinate al Piano italiano di quasi 3 miliardi di euro.

⁹ Legge di Bilancio 2024 e decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 30 marzo 2024.

¹⁰ Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 30 marzo 2024, Allegato A, pag. 3.

¹¹ Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 14 dicembre 2021.



Il PNCT, dunque, mette a disposizione ulteriori strumenti, rispetto a quelli inizialmente previsti, indirizzando verso una formazione professionale sempre più orientata all'apprendimento basato sul lavoro e all'esperienza pratica, certamente più inclusiva e dinamica (*work-based learning*).

Tutto ciò rafforza il processo di cambiamento avviato in questi ultimi anni principalmente dal PNRR e colloca la riforma nel più ampio quadro di coordinamento strategico definito in tale ambito¹², volto a consentire all'Italia di essere competitiva nell'economia globale, di garantire elevati livelli di occupazione, istruzione e formazione, di affrontare, nelle migliori condizioni possibili, le nuove sfide e cogliere le straordinarie opportunità derivanti dalle transizioni verde e digitale. Si tratta di un'occasione unica e probabilmente irripetibile offerta al nostro Paese per aumentare la produttività, l'innovazione e l'occupazione, garantire un accesso più ampio all'istruzione e alla cultura e colmare i divari territoriali. Occorre intervenire in tempi rapidi per innalzare le competenze delle persone, soprattutto quelle definite strategiche, allineandole ai reali fabbisogni del mercato del lavoro. Un'offerta formativa competitiva, innovativa e di qualità è, infatti, la principale leva di cambiamento per le persone e la società nel suo complesso, in grado di offrire nuove opportunità e di contribuire, in modo significativo, al superamento delle disuguaglianze, dell'emarginazione e delle ingiustizie sociali, in definitiva, alla crescita inclusiva e sostenibile del Paese.

Le novità
del Programma
GOL

Parallelamente al PNCT, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è intervenuto anche per un aggiornamento del Programma GOL¹³ con l'inserimento di nuove misure e definizioni di competenze, a seguito dell'attribuzione di nuove risorse al Programma e della soppressione dell'Anpal che ne aveva la competenza.

Le novità riguardano:

- ulteriori risorse, pari a 1,05 miliardi di euro, previste per le politiche attive, che si aggiungono ai 4,4 miliardi di euro del PNRR¹⁴;
- il coinvolgimento degli operatori privati accreditati per l'accesso al Programma GOL e l'allargamento della platea dei beneficiari, inclusi i destinatari di misure di sostegno al reddito come Supporto formazione e lavoro e Assegno di inclusione;

¹² Fanno parte del quadro di coordinamento strategico degli interventi: il Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori (GOL), il Piano nuove competenze (PNC), il Programma di investimento Sistema duale (SD). A questi si aggiunge lo strumento Fondo nuove competenze (FNC), finanziato inizialmente con fondi nazionali e FSE, poi solo da FSE (REACT-EU) e attualmente da FSE+.

¹³ Legge di Bilancio 2024 e decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 30 marzo 2024.

¹⁴ Rimodulazione del PNRR approvata in sede di Council Implementing Decision dell'8 dicembre 2023 a seguito del defianziamento di alcuni interventi.

- il potenziamento dei percorsi del Programma GOL, focalizzati sull'inclusione lavorativa, con la possibilità di attività formative brevi e l'eliminazione del limite minimo di ore di formazione;
- la possibilità di percorsi formativi 'on the job' per tutti i beneficiari, includendo tirocini e formazione interna, come previsto dal PNCT;
- il trasferimento della competenza del Programma alla Direzione generale Politiche attive del lavoro del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Fondamentale, nel processo di riforma, è anche il contributo della politica di coesione, in particolare della Programmazione FSE+ 2021-2027 che, come sottolineato più volte dalla Commissione europea, opera in stretta complementarità e sinergia con il PNRR.

FSE e diritto alla formazione per affrontare le transizioni

Il FSE+, infatti, ha tra i suoi obiettivi quello di contribuire a rendere più competitiva l'Europa¹⁵, investendo nella transizione verde e digitale, nel capitale umano e nell'inclusione sociale. Il Fondo, più che nei cicli programmatori precedenti, pone al centro la persona e il suo diritto soggettivo alla formazione per acquisire le giuste competenze richieste da un mercato del lavoro in continua evoluzione e poterne essere parte attiva.

La recente normativa, appena descritta, che ha rinnovato e potenziato i dispositivi e i canali di finanziamento a supporto dei processi di transizione, deve ora essere strategicamente indirizzata e calibrata verso il sostegno a obiettivi di sviluppo (personale e collettivo) ben focalizzati e declinati, verso cui convogliare in modo deciso e in un'ottica condivisa tra i vari stakeholder, nel breve termine, le ingenti risorse disponibili.

Gli obiettivi specifici da mettere sempre più a fuoco, in un quadro generale dove l'azione congiunta tra formazione e lavoro deve necessariamente ispirarsi alla volontà di gestire e non subire i rischi delle transizioni, non possono non coincidere, innanzitutto, con l'identificazione delle competenze che i percorsi formativi e di apprendimento delle varie filiere formative (istituzionali e/o aziendali) devono ormai inderogabilmente mettere a valore, con azioni continue e originali di formazione ex novo, aggiornamento e rinnovamento. Le filiere formative che più da vicino dialogano con le imprese, e che sono poi analizzate in dettaglio nei successivi paragrafi 3.2 e 3.3 di questo capitolo, sempre di più, nei prossimi anni, saranno chiamate a rispondere ai fabbisogni formativi, più volte richiamati in documenti di indirizzo dell'UE, connessi a specifici cluster di competenze: quelle tecnologiche e strategiche

¹⁵ A tal proposito si ricordano i cinque grandi obiettivi di policy della politica di coesione 2021-2027 a cui FSE+ contribuisce direttamente e indirettamente: un'Europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale, più vicina ai cittadini.



Il ruolo
delle competenze
nella piattaforma
STEP

(per esempio tecnologie digitali, tecnologie green, biotecnologie) e quelle cosiddette 'trasversali' (*soft skills*), non direttamente riconducibili a specifici settori economici.

La piattaforma STEP (*Strategic Technologies for Europe Platform*) è stata istituita con il Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio in data 29 febbraio 2024 e modifica la Direttiva 2003/87/CE¹⁶ così come diversi altri Regolamenti (UE)¹⁷.

Quanto contenuto nel Regolamento STEP nasce, originariamente, dall'esigenza dell'Unione europea di dar seguito a quanto è derivato dalla Comunicazione della Commissione europea dell'11 dicembre 2019, il Green Deal europeo, e quindi alla necessità di rafforzare la competitività e la resilienza dell'economia europea attraverso la duplice trasformazione verde e digitale, secondo la tabella di marcia che la stessa Unione si è data per rendere la propria economia più neutra ed equa da un punto di vista climatico, oltre che improntata ad una trasformazione digitale in grado di interessare i diversi sistemi produttivi e di governo.

Le questioni successivamente intervenute in questi ultimi anni, di natura sanitaria e socioeconomica così come di riassetto degli equilibri geopolitici, e le conseguenze che ne sono derivate, hanno spinto l'Unione europea a pensare di ridurre la propria dipendenza dai Paesi terzi in diversi settori produttivi ed economici e, conseguentemente, di rafforzare la propria autonomia strategica e la sostenibilità del mercato interno cercando di intervenire sulla propria competitività.

¹⁶ La Direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo, approvata il 13 ottobre 2003, istituisce un sistema di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra all'interno dell'Unione europea.

¹⁷ Di seguito l'indicazione dei Regolamenti modificati: il 2021/1058, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione; il 2021/1056, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta; il 2021/1057, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e abroga il Regolamento (UE) 1296/2013; il 1303/2013, del 17 dicembre 2013, che reca disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e abroga il Regolamento (CE) 1083/2006; il 223/2014, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti; il 2021/1060, del 24 giugno 2021, che reca le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al FSE+, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi, al Fondo asilo, migrazione e integrazione, al Fondo sicurezza interna, allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti; il 2021/523, del 24 marzo 2021, che istituisce il Programma InvestEU e modifica il Regolamento (UE) 2015/1017; il 2021/695, del 28 aprile 2021, che istituisce il Programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa, ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione e abroga i Regolamenti (UE) 1290/2013 e (UE) 1291/2013; il 2021/697, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il Regolamento (UE) 2018/1092; il 2021/241, del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Il percorso individuato per intervenire in tali direzioni è quello di sostenere lo sviluppo e il rafforzamento delle tecnologie cosiddette 'critiche', ovvero quelle tecnologie in grado di conferire al mercato interno un potenziale significativo di innovatività, in grado di produrre notevole valore economico, e che contribuiscono a ridurre o a prevenire le dipendenze strategiche dell'Unione europea dai Paesi terzi.

La piattaforma STEP è nata per favorire tali processi e, a tal fine, agisce attraverso il sostegno finanziario fornito ai suoi obiettivi da programmi già in attuazione nell'Unione europea, come stabilito nello stesso Regolamento istitutivo, per un valore complessivo di 1,5 miliardi di euro ai prezzi correnti al momento della emanazione dello stesso Regolamento. Gli obiettivi perseguiti da STEP sono due ed agiscono sul piano dei settori produttivi di natura strategica e sul piano delle competenze necessarie per implementare tali settori. Nello specifico i due obiettivi sono:

- a. sostenere lo sviluppo o la fabbricazione di tecnologie critiche in tutta l'Unione europea o salvaguardare e rafforzare le rispettive catene del valore¹⁸ nei seguenti settori specifici:
 - i) le tecnologie digitali, incluse quelle che contribuiscono ai traguardi e agli obiettivi del Programma strategico per il decennio digitale 2030, i progetti multinazionali previsti dallo stesso Programma, l'innovazione delle tecnologie *deep tech*¹⁹;
 - ii) le tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse, incluse le tecnologie a zero emissioni nette quali definite nel Regolamento sull'industria a zero emissioni nette²⁰;
 - iii) le biotecnologie, compresi i medicinali inclusi nell'elenco dell'Unione dei medicinali critici e i loro componenti²¹;
- b. affrontare le carenze di manodopera e di competenze essenziali per tutti i tipi di posti di lavoro di qualità a sostegno dell'obiettivo a), in particolare attraverso progetti di apprendimento permanente, di istruzione e for-

¹⁸ Per "catene del valore", nel Regolamento STEP, si intendono i prodotti finali, i componenti, i macchinari specifici utilizzati per la produzione di tali prodotti, le materie prime critiche (ad oggi identificate in un numero pari a 34 e così denominate perché a elevato rischio di approvvigionamento come il nichel, il litio, il silicio, il cobalto, la barite ecc.) e i relativi servizi per lo sviluppo o la fabbricazione di tali prodotti.

¹⁹ Cfr. Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce il *Programma strategico per il decennio digitale 2030*.

²⁰ Cfr. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a Framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act)*, COM(2023) 161 final, Brussels, 16 March 2023.

²¹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla *Risposta alle carenze di medicinali nell'Unione europea*, COM(2023) 672 final, Bruxelles, del 24 ottobre 2023.



mazione, comprese le accademie europee dell'industria a zero emissioni nette istituite a norma delle disposizioni pertinenti del Regolamento sull'industria a zero emissioni nette, e in stretta cooperazione con le Parti sociali e le iniziative di istruzione e formazione già esistenti.

Dell'insieme dei programmi in corso che vengono modificati dal Regolamento STEP, il FSE+ è il programma di elezione per creare e rafforzare le competenze utili a sostenere lo sviluppo o la fabbricazione di tecnologie critiche in tutta l'Unione e, quindi, anche nel nostro Paese. A seguito delle modifiche introdotte dal Regolamento STEP del 29 febbraio 2024, a far data dal 1° marzo 2024, il Regolamento FSE+ 2021/1057 è stato integrato con l'articolo 12 bis – Sostegno agli obiettivi STEP a cui fa poi seguito, nel merito, una Comunicazione della Commissione volta a fornire i primi orientamenti agli Stati membri, e specificamente alle Autorità di Gestione delle risorse cofinanziate dalla UE, per l'attuazione di quanto previsto dai due obiettivi²². Queste evoluzioni vengono recepite anche dalla normativa nazionale, attraverso il decreto-legge n. 60 del 7 maggio 2024, Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, poi convertito nella legge n. 95 del 4 luglio 2024, che prevede, all'art. 8, comma 1, la definizione di orientamenti nazionali volti al sostegno dei settori di sviluppo contemplati dal Regolamento STEP, compresi i nodi legati alla carenza di manodopera e di competenze connesse allo sviluppo di tali tecnologie critiche. In tale direzione, al fine di cogliere le sfide che si stanno profilando anche nel nostro Paese, si sta muovendo la riprogrammazione del Programma nazionale (PN) Giovani, Donne e Lavoro FSE+ 2021-2027²³, che, seppur in assenza ad oggi degli orientamenti nazionali, intende inserire tra le linee di finanziamento una priorità dedicata a STEP.

²² Cfr. Comunicazione della Commissione C/2024/3209, *Nota di orientamento relativa a talune disposizioni del Regolamento (UE) 2024/795 che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche in Europa*, in GUUE del 13 maggio 2024.

²³ Cfr. Decisione di esecuzione della Commissione del 1° dicembre 2022 che approva il Programma PN Giovani, donne e lavoro FSE+ 2021-2027 per il sostegno a titolo del FSE+ nell'ambito dell'obiettivo 'Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita' in Italia (CCI 2021IT05SFPR001).

Box 3.1 **Analisi e modellizzazione delle competenze chiave in una prospettiva intersistemica**

La complessità dei noti fenomeni di accelerazione del progresso tecnologico e i conseguenti cambiamenti nelle modalità dell'attività lavorativa stanno progressivamente determinando, da un lato, la rapida obsolescenza delle competenze tecniche e, dall'altro, una rilevanza strategica per le organizzazioni e le persone delle competenze caratterizzate da maggiore trasversalità e trasferibilità. In ordine a tali fenomeni, le nuove esigenze del mondo del lavoro e della società richiedono un'offerta formativa flessibile, inclusiva, e capace di produrre risultati di apprendimento con valore di uso e di scambio, misurabili e coerenti con il quadro normativo.

In questa combinazione di fattori, dunque, una pluralità di indagini, raccomandazioni²⁴, framework e norme ha delineato un'inedita centralità riferibile a un insieme di competenze 'trasversali' (di cittadinanza attiva, di cittadinanza digitale, basic skills, soft skills ecc.), non associabili in modo diretto ad attività di specifici settori economico-professionali.

Recentemente, lo stesso art. 3 del citato decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 9 luglio 2024 definisce che il Repertorio delle qualificazioni del Ministero del Lavoro è costituito da micro-qualificazioni riferite ai risultati attesi, integrando anche qualificazioni legate a quadri europei come QCER, DigComp 2.1, EntreComp, LifeComp e gli standard OCSE-PIAAC.

Occorre sottolineare, tuttavia, come il processo di consapevolezza e riconoscimento della valenza strategica di tali risorse si stia configurando sul piano tecnico in modo disorganico. I diversi framework europei – sviluppati in periodi diversi, con teorie sottese in parte implicite e con metodologie disomogenee – presentano notevoli differenze concettuali in termini di tassonomie e articolazione adottate.

In risposta a tali problematiche, l'Inapp è impegnato in un progetto pluriennale che mira a creare un dispositivo integrato per la rappresentazione delle competenze chiave, in particolare quelle legate alla transizione verde-digitale, all'interno dell'infrastruttura dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni. L'obiettivo è costruire un meta-modello che orienti tutti gli attori coinvolti nel sistema di apprendimento (policy makers, formatori, servizi territoriali) nella gestione delle Competenze chiave europee (CCE), con soluzioni sistemiche coerenti per formazione, lavoro e certificazione.

Nelle sue direttrici di lavoro il progetto include:

- l'analisi delle interconnessioni tra i diversi framework europei per identificare sovrapposizioni e sinergie;
- il raccordo tra repertori europei e l'Atlante del lavoro, che collega settori economico-professionali, processi lavorativi e qualificazioni;
- il supporto all'uso del dispositivo da parte degli operatori della formazione per orientare e valutare i beneficiari (giovani, lavoratori, disoccupati);
- la sperimentazione che prevede un continuo affinamento del modello, basandosi sull'esperienza della ricerca-azione dell'Inapp sulla valutazione formativa delle competenze chiave, conclusa nel 2023, che ha portato alla creazione di strumenti di *assessment* integrati per le competenze chiave legate alla cittadinanza e all'occupabilità.

²⁴ Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018, relativa alle *Competenze chiave per l'apprendimento permanente* (2018/C 189/01); *Agenda della Commissione per le competenze per l'Europa*



3.2 Formazione professionalizzante e percorsi work-based learning: contesto, scenari e monitoraggio delle policy

I driver di cambiamento descritti e analizzati nel precedente paragrafo assumono connotazioni peculiari nei vari contesti formativi. Importanti evoluzioni, a partire dal versante normativo, si registrano nell'ambito della cosiddetta filiera lunga della formazione professionalizzante, analizzata in dettaglio nella prima parte di questo paragrafo, un sistema di offerta formativa articolato in più segmenti, in parte potenzialmente sequenziali, che si pone l'obiettivo di formare i giovani alle professioni e alle competenze richieste dal mercato del lavoro. Il monitoraggio condotto dall'Inapp sui percorsi di leFP (Istruzione e formazione professionale) e sugli IFTS evidenzia un sistema con luci e con potenzialità ancora da sviluppare, mentre si consolida l'esigenza di mantenere alta la qualità della formazione (in linea con i suggerimenti dell'Europa) e di investire sulle competenze strategiche dei formatori.

La seconda parte del paragrafo, invece, presenta gli ultimi aggiornamenti relativi agli strumenti di work-based learning (WBL), vale a dire di quelle pratiche formative di tipo esperienziale (apprendistato e tirocini extracurricolari) che, in contesti organizzati, favoriscono l'apprendimento e la crescita personale e professionale dei giovani (e, forse, in prospettiva anche degli adulti come già accade in alcuni Paesi europei).

Le sfide della formazione professionalizzante: evoluzione normativa, livelli di partecipazione, competenze da sviluppare

La nuova filiera
formativa
tecnologico-
professionale

Il rilancio dell'istruzione tecnica e professionale e il ridisegno del sistema educativo professionalizzante rappresentano uno degli obiettivi strategici di policy perseguiti nel corso del 2023 e del 2024, in continuità con le riforme già avviate dal 2021 nell'ambito del PNRR. Gli sviluppi normativi introdotti dall'attuale esecutivo, pur mantenendo questa continuità, si connotano per un approccio distintivo, orientato a promuovere una maggiore sinergia tra i diversi livelli di istruzione e formazione e favorire un'interazione più stretta tra il mondo delle imprese e il sistema educativo professionalizzante, per integrare le esigenze emergenti da imprese e territori. In particolare, la legge n. 121 dell'8 agosto 2024, di conversione del disegno di legge di proposta

sulla competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza del 1° luglio 2020, che fissa obiettivi quantitativi entro i cinque anni seguenti per lo sviluppo delle competenze esistenti e per l'acquisizione di nuovi saperi; Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020 relativa all'Istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza (2020/C 417/01), mirata a promuovere una combinazione equilibrata di competenze professionali e competenze chiave, costituenti un saldo fondamento per la resilienza, l'apprendimento permanente, l'occupabilità permanente, l'inclusione sociale, la cittadinanza attiva e lo sviluppo personale permanente.

governativa (DDL n. 924 del 2023)²⁵, noto come 'Riforma Valditará', è stato concepito per istituire la 'filiera formativa tecnologico-professionale', collegandosi e affiancando la riforma per il rilancio degli istituti tecnici (IT) e professionali (IP) già approvata nel 2022²⁶. Questo approccio intende avvalorare la complementarità tra i diversi strumenti di policy destinati ai vari segmenti del livello secondario e post-secondario non accademico del sistema²⁷. In anticipo sulla conclusione dell'iter dell'esame parlamentare del DDL sopra citato, con il decreto n. 240 del 7 dicembre 2023²⁸ il Ministero dell'Istruzione e del merito ha promosso un Progetto nazionale di sperimentazione relativo all'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale, allo scopo di testare in concreto la capacità di attivare un sistema integrato di offerta formativa, già a partire dall'anno scolastico e formativo 2024-2025.

L'elemento cardine della riforma è l'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale, che riorganizza l'offerta formativa tecnica e professionale, definendo i percorsi che la compongono. Viene stabilita l'istituzione di reti denominate 'campus', pensate nella logica già sperimentata dei Poli tecnico-professionali per integrare, ampliare e rendere soprattutto più attrattiva l'offerta formativa dei percorsi in funzione delle esigenze specifiche dei territori. Le reti saranno costituite da un'aggregazione di soggetti, quali istituzioni scolastiche statali, istituzioni formative che erogano percorsi di IeFP e di IFTS di competenza regionale, ITS Academy del territorio, università, istituzioni dell'AFAM, altri soggetti pubblici e privati²⁹, la cui adesione sarà su base volontaria. Alle Regioni, che potranno facoltativamente stipulare un'intesa con

²⁵ La legge 8 agosto 2024, n. 121 recante *Istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale*, con entrata in vigore il 6 settembre 2024, è stata pubblicata sulla GU Serie Generale del 22 agosto 2024, n. 196 (24G00139). Il disegno di legge di iniziativa governativa n. 924 presentato al Senato il 27 ottobre 2023 (AS 924), è stato approvato dal Senato il 31 gennaio 2024, e in via definitiva dall'Assemblea della Camera dei Deputati il 31 luglio 2024 (AC 1691). Nello specifico, al comma 1, il DDL n. 924/2023 ha inserito nel decreto-legge n. 144 del 2022 (L. n. 175/2022) – adottato per l'attuazione del PNRR in materia di istruzione – il nuovo articolo 25-bis composto di 9 commi, contenente *Misure per lo sviluppo della filiera formativa tecnologico-professionale*.

²⁶ D.L. n. 144/2022 (L. n. 175/2022).

²⁷ Per la stessa ragione, l'attuale esecutivo ha ritenuto di posticipare il traguardo originariamente previsto per l'attuazione della riforma degli istituti tecnici e professionali e armonizzarla con la tempistica della riforma del sistema degli ITS Academy, in modo da allineare i tempi di attuazione delle diverse riforme e garantirne una più efficace integrazione. In occasione dell'aggiornamento del PNRR alla Legge di Bilancio per il 2023, l'originario traguardo di quest'ultima riforma, fissato al 31 dicembre 2023, è stato spostato al 31 dicembre 2024.

²⁸ Contestualmente, il MIM ha pubblicato l'Avviso n. 2608 del 7 dicembre 2023 fornendo indicazioni alle istituzioni scolastiche che intendessero costituirsi in rete, in merito alla elaborazione e presentazione delle proposte progettuali per la candidatura al piano sperimentale. Le istituzioni scolastiche ammesse alla sperimentazione dalla commissione tecnica del MIM sono state 176 e 201 le reti attivate.

²⁹ Ai sensi del comma 8, art. 25-bis del DDL n. 924/2023, gli altri soggetti pubblici e privati saranno individuati con successivo decreto.



l'Ufficio scolastico regionale (USR), sono affidati i compiti di programmazione dei percorsi della filiera e di definizione delle sue modalità realizzative. La legge di riforma dispone inoltre l'attivazione dei percorsi sperimentali quadriennali di istruzione secondaria di secondo grado nell'ambito della filiera formativa e la deroga per gli studenti dei percorsi quadriennali di leFP per l'accesso ai percorsi degli ITS Academy e all'esame di Stato.

Il modello '4+2'

La filiera formativa tecnologico-professionale si caratterizza, quindi, come 'filiera integrata' tra istruzione e formazione professionale secondo il modello '4+2', nella quale i percorsi sperimentali del secondo ciclo degli IT e IP (rimodulati sulla durata di quattro anni, anziché cinque), i percorsi quadriennali regionali della leFP e gli IFTS sono collegati in via preferenziale a due anni di ITS Academy della stessa filiera o affine, alle imprese e al tessuto produttivo. Gli ITS Academy diventano, per gli studenti delle quattro tipologie di percorsi presenti nell'istruzione e formazione professionalizzante, lo sbocco naturale e privilegiato, alternativo all'università o all'ingresso nel mondo del lavoro. Entrando nel merito dei percorsi quadriennali della leFP, la riforma intende agevolare i passaggi orizzontali tra i diversi percorsi e quelli verticali verso gli ITS Academy. Riguardo ai primi, il recente decreto del Ministero dell'Istruzione e del merito, firmato lo scorso giugno, ha adottato le *Linee guida per la semplificazione in via amministrativa degli adempimenti necessari per i passaggi tra i percorsi degli IP e quelli della leFP*³⁰, offrendo agli studenti l'opportunità di riorientare il proprio percorso di apprendimento in caso di dubbi o disorientamento circa le scelte formative compiute. Le modalità operative per i passaggi tra leFP e IP³¹ rimangono invariate e sono regolamentate dalla disciplina vigente³². Gli strumenti per realizzare i passaggi includono il riconoscimento dei crediti formativi³³ tramite il Certificato di competenze

³⁰ Le Linee guida sono state adottate con decreto ministeriale 12 giugno 2024, n. 118, in attuazione dell'articolo 8, comma 2 del decreto legislativo n. 61/2017, come modificato dall'articolo 27, comma 1, lett. c) del decreto-legge n. 144/2022, convertito nella legge n. 175/2022, nell'ambito della Riforma M4C1R1.1 *Riforma degli istituti tecnici e professionali* del PNRR.

³¹ Le modalità di passaggio da un percorso della leFP verso i percorsi diversi dagli IP (Istruzione tecnica e liceale) si configurano come 'passaggi di sistema', ai quali si applicano le previsioni del T.U. che richiedono esami integrativi e di idoneità.

³² Gli Accordi del 2018 e 2020 (Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 10 maggio 2018, rimodulato dall'Accordo del 10 settembre 2020) definiscono in dettaglio le fasi e le modalità operative per i passaggi tra IP e leFP, quali ad esempio i criteri di riconoscimento dei crediti formativi, le procedure di accesso e di valutazione degli allievi. Tali Accordi recepiscono, inoltre, l'aggiornamento del Repertorio nazionale delle figure nazionali di riferimento per le qualifiche e i diplomi professionali della leFP del 1° agosto 2019, che regola in modo organico i passaggi reciproci tra IP e leFP.

³³ Ai sensi dell'art. 5 dell'Accordo del 10 maggio 2018, per credito formativo si intende il valore attribuibile alle competenze, abilità e conoscenze acquisite dagli studenti nel loro percorso di apprendimento, certificate, validate e comunque riconoscibili ai fini dell'inserimento nel percorso di IP o di leFP per il quale hanno presentato domanda di passaggio.

per gli studenti degli IP e l'Attestato di competenze per quelli della leFP. La Commissione per i passaggi tra i sistemi (CPS), nominata dall'istituzione scolastica o dalla struttura formativa, determina l'anno di corso a cui lo studente può iscriversi nel nuovo percorso scelto.

Per quanto riguarda i passaggi verticali, la riforma introduce una deroga rispetto a quanto disciplinato dalla riforma degli ITS del 2022³⁴, che richiederebbe ai diplomati dei percorsi della leFP un certificato IFTS di durata almeno annuale per accedere ai percorsi di ITS Academy. La nuova disposizione consente invece l'accesso diretto ai percorsi di ITS Academy per i diplomati dei percorsi leFP, a condizione che tali percorsi siano erogati da un'istituzione formativa regionale (IF) che abbia aderito alla filiera formativa tecnologico-professionale, e che le competenze in uscita dai percorsi siano validate attraverso una valutazione Invalsi. Inoltre, ai fini dell'accesso all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), in deroga alla normativa vigente³⁵, la riforma stabilisce che gli studenti diplomati dei percorsi della leFP che presentino le due suddette condizioni (adesione della IF alla filiera e validazione Invalsi) possano anche sostenere l'esame di Stato presso un IP, statale o paritario, senza la necessità di sostenere l'esame preliminare³⁶ e senza frequentare l'apposito anno integrativo per il conseguimento della maturità³⁷. Sebbene la riforma sia incentrata principalmente sull'istruzione tecnica e professionale, le evidenti ricadute sul sistema regionale di leFP hanno determinato delle riflessioni critiche di alcuni dei principali *Vet-provider*. Molti di loro (Gotti 2023; Nicoli 2023; Salatin 2023; Salerno 2023, 2024) riconoscono alla riforma un'importante opportunità per rilanciare il dibattito sulla formazione tecnica e professionale in Italia e superare le criticità del sistema attuale. Sottolineano l'importanza di strutturare percorsi formativi più in linea con gli standard europei (percorsi di durata quadriennale) e di coordinare meglio l'intera filiera tecnico-professionale, un obiettivo condivisibile e necessario per colmare il divario con gli altri Paesi europei. Ciononostante, le osserva-

Le ricadute della riforma sul sistema regionale di leFP

³⁴ All'art. 1, comma 2 della legge n. 99/2022, legge di riforma del sistema degli Istituti tecnici superiori (ITS) (Riforma 1.2, M4C1 del PNRR).

³⁵ L'art. 2 lettera h) della legge 28 marzo 2003, n. 53 (c.d. 'Riforma Moratti') stabilisce che "i titoli e le qualifiche conseguiti al termine dei percorsi del sistema dell'leFP di durata almeno quadriennale consentono di sostenere l'esame di Stato, utile anche ai fini degli accessi all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa frequenza di apposito corso annuale, realizzato d'intesa con le università e con l'alta formazione artistica, musicale e coreutica".

³⁶ Il superamento dell'esame preliminare per l'ammissione di candidati esterni all'esame di Stato è stabilito dall'articolo 14, comma 2, del D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 62, per coloro che non siano in possesso della promozione o dell'idoneità all'ultima classe, nonché per coloro che siano in possesso di idoneità o di promozione all'ultimo anno ma non hanno frequentato l'ultimo anno ovvero non hanno titolo per essere scrutinati per l'ammissione all'esame.

³⁷ Previsto dall'art. 15, comma 6, del D.Lgs. n. 226/2005.



zioni attengono sia ad aspetti formali che di merito. Sul piano formale, una delle critiche mosse al DDL n. 924/2023 ha riguardato la delimitazione incerta delle competenze di programmazione dei vari attori istituzionali, elemento che sarebbe stato opportuno chiarire per evitare conflitti di competenza e sovrapposizioni delle proposte formative attivate dall'istruzione professionale di competenza statale, laddove già sviluppate dal sistema regionale.

Sul piano dei contenuti, alcuni esperti e le rappresentanze delle istituzioni territoriali audite nel corso dell'iter parlamentare hanno sollevato la questione dei titoli e degli esami degli studenti della leFP. In particolare, è stato evidenziato il rischio che la riforma determini una condizione di svantaggio per i diplomati leFP quadriennali rispetto a quelli provenienti dai percorsi scolastici, senza garantire pari accesso a tutto il livello terziario. Questa criticità deriverebbe da due elementi: innanzitutto, la deroga per l'accesso diretto agli ITS Academy e per sostenere l'esame di Stato riguarderebbe solo coloro che hanno seguito percorsi 'validati' dalla filiera, limitando le opportunità per gli altri diplomati leFP che abbiano raggiunto gli stessi risultati di apprendimento, indipendentemente dal percorso seguito. In secondo luogo, l'esonero dell'esame di Stato interesserebbe unicamente l'accesso agli ITS Academy e non si estenderebbe a tutto il livello terziario, includendo l'accesso ai percorsi universitari e all'AFAM. La preoccupazione evidenziata è che gli studenti dei percorsi della leFP non vengano messi sullo stesso piano degli studenti del sistema di istruzione statale nell'accesso all'istruzione terziaria accademica e non, penalizzando il sistema leFP rispetto all'obiettivo di pari dignità tra i diversi percorsi formativi. A tale fine, le Regioni hanno proposto come punto nodale e imprescindibile di rendere equiparabili gli esami conclusivi dei percorsi quadriennali di diploma di leFP all'esame di Stato conclusivo del sistema dell'Istruzione secondaria superiore, ai fini del diretto accesso a tutto il livello terziario, inclusi i percorsi universitari, dell'AFAM e degli ITS Academy. In questa prospettiva ritengono sia importante avviare, in un momento successivo, un iter normativo che consenta di realizzare questa pari dignità, attraverso un decreto delegato che dia attuazione alla previsione normativa già sancita dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 226 del 2005, finora rimasta non completamente attuata.

Infine, alcuni Autori segnalano il permanere di alcune questioni cruciali irrisolte per costruire un solido sistema VET integrato, come la necessità di definire chiaramente il rapporto tra IP e leFP, superando la coesistenza di due sistemi separati, caratteristica del sistema educativo italiano non riscontrabile in altri contesti nazionali di riferimento, che crea disomogeneità nell'offerta formativa e nei rapporti con il mondo del lavoro. L'istruzione professionale e la leFP dovrebbero convergere, a loro avviso, in un unico ordinamento,

evolvendo la leFP in un sistema professionalizzante di piena competenza regionale, secondo LEP fissati dallo Stato, nell'ottica di non compromettere l'uguaglianza delle opportunità per gli studenti nei diversi territori.

Tali Autori mettono in luce, peraltro, l'importanza di garantire un adeguato finanziamento della leFP attraverso la fiscalità generale, in quanto la leFP è un LEP che assolve l'obbligo di istruzione e il diritto-dovere all'istruzione e formazione al pari di altri segmenti del sistema educativo.

L'evoluzione dei percorsi formativi afferenti alla filiera lunga della formazione professionalizzante continua a costituire oggetto di particolare attenzione e interesse non solo da parte degli addetti ai lavori, ma anche dei potenziali utenti e del mondo imprenditoriale.

I percorsi leFP, IFTS e ITS, infatti, con il forte ancoraggio al mondo del lavoro (stage, laboratorialità, contatti con le imprese), sembrano soddisfare il requisito, oggi così richiesto alla formazione, di essere validi vettori di occupabilità, pur con la dovuta attenzione alla formazione del cittadino, soprattutto nel caso della leFP, che è parte integrante del sistema educativo nazionale e canale di assolvimento degli obblighi di legge.

Uno degli elementi di particolare interesse di questi ultimi anni è costituito dall'aumento del numero dei percorsi svolti in modalità duale, caratterizzati quindi dall'alternanza tra periodi in aula e momenti sempre più numerosi di formazione svolti in azienda³⁸.

I dati nazionali (Unioncamere Excelsior) continuano a evidenziare un consistente fenomeno di mismatch per le figure in uscita dal sistema leFP: le richieste del mercato non sono sempre adeguatamente coperte dall'offerta formativa, sia nel breve che nel medio termine. Sono soprattutto alcuni ambiti formativi a produrre numeri particolarmente bassi rispetto alle richieste delle imprese: meccanica, logistica, edilizia, impianti termoidraulici, ma anche il settore amministrativo-segretariale. Il settore della ristorazione, tradizionalmente il più frequentato in assoluto nella filiera leFP, continua ad avere buone prospettive, mentre si cominciano a registrare primi dati di parziale saturazione del settore del benessere.

La struttura del sistema leFP, articolata su un Repertorio di figure professionali valide sull'intero territorio nazionale, declinate nei Repertori regionali su 'curve' specifiche, a seconda dei fabbisogni dei mercati locali e poi raffinate nella progettazione formativa, si presta bene a rispondere alle richieste di un'utenza tendenzialmente orientata a finalizzare il proprio percorso forma-

Il mismatch nell'ambito della leFP

³⁸ Il sistema duale è un modello formativo integrato tra scuola e lavoro mutuato, già da qualche anno, dalla Germania e applicato con successo anche in altri Paesi del Nord Europa.



tivo all'ingresso nel mercato del lavoro, pur mantenendo aperta la possibilità di progredire in ulteriori avanzamenti di qualificazione.

Da questo punto di vista, uno dei temi di interesse degli stakeholder è se sia possibile considerare i tre segmenti della filiera lunga come progressivi step di specializzazione, oppure se questi vadano letti prevalentemente come modalità indipendenti per acquisire competenze efficacemente spendibili nel mercato del lavoro.

Continuità e progressività dei contenuti formativi nella filiera lunga

Una prima analisi dell'Inapp (Franceschetti *et al.* 2022) ha infatti evidenziato come la continuità, in termini di progressività dei contenuti formativi, tra i percorsi triennali e quadriennali leFP, l'annualità IFTS e il biennio di specializzazione ITS Academy riguardi un numero molto limitato di settori. L'analisi, realizzata a partire dai contenuti dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, tramite la chiave di lettura dei Settori economici e professionali (SEP), ha evidenziato la presenza di una continuità nei tre segmenti in soli 5 settori su 26. Ciò senza considerare che solo pochissimi territori presentano l'intero ventaglio di opzioni formative e che le differenti modalità descrittive dei contenuti formativi delle filiere non consentono sempre un'adeguata comparazione tra gli standard dei diversi repertori. Gli esiti di questa analisi mostrano quanto meno l'esigenza di mettere in trasparenza questi aspetti nella realizzazione di azioni mirate di orientamento, in uscita dalla scuola secondaria inferiore, che descrivano in maniera chiara, e non in modalità promozionale, il ventaglio delle possibilità formative ed occupazionali.

Anche perché il tema della continuità dei percorsi alla luce della citata riforma nell'istruzione tecnica e professionale, nonché la relativa sperimentazione in atto, propone un modello chiaramente individuato nel 4+2. È di fatto un modello che può risultare del tutto confacente all'attuale assetto non solo del sistema ITS Academy ma anche della leFP, e che può far dispiegare appieno le potenzialità di quest'ultima filiera, purché sia garantita la pari dignità del sistema leFP rispetto agli altri percorsi del secondo ciclo, anche in termini di risorse finanziarie, garantendo sia passaggi verticali e orizzontali tra i sistemi, sia l'omogeneità territoriale dell'offerta su tutto il territorio nazionale. Proprio i divari territoriali costituiscono infatti, ancora oggi, a distanza di tanti anni dalla messa a sistema della leFP come offerta ordinamentale del sistema educativo nazionale, una delle principali criticità da affrontare, come dimostrano i dati sull'offerta e sulla partecipazione.

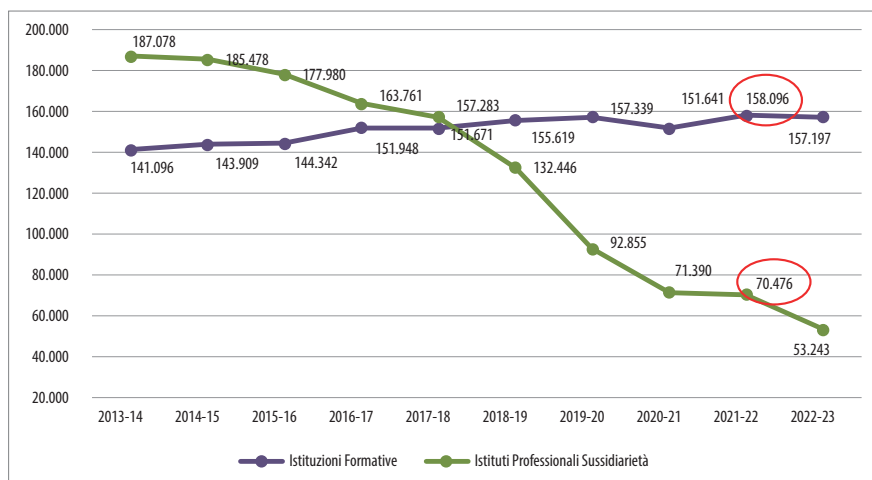
Livelli di partecipazione ai percorsi leFP

Dal punto di vista quantitativo, infatti, nell'a.f. 2021-2022 (Inapp *et al.* 2024a) il sistema leFP registra una tendenza di partecipazione sostanzialmente allineata rispetto alle precedenti annualità. Il numero degli iscritti supera le 228 mila unità (figura 3.1), con una diversa distribuzione tra i Centri di formazione (158 mila iscritti, +4,3% rispetto all'a.f. 2020-2021) e gli Istituti professionali che

erogano percorsi in modalità sussidiaria (oltre 70 mila iscritti, -1,3% rispetto all'annualità precedente).

La proiezione del dato di partecipazione relativo all'a.f. 2022-2023³⁹, con un valore complessivo di 210.440 unità, descrive peraltro un calo di quasi l'8% degli iscritti, quasi interamente ascrivibile ai percorsi leFP realizzati presso gli Istituti professionali, mentre restano quasi inalterati gli iscritti ai Centri accreditati.

Figura 3.1 Andamento della partecipazione ai quattro anni della leFP nelle due tipologie – da a.f. 2013-2014 ad a.f. 2022-2023 (v.a.)



Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

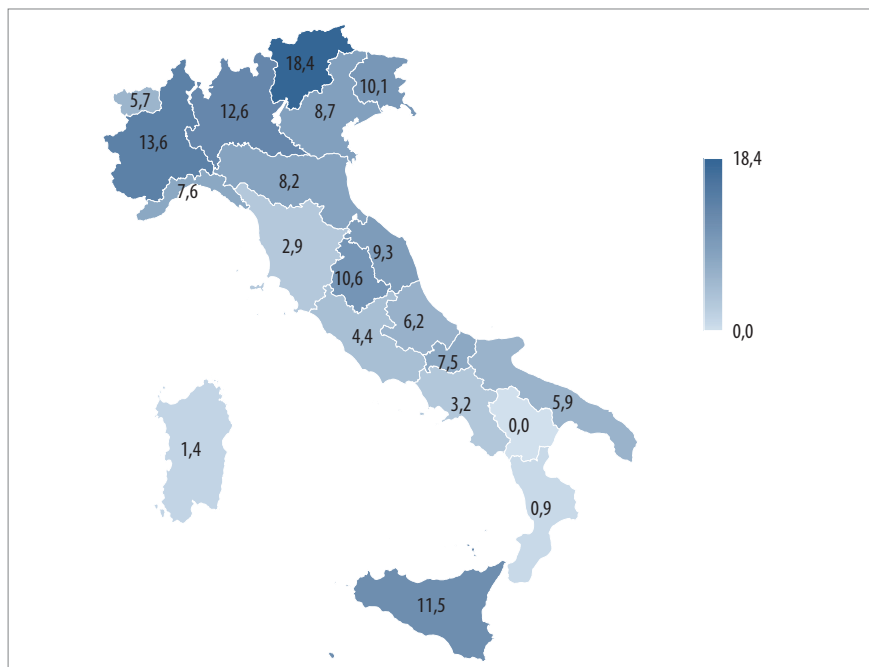
La partecipazione nell'a.f. 2021-2022, in modo più analitico, si caratterizza con una quota del 67% presso i Centri di formazione (che sale al 72% tra gli iscritti al primo anno). Il restante 33% ha visto invece la partecipazione degli allievi negli Istituti professionali, in una fase in cui ancora coesistono le due 'vecchie' modalità integrativa e complementare, in progressiva chiusura, e con una larga prevalenza del modello previsto dal decreto legislativo n. 61 del 2017. L'osservazione della partecipazione evidenzia la marcata presenza dei Centri accreditati nelle aree del Nord-Ovest, del Nord-Est e delle Isole, un maggiore equilibrio numerico tra le tipologie nella circoscrizione del Centro e il permanere di una netta prevalenza dei percorsi leFP realizzati dagli Istituti

³⁹ Per l'annualità 2022-2023 si rendono disponibili alcuni primi dati. Il Rapporto di monitoraggio relativo a questa annualità è in via di definizione.



professionali al Sud. L'8% della popolazione italiana nella fascia 14-18 anni (figura 3.2) partecipa al sistema leFP, con quote molto differenziate nei diversi territori, dal 18% di Trento e Bolzano, fino a quote sotto il 4%.

Figura 3.2 Iscritti alla leFP sulla popolazione dei 14-18enni, per regione (val. %) a.f. 2021-2022



Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

Alla luce della notevole richiesta di giovani in uscita dalla filiera, con i dati del mismatch sopracitati, la riduzione dei divari territoriali continua quindi a costituire uno dei principali obiettivi da raggiungere per valorizzare appieno le potenzialità (formative ed occupazionali) della filiera, attraverso lo sviluppo della partecipazione soprattutto nelle aree del Centro e del Sud.

Sempre sul fronte della partecipazione, nell'a.f. 2021-2022 gli iscritti al IV anno sono stati 19.280, con un aumento del 12% in un anno. Il dato critico relativo all'assenza dei percorsi di quarto anno di leFP per l'acquisizione del diploma professionale in cinque regioni è stato in buona parte superato nel successivo a.f. 2022-2023 (resta solo la Basilicata senza questa tipologia di offerta) ma testimonia comunque la lunga strada da percorrere per stabilizzare l'offerta in tutte le circoscrizioni.

Per quanto riguarda gli esiti formativi dei percorsi leFP, i qualificati nel 2021-2022 sono stati 46.589, un valore inferiore rispetto all'anno precedente, che risulta però condizionato dalla parzialità dei dati forniti da alcune Amministrazioni⁴⁰. Più della metà del totale dei qualificati è ascrivibile a tre sole regioni: Lombardia (27,9%), Veneto (11,8%) e Piemonte (11,5%). I percorsi di quarto anno registrano 13.961 diplomati. Il 55% dei giovani diplomati si colloca in Lombardia, a seguire Lazio (9,8%), Piemonte (7,3%) e Veneto (7%).

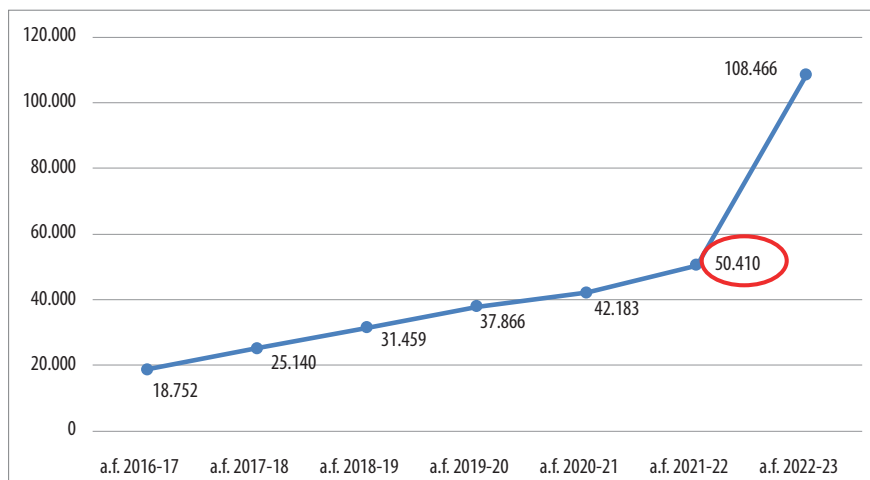
Di particolare rilevanza la costante progressione del numero dei percorsi leFP realizzati in modalità duale, ovvero con un minimo di 400 ore annue di formazione svolte in contesto lavorativo. La tendenza di crescita registrata nei quattro anni precedenti si consolida, toccando le 50 mila unità (+19,5%), per un totale complessivo di 5.314 corsi realizzati (figura 3.3).

È nell'a.f. 2022-2023 che il sistema leFP registra il primo significativo impatto delle importanti risorse stanziato sull'Investimento 1.4 'Sistema Duale' della Missione 5 del PNRR, con un incremento di iscritti che, arrivando a 108.466 unità, raddoppia il valore dell'anno precedente.

Gli esiti formativi dei percorsi leFP

La crescita dei percorsi leFP in modalità duale

Figura 3.3 Andamento degli iscritti al sistema duale nella leFP – da a.f. 2016-2017 ad a.f. 2022-2023 (v.a.)



Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

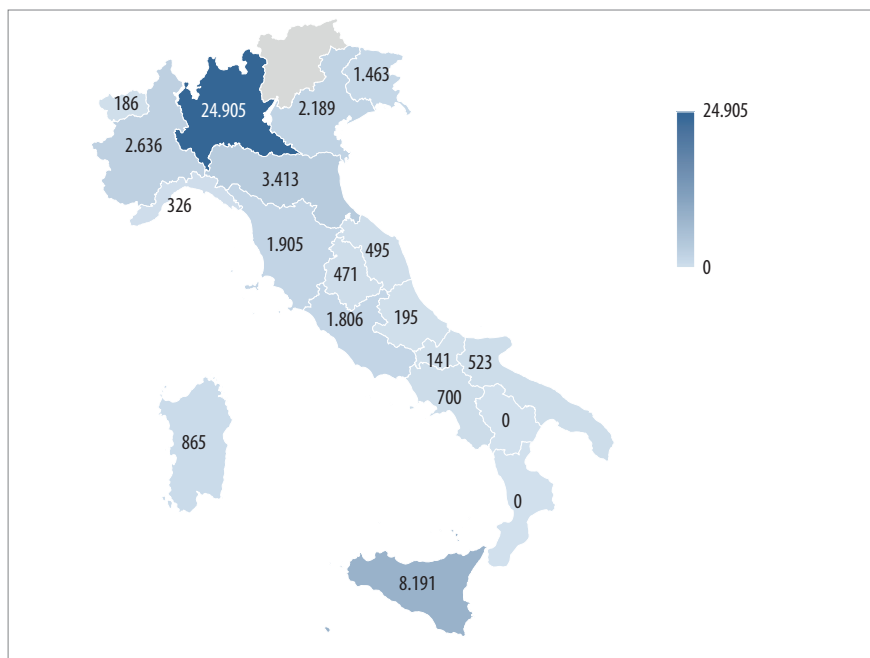
Nell'a.f. 2021-2022, gli iscritti ai percorsi in duale costituiscono più del 34% del totale degli iscritti ai Centri di formazione (Istituzioni formative) e oltre il 22%, dell'in-

⁴⁰ Nello specifico Abruzzo, Molise, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.



tero sistema leFP (incluso anche gli interventi degli Istituti professionali)⁴¹. Anche l'ambito dei percorsi leFP realizzati in duale evidenzia importanti differenze territoriali, con l'assoluta prevalenza degli iscritti nella regione Lombardia, che ospita 25 mila allievi, pari a quasi il 50% del totale nazionale. La seconda regione per volume di iscritti in duale è la Sicilia, con oltre 8 mila iscritti (figura 3.4).

Figura 3.4 Distribuzione della partecipazione ai percorsi in duale per regione, a. f. 2021-2022 (v.a.)



Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

Gli 11.300 qualificati in duale rappresentano oltre il 24% di tutti i giovani qualificati nell'intero sistema leFP e oltre il 35% dei qualificati nei Centri di formazione accreditati (IF). Il rapporto con i 14.581 iscritti al terzo anno evidenzia una percentuale di successo formativo pari al 77%, al netto di dati parziali, difficilmente quantificabili, di alcune Amministrazioni. I diplomati nei percorsi in duale costituiscono invece oltre il 75% di tutti i diplomati del

⁴¹ Le percentuali qui riportate non contengono i valori degli iscritti alla leFP di Trento e Bolzano, in quanto le due Amministrazioni non hanno partecipato fin dall'inizio alla sperimentazione duale avviata nel 2015.

sistema leFP e l'84,2% dei diplomati nei Centri, delineando un modello leFP che prevede un quarto anno quasi sempre in modalità duale.

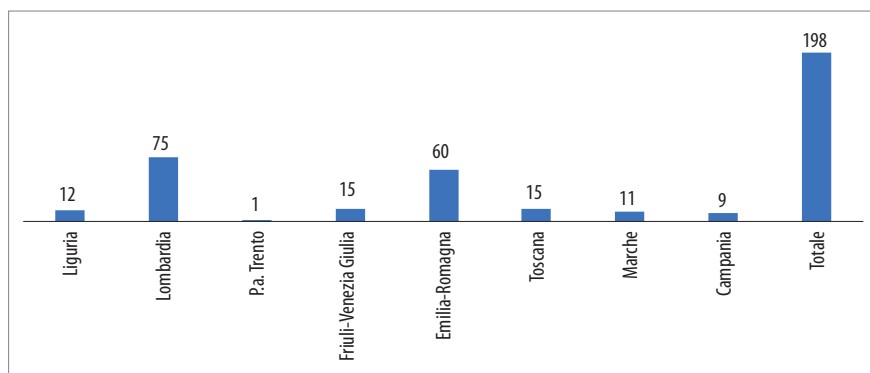
La promozione della modalità duale ha interessato anche il sistema IFTS: sono stati realizzati 275 percorsi con 3.601 iscritti nelle quattro regioni che hanno attivato questa tipologia di interventi (Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Toscana).

Altrettante le Amministrazioni che hanno avviato percorsi modulari per giovani Neet, finalizzati a riallineare le competenze di questo target in vista di un reinserimento nei percorsi formativi oppure per consentire loro di acquisire una qualifica o un diploma leFP o una certificazione IFTS. Nel 2022, i 2.252 utenti impegnati negli 882 moduli/corsi si sono formati in Emilia-Romagna, Lombardia, Liguria e Friuli-Venezia Giulia.

Il dato complessivo sul numero di corsi IFTS realizzati nel 2022 (figura 3.5), comprensivi di percorsi realizzati in modalità ordinaria e duale, conferma quanto già osservato nelle precedenti edizioni del monitoraggio, ovvero una distribuzione geografica dei corsi IFTS per lo più circoscritta in un numero limitato di regioni, soprattutto del Centro-Nord, dove, seppur con ovvie differenze dovute alla dimensione territoriale, la formazione tecnica superiore rappresenta un sistema di offerta formativa consolidato, riconoscibile sia dal sistema produttivo locale sia dai potenziali fruitori.

L'andamento
dei corsi IFTS

Figura 3.5 Distribuzione regionale corsi IFTS. Anno 2022 (v.a.)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali

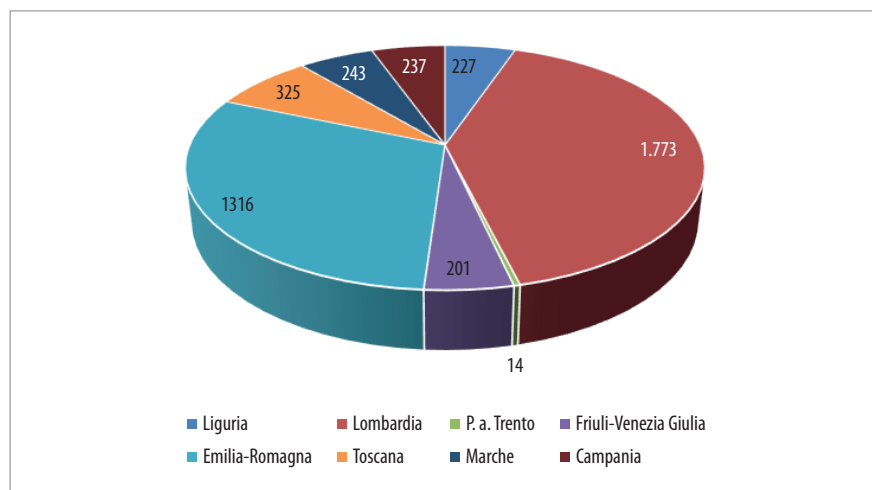
In un quadro piuttosto stabile vanno segnalati alcuni aspetti di novità: il primo riguarda la Liguria che, con 12 corsi, riafferma, dopo qualche anno di assenza, la propria presenza nel novero delle regioni che programmano percorsi di IFTS. Un secondo aspetto riguarda la diminuzione del volume di offerta di corsi IFTS



in alcune Regioni: la Lombardia passa da 119 a 75 corsi, la Toscana da 32 a 15 e la Campania da 23 a 9. Si registra, inoltre, l'assenza di corsi in Piemonte e Veneto, mentre sono in crescita i corsi in Emilia-Romagna e Marche e per la prima volta c'è un corso nella Provincia autonoma di Trento. Dopo un'annualità di assenza anche il Friuli-Venezia Giulia torna a realizzare corsi IFTS.

Il dato complessivo degli iscritti è pari a 4.336, in diminuzione rispetto al 2021 (5.177) ma in crescita rispetto ai 2.576 del 2020 (figura 3.6). Anche nel 2022 si conferma il primato, sia come corsi che come iscritti, della Lombardia, seguita da Emilia-Romagna e Toscana. In un contesto piuttosto stabile va sottolineata la crescita della Campania, sia in termini di numero di corsi realizzati, sia perché rappresenta la prima regione del Centro-Sud ad implementare una strategia programmatica di corsi IFTS di portata pluriennale.

Figura 3.6 Iscritti per regione corsi IFTS. Anno 2022 (v.a.)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali

Per quanto riguarda le aree tecnologiche, il settore della meccanica è quello con più corsi (37,9%), seguito dalle ICT (24,7%), dal settore turismo e sport (18,7%), per poi concludere con quelli relativi ai servizi commerciali (9,6%) e al manifatturiero (9,1%).

I numeri sugli ITS

Alcuni cenni, infine, sul sistema di Istruzione tecnica superiore (ITS). Il rapporto di monitoraggio annualmente redatto da Indire, in qualità di assistenza tecnica del Ministero dell'Istruzione, dicastero competente per l'istruzione tecnica superiore, evidenzia come nel 2022 i corsi ITS sono stati 349, realizzati da 98 ITS Academy.

Su 26.283 candidati, gli ammessi ai corsi sono stati 9.246, dei quali 7.033 hanno ottenuto il diploma finale. In linea con le precedenti edizioni del monitoraggio, il tasso di occupazione è significativamente alto: l'87% di coloro che ha conseguito il titolo finale risulta impiegato a un anno dalla fine del corso, l'81% dichiara di avere trovato un lavoro coerente con il corso svolto.

La composizione dell'offerta di ITS per area tecnologica dei corsi è così articolata: efficienza energetica 7,7%; mobilità sostenibile 16,3%; nuove tecnologie della vita 6%; nuove tecnologie per il Made in Italy (articolata in cinque ambiti: sistema agroalimentare, sistema casa, sistema meccanica, sistema moda, servizi alle imprese) 43,8%; tecnologie innovative per i beni e le attività culturali/turismo 11,7%; tecnologie della informazione e della comunicazione 14,3%.

Box 3.2 Definizione di un modello di competenze strategiche dei formatori a supporto della leFP

L'importanza, ampiamente riconosciuta non solo per i giovani, di disporre di adeguati livelli di competenze chiave, e quindi non solo di contenuti di alfabetizzazione di base (le *literacy* linguistiche, matematiche, scientifiche e digitali), ma anche di altre risorse riguardanti le dimensioni 'trasversali' dell'autoregolazione, della comunicazione e collaborazione, del pensiero critico⁴², impone una profonda riqualificazione dell'offerta formativa nonché l'esigenza di un aggiornamento-ripensamento della professionalità dei formatori. In tale prospettiva, temi e snodi decisivi sembrano quelli delle modalità di sviluppo sistematico delle competenze trasversali e delle condizioni della loro misurabilità, collegate ai diritti soggettivi di cittadinanza e occupabilità. Ciò implica l'identificazione rigorosa di dispositivi e strumenti gestibili, anche sul piano organizzativo, dagli organismi di formazione e percepiti dai destinatari come sensati, significativi e utili per la propria esperienza di apprendimento e professionale. Sebbene in Italia, negli ultimi dieci anni, si siano realizzati importanti avanzamenti nelle policy a supporto del lifelong learning, i formatori non hanno ancora a disposizione riferimenti di sistema organici che li possano adeguatamente supportare nel trattamento delle competenze trasversali. Questo impedisce, in un domino esiziale, una piena adozione di tali risorse nei percorsi di apprendimento, ostacolando la coerenza complessiva dell'offerta formativa e la sua aderenza al mercato del lavoro e alle esigenze di vita delle persone. Anche la formazione disponibile ai formatori non si può dire sia ampiamente orientata alla costruzione di una professionalità riflessiva (Schon 2006), adatta alle attuali condizioni di complessità. Queste ultime, infatti, esigono contesti lavorativi intesi come spazi di partecipazione piena, in una parola spazi di 'capacitazione' in grado di contrastare una tendenza inconsapevole a replicare i modelli appresi durante il proprio percorso formativo, senza interrogarsi criticamente sul loro valore o sulla loro efficacia (Mortari 2009).

⁴² Sono richiamate qui a titolo esemplificativo alcune competenze del Quadro LifeComp (2020) di declinazione della competenza chiave europea *Personale, sociale e capacità di imparare a imparare* (UE 2018).



A partire da queste considerazioni, l'Inapp ha recentemente avviato una ricerca-azione sulle competenze strategiche dei formatori⁴³, che si pone in continuità con quanto già realizzato nel quadro della precedente programmazione: nel periodo 2018-2023, è stato infatti realizzato un articolato percorso di ricerca, che ha portato a mettere a punto, attraverso un'ampia fase di campo nella leFP, un dispositivo di valutazione delle seconde quattro competenze chiave europee, maggiormente focalizzate sulle dimensioni della cittadinanza e della occupabilità⁴⁴ (Inapp *et al.* 2023).

Capitalizzando i risultati di tale esperienza e valorizzando il confronto già aperto con gli organismi di formazione, l'Inapp sta ora collaborando insieme ai centri di formazione per individuare strategie e modalità sostenibili verso la messa in trasparenza delle competenze possedute dai formatori (dichiarate-agite), la focalizzazione delle opportunità e/o i vincoli contestuali rispetto alla loro possibilità di esercizio e la definizione di piani di sviluppo formativo delle competenze strategiche da potenziare. Si va, in sostanza, a declinare e sperimentare un modello delle competenze strategiche dei formatori, con prioritario riferimento al loro esercizio nel perimetro della filiera lunga professionalizzante e nel contesto della leFP. La prospettiva assunta, nella definizione di tale disegno, intende aderire in modo fortemente rappresentativo alla composizione della professionalità secondo quelle direttrici di cui più si ravvede l'urgenza, in primis: le competenze progettuali e metodologiche afferenti al processo di trattamento delle competenze; le competenze chiave dei formatori, in funzione di un relativo *empowerment*; l'agency dei formatori, o 'competenza ad agire' in modo riflessivo, consapevole e autoregolato, attivando processi decisionali e interagendo con le condizioni di contesto specifiche. Il modello delle competenze strategiche dei formatori si pone in modo servente alla costruzione di un dispositivo di valutazione formativa, da testare attraverso un processo di indagine quanti-qualitativa che coinvolgerà complessivamente circa duecento formatori, con l'obiettivo di acquisire informazioni sulla padronanza dei formatori rispetto alle competenze strategiche mappate, nonché in relazione alla capacità e possibilità di attivare tali risorse in contesto. Coerentemente alla chiave di lettura indicata dell'azione docente, oltre che sui formatori, l'attenzione sarà estesa alle figure di coordinamento dei centri di formazione, affinché siano comprese le implicazioni delle scelte metodologiche, organizzative e valoriali ad esse in carico, rispetto alla capacità agentiva dei formatori.

Il work-based learning tra tendenze consolidate, possibili nuove frontiere e attenzione alla qualità

La possibilità di apprendere in un contesto organizzato (per esempio in un'impresa) è collegata agli strumenti di work-based learning (WBL), in particolare apprendistato e tirocinio extracurricolare.

Apprendistato:
una possibilità
per gli adulti?

Considerando, innanzitutto, lo strumento dell'apprendistato non si può non riflettere sul cambiamento demografico, una delle principali sfide che l'Europa

⁴³ Si è utilizzata la locuzione competenze strategiche secondo un'accezione ampia e inclusiva delle aree di competenza che si ritengono fondamentali (core) secondo le direttrici teoriche e metodologiche assunte nella ricerca.

⁴⁴ Ci si riferisce alle competenze: personale, sociale e capacità di imparare a imparare; competenza in materia di cittadinanza; imprenditoriale; in materia di consapevolezza ed espressione culturali.

dovrà affrontare nei prossimi anni, come sottolinea la recente Comunicazione della Commissione *Cambiamento demografico in Europa: strumento d'intervento*⁴⁵. Si tratta di una sfida che interagisce con altre megatendenze globali – come il cambiamento climatico, l'innovazione tecnologica, la doppia transizione verde e digitale – e che sollecita, come indicato nello stesso testo, la “costruzione di una ‘società della longevità’ che valorizzi il periodo di vita più lungo trascorso in età avanzata, rafforzi il ruolo dei cittadini anziani e promuova il benessere delle generazioni sia presenti sia future”. L'aumento dell'aspettativa di vita ha come corollario – tra gli altri fenomeni – l'allungamento della vita lavorativa e quindi la necessità di interventi ricorrenti di adeguamento delle competenze dei lavoratori.

In questa prospettiva, molti Paesi hanno regolamentato l'accesso degli adulti all'apprendistato e ne promuovono la partecipazione: ad esempio, in Inghilterra, dei circa 337 mila avviamenti registrati nel corso del 2022-2023, coloro che hanno più di 25 anni rappresentano il 47,6% e costituiscono la componente prevalente di tutti i programmi di apprendistato⁴⁶; in Danimarca, fra gli iscritti al corso base nel 2023, due su cinque hanno più di 25 anni⁴⁷. E non mancano in Europa esempi di Paesi in cui l'apprendistato si rivolge tradizionalmente agli adulti piuttosto che ai giovani: è il caso della Finlandia, in cui nel 2023 quattro apprendisti su cinque avevano un'età compresa fra 25 e 65 anni⁴⁸.

Al fine di indagare questo fenomeno e individuare gli elementi che sostengono la diffusione dell'apprendistato nei confronti della popolazione adulta, sia con riferimento al quadro regolamentare che ai fattori abilitanti di contesto, l'Inapp ha realizzato una ricerca che ha esaminato con ottica comparata le esperienze di Svizzera, Inghilterra, Danimarca, Finlandia (D'Agostino *et al.* 2023).

I risultati dello studio hanno messo in evidenza l'opportunità di definire un quadro regolamentare il più possibile aperto a tutti i diversi target, compreso gli occupati e i lavoratori autonomi, e improntato alla più ampia flessibilità, in modo da favorire la partecipazione alla formazione con tempi adeguati a conciliare studio, lavoro e impegni familiari, prevedendo anche la possibilità di acquisire una qualifica attraverso la composizione di molteplici esperienze. In questo senso, lo strumento

⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Cambiamento demografico in Europa: strumento d'intervento* COM(2023) 577 final.

⁴⁶ I dati sono tratti dal sito del Dipartimento dell'Educazione che riporta le statistiche sull'educazione in Inghilterra: <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/>.

⁴⁷ Il dato è tratto dal sito del Governo danese che fornisce le statistiche sull'educazione: <https://www.dst.dk/en/informationsservice>.

⁴⁸ Il dato è tratto dal sito del servizio statistico del Ministero finlandese dell'istruzione e della cultura: <https://vipunen.fi/en-gb>.



centrale per promuovere la flessibilità e la personalizzazione dei percorsi individuali è il riconoscimento delle competenze già acquisite dagli adulti.

Tra i molteplici fattori abilitanti di contesto che possono promuovere la diffusione dello strumento, un ruolo centrale è affidato alla contrattazione collettiva, che deve essere in grado di costruire schemi di remunerazione che consentano agli adulti di accedere all'apprendistato senza eccessive penalizzazioni dal punto di vista economico. Ma soprattutto, il fattore strategico di successo è rinvenibile nella credibilità del sistema di qualificazioni rilasciate nell'ambito dell'istruzione e formazione: laddove le qualificazioni professionali hanno un alto valore d'uso nel mercato del lavoro, l'apprendistato diventa uno strumento attrattivo e quindi utilizzabile per il reinserimento nel lavoro, per l'acquisizione di un'occupazione più adeguata o di un inquadramento più elevato, tanto per i disoccupati che per i soggetti già occupati.

La recente tendenza che si rileva in diversi Paesi europei a indirizzare l'apprendistato ad un pubblico adulto è confermata dal fenomeno della crescente estensione dello stesso strumento all'istruzione post-secondaria e terziaria e quindi a fasce d'età più elevate. Questa evoluzione, confermata da un'indagine Inapp del 2021 sull'apprendistato in Germania, Austria, Svizzera e Francia (Inapp *et al.* 2021), consente all'apprendistato di mantenere e accrescere la propria capacità attrattiva nei confronti dei giovani e delle imprese.

L'Italia sembra invece andare in un'altra direzione. Infatti, per quanto riguarda l'apprendistato per gli adulti, sebbene il decreto legislativo n. 81 del 2015 (art. 47, comma 4) abbia da tempo aperto alla possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante i disoccupati senza limiti di età percettori di un'indennità di disoccupazione⁴⁹, fino ad ora tale misura è rimasta scarsamente sfruttata dalle imprese, e sembra mancare un dibattito fra gli esperti volto a identificare strumenti e modelli che possano favorirne l'implementazione.

Le tipologie
e i numeri
dell'apprendistato

In relazione al fenomeno dell'utilizzo dell'apprendistato per l'acquisizione di titoli di studio di istruzione secondaria superiore e terziaria, il recente aumento dell'occupazione e dei formati in apprendistato di primo e terzo livello non è sufficiente a fare uscire queste tipologie dalla loro storica condizione di marginalità e di promuoverne la diffusione sull'intero territorio nazionale, riducendo la loro attuale concentrazione in pochissime regioni, mentre gli ultimi dati disponibili sull'andamento dell'occupazione e della formazione in apprendistato confermano la decisa prevalenza della tipologia di apprendistato professionalizzante che non

⁴⁹ L'art. 47 del D.Lgs. n. 81/2015 al comma 4 stabilisce che, ai fini della loro qualificazione o riqualificazione professionale, è possibile assumere in apprendistato professionalizzante, senza limiti di età, i lavoratori beneficiari di indennità di mobilità o di un trattamento di disoccupazione, nonché i lavoratori a rischio di esubero beneficiari del trattamento straordinario di integrazione salariale finalizzato al recupero occupazionale.

porta al conseguimento di un titolo di studio, essendo finalizzata all'acquisizione di una qualifica contrattualmente riconosciuta.

In particolare, dall'ultimo monitoraggio effettuato dall'Inapp in collaborazione con Inps (Inapp *et al.* 2024b), emerge, contestualmente alla ripresa economica ed occupazionale post pandemia, una crescita degli occupati in apprendistato, che riguarda tutte le ripartizioni geografiche e le tipologie di contratto di cui si compone l'istituto contrattuale. La variazione percentuale è più alta negli apprendistati a maggiore valenza formativa, ossia di primo e terzo livello, sebbene il loro peso sul totale complessivo degli occupati in apprendistato rimanga residuale, rispettivamente il 2,1% e lo 0,2%, mentre il peso degli occupati in apprendistato professionalizzante, come di consueto, è nettamente prevalente: il 97,7%, pari a 556.181 unità, maggiormente presenti nel Nord-Ovest (30,3%), nella classe 18-24 anni (47,6%) e prevalentemente di genere maschile (59,6%) (tabella 3.1).

Tabella 3.1 Occupati in apprendistato per tipologia di contratto, ripartizione geografica, classe di età e genere: v.a., variazione e composizione (val. %) sul totale complessivo. Anni 2021-2022

Ripartizione geografica	2021			2022*		
	Appr. prof.	Appr. I liv.	Appr. III liv.	Appr. prof.	Appr. I liv.	Appr. III liv.
Nord	301.125	7.507	902	312.951	8.666	919
Nord-Ovest	159.897	2.911	764	168.409	3.606	724
Nord-Est	141.228	4.596	138	144.542	5.061	195
Centro	127.392	899	162	135.153	994	237
Mezzogiorno	104.883	1.850	114	108.078	2.115	152
Classe di età						
Minori	699	2.313	10	917	2.776	11
Da 18 a 24	245.278	6.369	274	264.629	7.420	446
Da 25 a 29	220.489	1.279	752	226.376	1.272	711
30 e oltre	66.935	296	142	64.260	307	140
Genere						
Maschi	318.594	7.329	796	331.757	8.408	917
Femmine	214.807	2.927	382	224.424	3.367	390
Totale	533.401	10.256	1.178	556.181	11.775	1.307
Var.% 2021-22				4,3	14,8	11,0
Composiz.%	97,9	1,9	0,2	97,7	2,1	0,2

Nota: * dati provvisori.

Fonte: Inps - Archivi delle denunce retributive mensili (UniEmens)

Nello stesso biennio, sul totale complessivo degli apprendisti iscritti alle attività di formazione pubblica, gli iscritti con contratto di apprendistato



professionalizzante scende al 91,9%, pari a 110.470 unità, di cui poco più di un terzo localizzato nel Nord-Ovest, mentre aumenta il peso degli iscritti con contratto sia di primo livello (7,4%), dei quali poco meno della metà si forma nel Nord-Est, che di terzo livello (0,7%), ampiamente residuale e concentrato nel Nord-Ovest. Nel biennio 2022-2023 gli iscritti in queste due tipologie aumentano ulteriormente, con l'incremento più alto in valori assoluti nell'apprendistato di primo livello, trainato dai maggiori finanziamenti messi a disposizione dal PNRR per lo sviluppo del sistema duale (tabella 3.2).

Tabella 3.2 Apprendisti iscritti ai percorsi formativi per tipologia di apprendistato e ripartizione geografica: v.a., variazione % sull'anno precedente e composizione % sul totale complessivo. Anni 2021, 2022, 2023

Ripartizione geografica	2021			2022			2023*	
	Appr. prof.	Appr. I liv.	Appr. III liv.	Appr. prof.	Appr. I liv.	Appr. III liv.	Appr. I liv.	Appr. III liv.
Nord	101.970	6.277	570	73.801	7.711	721	8.597	1.085
<i>Nord-Ovest</i>	<i>41.132</i>	<i>2.203</i>	<i>514</i>	<i>38.624</i>	<i>3.442</i>	<i>554</i>	<i>3.592</i>	<i>859</i>
<i>Nord-Est</i>	<i>60.838</i>	<i>4.074</i>	<i>56</i>	<i>35.177</i>	<i>4.269</i>	<i>167</i>	<i>5.005</i>	<i>226</i>
Centro	35.021	233	39	24.002	379	92	333	231
Mezzogiorno	16.090	254	0	12.667	800	55	656	101
Totale	153.081	6.764	609	110.470	8.890	868	9.586	1.417
Var.%				-27,8	31,4	42,5	7,8	63,2
Composiz.%	95,4	4,2	0,4	91,9	7,4	0,7		

Nota: * i dati più aggiornati e relativi al 2023 sono disponibili solo per gli apprendistati duali.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati delle Regioni e Province autonome

Dai dati esaminati si conferma la disomogenea distribuzione dell'occupazione e formazione in apprendistato tra i territori e le tipologie di apprendistato, con un'elevata concentrazione nel Nord del Paese e nell'apprendistato professionalizzante, in cui il rapporto tra apprendisti in formazione e apprendisti occupati tende a ridursi: un apprendista su cinque è iscritto alle attività di formazione pubblica.

Tirocinio
extracurricolare:
tra formazione
e politica attiva

L'altro strumento di work-based learning, il tirocinio extracurricolare, si caratterizza per essere un periodo di formazione on the job⁵⁰ che, a differenza dell'apprendistato, non si configura come un rapporto di lavoro.

⁵⁰ Il tirocinio extracurricolare è finalizzato ad agevolare le scelte professionali dei giovani tramite un periodo di formazione in un ambiente produttivo che facilita la conoscenza diretta del mondo del lavoro. Questa tipologia di tirocinio è disciplinata dalle Regioni e dalle Province autonome. A livello nazionale sono comunque definiti degli standard minimi comuni (Linee guida) relativi alle modalità con cui il tirocinante presta la sua attività.

In quanto misura formativa, il tirocinio non prevede le specifiche prerogative connesse in via esclusiva ai rapporti di lavoro, come, ad esempio, il versamento dei contributi previdenziali o il riconoscimento di una retribuzione, ma soltanto l'erogazione di una indennità di partecipazione. Il tirocinante, in quanto persona in formazione, non è dunque in alcun modo equiparabile al lavoratore, se non per tutti gli aspetti legati alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Mentre nel contesto italiano il tirocinio extracurricolare appare quindi stabilmente (ed esclusivamente) collocato nel campo della formazione professionale, i recenti interventi della Commissione europea – la Proposta di Direttiva sui tirocini e la Proposta di Raccomandazione rafforzata su un Quadro di qualità per i tirocini, entrambi del 20 marzo 2024 – sembrano configurare una differente concezione dell'istituto.

Una concezione che trova piena espressione nella Proposta di Direttiva, laddove viene formulato il 'principio di non discriminazione' dei tirocinanti. Tale principio, basato sulla sostanziale equiparazione tra tirocinante e lavoratore, stabilisce che, in relazione alle condizioni di lavoro (compresa la retribuzione), i tirocinanti non siano trattati in modo meno favorevole rispetto ai dipendenti regolari. Si tratta chiaramente di un principio il cui recepimento nel sistema italiano, alla luce del modo in cui l'istituto è concepito all'interno del nostro ordinamento, risulterebbe decisamente problematico.

Prevedibilmente, quindi, in sede di valutazione della Proposta di Direttiva non sono mancate le osservazioni e i rilievi critici. Il documento approvato il 12 giugno 2024 dalla XIV Commissione della Camera dei Deputati e la Risoluzione della 10ª Commissione permanente del Senato del 2 luglio 2024 convergono nell'affermare che la Proposta europea potrebbe dar luogo a contraddizioni con il quadro normativo italiano, determinando un aumento delle controversie e una diminuzione dell'offerta di tirocini. Pertanto, benché nel complesso la Proposta venga valutata positivamente in relazione alle finalità generali che persegue, entrambe le Commissioni richiamano l'opportunità di tenere adeguatamente in considerazione le specificità degli ordinamenti nazionali, dal momento che il principio di non discriminazione sembrerebbe comportare la riconduzione del tirocinio nell'alveo dei contratti di lavoro dipendente.

Al netto di questo fondamentale nucleo problematico, ciò che della Proposta di Direttiva appare invece condivisibile è il duplice obiettivo di fondo, ovvero la garanzia e il miglioramento delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e il contrasto ai 'falsi tirocini', ovvero quei tirocini dietro i quali si cela un rapporto di lavoro.



Per quanto riguarda il contrasto all'utilizzo illegittimo dei tirocini, va evidenziato come il sistema italiano disponga già di misure specifiche atte a prevenire, verificare e sanzionare usi incongrui dell'istituto. Peraltro, come previsto dalla Legge di Bilancio 2022, tali misure andranno ulteriormente implementate in sede di elaborazione delle prossime Linee guida sui tirocini extracurricolari. Sul fronte del miglioramento delle condizioni di lavoro, invece, si può forse riflettere sulla possibilità di ampliare il sistema dei diritti e delle tutele dei tirocinanti, unitamente al riconoscimento di adeguate garanzie (non ultima, una significativa revisione al rialzo dell'importo minimo dell'indennità di partecipazione, ancora fermo ai 300 euro mensili fissati dalle Linee guida del 2017).

Sarebbe altresì opportuna, a partire da una ricostruzione dei principali interventi normativi che nell'ultimo decennio hanno ridefinito le finalità e le caratteristiche del tirocinio extracurricolare, una riflessione complessiva sull'attuale configurazione dell'istituto e sulle possibili prospettive di sviluppo. Sotto questo profilo, le Linee guida sui tirocini extracurricolari del 2013 e la revisione delle stesse nel 2017 costituiscono le due tappe più significative del percorso evolutivo della misura.

Rispetto alla vocazione originaria del tirocinio quale 'strumento ponte' per la transizione dai percorsi di istruzione al mondo del lavoro, con le Linee guida del 2013 si assiste a uno 'sdoppiamento' del tirocinio extracurricolare in due tipologie distinte: il tirocinio formativo e di orientamento (rivolto a chi avesse conseguito un titolo di studio da meno di 12 mesi) e il tirocinio di inserimento/reinserimento al lavoro (rivolto a inoccupati/disoccupati). Due tipologie diverse che riflettevano, per così dire, le due anime del tirocinio extracurricolare: da una parte, la funzione di formazione post-istruzione; dall'altra, la funzione di strumento di politica attiva.

Con le Linee guida del 2017, le due tipologie di tirocinio vengono accorpate in un'unica macrocategoria, rivolta in via principale (benché non esclusiva) ai disoccupati. Di fatto, il superamento della distinzione tra tirocinio formativo e di orientamento e tirocinio di inserimento/reinserimento si è tradotto nell'assorbimento del primo nel secondo. Non prevedendo più una specifica tipologia di tirocinio rivolta in via esclusiva ai neoqualificati, neodiplomati e neolaureati, l'assetto normativo scaturito dall'adozione delle Linee guida 2017 – e dal successivo recepimento delle stesse nelle diverse legislazioni regionali – ha sbilanciato l'asse del tirocinio sul versante dell'inserimento lavorativo piuttosto che nella direzione della formazione post-istruzione (Inapp *et al.* 2023). Declinato prevalentemente come misura di politica attiva, il tirocinio corre il rischio di vedere inficiata la sua peculiare finalizzazione formativa e orientativa, assumendo talvolta i tratti e le caratteristiche di un vero e proprio

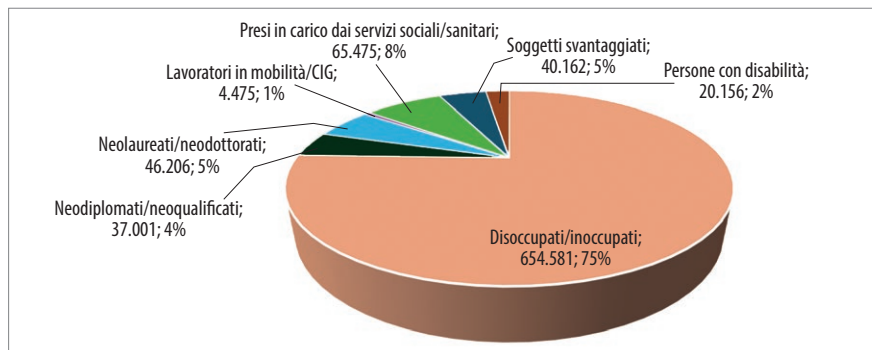
rapporto di lavoro. È auspicabile che le prossime Linee guida – previste dalla Legge di Bilancio 2022, ma non ancora emanate – procedano a una revisione del tirocinio extracurricolare nella direzione di un riavvicinamento al sistema dell'istruzione (Iuzzolino *et al.* 2023a, 2023b). Peraltro, tale orientamento sembrerebbe suggerito dalla definizione dell'istituto adottata dalla legge stessa, laddove per tirocinio si intende "un percorso formativo di alternanza tra studio e lavoro" finalizzato all'orientamento e alla formazione professionale, oltre che a migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

I dati sugli andamenti della misura riportati nel Quarto Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari (Anpal 2024) confermano come il tirocinio sia sempre più uno strumento per l'inserimento/reinserimento nel mondo del lavoro piuttosto che un canale utile all'orientamento nelle scelte professionali e all'occupabilità nel percorso di transizione tra scuola e lavoro.

Nel periodo 2020-2022, la popolazione complessiva dei tirocinanti (868 mila individui) risulta infatti composta per tre quarti da soggetti provenienti dalle fila dei disoccupati e delle persone in cerca di prima occupazione (75,4%) mentre i giovani usciti da meno di un anno da percorsi di istruzione o formazione non superano il 10% (figura 3.7).

I dati
sugli andamenti
dei tirocini
extracurricolari

Figura 3.7 Tirocini extracurricolari avviati per categoria di tirocinante. Anni 2020-2022 (v.a. e val. %)



Fonte: Anpal, elaborazioni su dati Comunicazioni obbligatorie MLPS

Tra i soggetti promotori, la scarsa rappresentanza di università (3,2%) e istituzioni scolastiche (0,7%), ovvero degli istituti naturalmente deputati alla promozione dei tirocini per neodiplomati e neolaureati, comprova l'esiguo utilizzo del tirocinio extracurricolare quale misura di formazione post-istruzione (Anpal 2024).



La necessaria
valenza
formativa
dei tirocini
extracurricolari

A prescindere dall'impiego del tirocinio extracurricolare, quale misura di politica attiva piuttosto che di strumento di orientamento e formazione post-istruzione, fondamentale è che non si prescinda dalla sua natura formativa. Il rischio che un tirocinio – in particolar modo se rivolto a soggetti con esperienze lavorative pregresse e con un basso livello di qualificazione – sia connotato da contenuti formativi inconsistenti o addirittura inesistenti e che pertanto si trasformi in un vero e proprio rapporto di lavoro è testimoniato dai dati. È il caso dei tirocini svolti nell'ambito delle professioni non qualificate ovvero professioni per le quali non è richiesto un periodo di formazione. Al netto dei soggetti appartenenti alle diverse categorie dello svantaggio⁵¹, tra il 2020 e il 2022 quasi 31 mila individui – per lo più disoccupati e inoccupati – hanno svolto tirocini nelle professioni non qualificate (tabella 3.3). Si tratta in questi casi di un utilizzo non conforme alla disciplina dell'istituto, tirocini che celano la mera esecuzione di una prestazione lavorativa.

Tabella 3.3 Tirocini nelle professioni non qualificate per categorie di tirocinanti. Anni 2020-2022

	v.a.	%
Disoccupati/inoccupati	27.402	35,8
Lavoratori in mobilità/CIG	1.638	2,1
Neoqualificati/Neodiplomati/Neolaureati/Neodottorati	1.796	2,3
Soggetti svantaggiati	12.321	16,1
Persone con disabilità	5.322	7,0
Soggetti presi in carico dai servizi sociali/sanitari	27.973	36,6
Totale	76.452	100,0

Fonte: Anpal, elaborazioni su dati Comunicazioni obbligatorie MLP5

Il contrasto all'utilizzo improprio del tirocinio extracurricolare appare fondamentale così come l'innalzamento della qualità delle esperienze. I dati dimostrano, infatti, come i livelli di qualificazione del tirocinio rappresentino un importante predittore del successo nel mercato del lavoro: i tirocini svolti nell'ambito delle professioni ad alto e medio-alto livello di qualificazione presentano i migliori risultati in termini occupazionali, mentre all'opposto

⁵¹ Alcune discipline regionali consentono, limitatamente ai soggetti disabili o in condizione di svantaggio, l'attivazione di tirocini finalizzati all'acquisizione di professionalità elementari e connotate da compiti generici e ripetitivi.

risultano particolarmente penalizzate le esperienze di tirocinio le cui competenze si riferiscono a professioni *low skill*⁵².

3.3 La formazione continua e l'apprendimento degli adulti: contesto, scenari e monitoraggio delle policy

Alcuni aspetti evidenziati nei capitoli e nei paragrafi precedenti trovano un pieno riscontro rispetto alle caratteristiche dell'offerta formativa per i lavoratori e per le imprese, in particolare per quanto concerne il tema della qualità della stessa declinata in relazione ai bisogni del sistema produttivo e alle caratteristiche dei lavoratori italiani, in un'ottica di riduzione del mismatch tra domanda e offerte di competenze per il lavoro, anche a supporto dei processi di transizione digitale e verde. In primo luogo, occorre richiamare come uno dei maggiori problemi strutturali del mercato del lavoro, conseguenza del complessivo invecchiamento della popolazione italiana, sia legato alla presenza della forza lavoro più anziana non solo tra i Paesi dell'Unione europea (secondo Labour Force Survey-Eurostat, dati 2022, l'età media dei lavoratori italiani si attesta attorno a 48 anni rispetto a una media UE di poco sopra i 44 anni), ma anche nell'ambito dei Paesi OCSE. A prescindere dalle cause, tra le maggiori conseguenze di tale situazione, che nei prossimi anni tenderà ad aggravarsi, si osserva la minore capacità di assorbimento delle innovazioni tecnologiche da parte dei lavoratori adulti e la necessità di definire metodologie formative, supportate anche dall'Intelligenza artificiale, che siano in grado di adattarsi alle caratteristiche del discente.

Di seguito si rappresenta in primo luogo il contesto in cui vanno a declinarsi le attuali politiche pubbliche a sostegno della formazione dei lavoratori. Tale contesto non può non tener conto della partecipazione formativa degli adulti che è l'indiretta conferma di come l'offerta formativa sia ancora largamente insufficiente sia in termini quantitativi che di capacità di essere pervasiva rispetto ai diversi target. In tale quadro, verrà analizzato, a partire dalle indagini Inapp-Indaco, se la riduzione del mismatch delle competenze può ricevere un beneficio dal potenziamento dell'offerta di formazione in termini di programmazione per micro-learning e micro-credenziali, nonché attraverso gli investimenti formativi a supporto della transizione digitale e verde. Nella seconda parte del paragrafo si cercherà di declinare alcune delle criticità esplicitate nell'attuale assetto della formazione continua finanziata, la cui frammentazione nelle misure e nei livelli di governance non sembra

⁵² Per un'analisi degli esiti occupazionali, si veda il paragrafo 2.3 del presente Rapporto: *I tirocini extracurricolari come misura di inserimento nel mercato del lavoro*.



favorire l'individuazione di soluzioni di sistema rispetto alle problematiche evidenziate. In particolare, lo stato dell'arte degli strumenti a sostegno della formazione continua viene considerato evidenziando i livelli operativi (locale vs nazionale) che svolgono i diversi attori, secondo quanto stabilito dall'assetto normativo attuale.

Sostanzialmente tre sono i cluster tematici considerati: la programmazione della formazione continua presso le Amministrazioni locali; le attività formative gestite dai Fondi paritetici interprofessionali; il ruolo che sta svolgendo il più recente strumento adottato su scala nazionale, ossia il Fondo nuove competenze che più di altri si lega al tema delle transizioni dei sistemi produttivi verso le innovazioni digitali e verde, coinvolgendo, come si osserverà, in modo diretto anche la programmazione degli stessi Fondi interprofessionali.

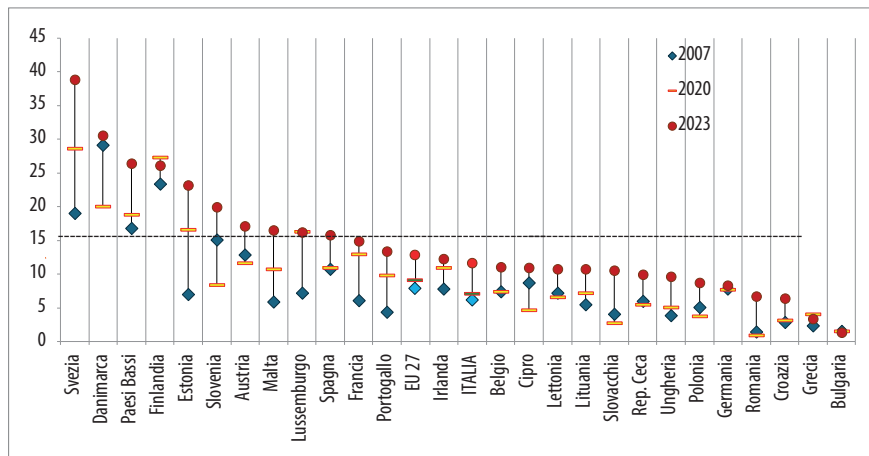
La fruizione della formazione continua e le nuove sfide per le transizioni

Partecipazione
formativa in
Italia ed Europa

Negli ultimi anni, le politiche formative hanno fatto significativi progressi grazie a interventi mirati a rafforzare la governance e il dialogo tra gli attori dei sistemi formativi e del lavoro. Questo ha portato a una crescita delle politiche pubbliche e degli investimenti privati per l'*upskilling* e il *reskilling* dei lavoratori. Tuttavia, permangono sfide come le disuguaglianze di accesso alla formazione dovute a genere, età e qualificazione, e le disparità territoriali, con il Mezzogiorno particolarmente svantaggiato. La carenza di una cultura diffusa dello sviluppo delle competenze e i limiti strutturali delle piccole imprese aggravano queste difficoltà. La formazione continua, sebbene cruciale per lo sviluppo socioeconomico, è ancora ostacolata da una frammentazione del sistema e da finanziamenti pubblici insufficienti.

In tale scenario, la necessità di aumentare i livelli di partecipazione degli adulti alle attività di apprendimento rappresenta una delle principali sfide. Segnali incoraggianti emergono dall'analisi della partecipazione formativa: nel 2023, l'11,6% della popolazione in età lavorativa compresa tra i 25 e i 64 anni ha partecipato ad attività di istruzione e formazione, con una crescita di due punti percentuali rispetto all'anno precedente. Questo dato rappresenta il valore più alto degli ultimi 15 anni per l'Italia, con una dinamica di crescita dell'indicatore nel lungo periodo superiore ai cinque punti percentuali. Tuttavia, l'Italia rimane ancora sotto la media UE, sebbene con un miglioramento della posizione nel ranking europeo, dal diciottesimo al quattordicesimo posto. Nello stesso periodo, la media europea è cresciuta con valori minori ma ad un ritmo stabile, con i Paesi leader che continuano a superare il 25% di partecipazione (figura 3.8).

Figura 3.8 Individui 25-64 anni che hanno partecipato, nelle quattro settimane precedenti l'intervista, ad attività di istruzione e formazione in Europa. Anni 2007, 2020, 2023 (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat, Labour Force Survey, 2023

Dall'ultima edizione dell'Indagine Inapp INDACO-Adulti è emerso che nel 2022 il 45,4% della popolazione con età compresa fra 18 e 64 anni – pari a circa 16 milioni di individui – ha partecipato a percorsi strutturati di apprendimento e attività formative svolte in orari e luoghi definiti, inclusi corsi online in modalità sincrona, che prevedono quindi l'interazione con il tutor o docente, considerati a pieno titolo apprendimento non formale, in linea con l'indagine Adult Education Survey (AES) 2022 di Eurostat. Se la partecipazione in presenza ricopre ancora un ruolo fondamentale (61% di coloro che dichiarano di aver svolto i corsi), la crescente diffusione della formazione online (39%), esplosa a partire dall'emergenza pandemica, sembra divenire una tendenza strutturale. Si assiste all'evoluzione verso un modello di formazione mista, che integra i vantaggi della formazione tradizionale a quelli offerti dalla formazione a distanza, ma che richiede un investimento in competenze digitali da parte degli individui fondamentale per sfruttare appieno le opportunità offerte dalla formazione digitale e per rimanere competitivi nel mercato del lavoro.

Emerge che in media ogni individuo frequenta circa 1,8 corsi all'anno, sia che si tratti di corsi obbligatori per legge che di quelli scelti per motivi professionali. Tuttavia, quando si considerano i corsi seguiti per interesse personale, la media scende a 1,4. In assenza di obblighi lavorativi o normativi, la partecipazione è influenzata da differenti fattori, tra cui la motivazione, il tempo a disposizione, i costi e il livello di consapevolezza dei benefici apportati dalla formazione.

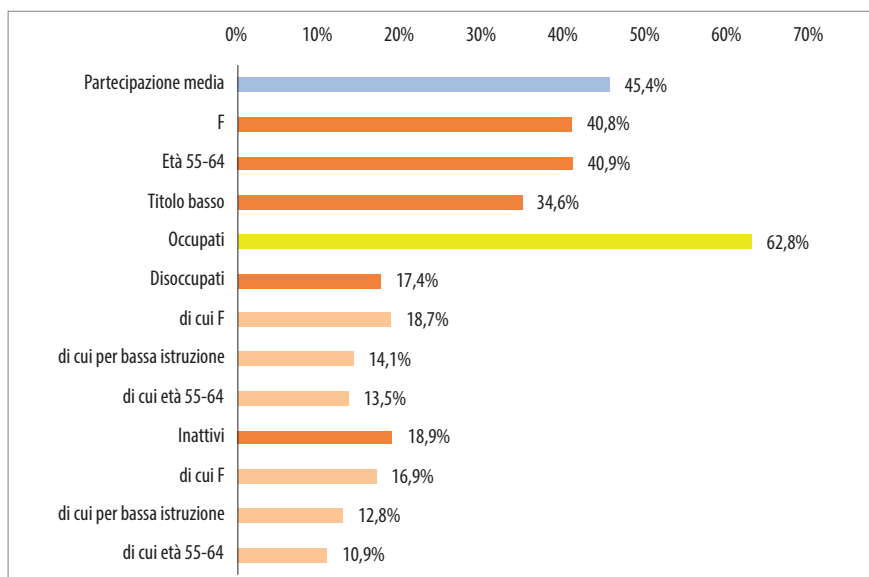
Partecipazione formativa e coinvolgimento dei gruppi vulnerabili



Il divario tra occupati e disoccupati nella partecipazione ad attività formative

Nel complesso (figura 3.9), la partecipazione degli adulti ai percorsi di formazione risulta ancora molto legata alle caratteristiche sociodemografiche degli individui, con alcuni target di popolazione fortemente penalizzati. In particolare, si evidenzia un grande divario tra occupati e disoccupati: i primi che hanno un accesso nettamente maggiore (62,8%) alle opportunità formative rispetto alla popolazione disoccupata (17,4%).

Figura 3.9 Partecipazione ad attività di apprendimento non-formale di adulti 18-64 anni, per genere, età avanzata, livello di istruzione basso e stato occupazionale. Anno 2022 (in % delle persone 18-64 anni, ultimi 12 mesi)



Fonte: Inapp, Indagine INDACO-Adulti 2022

Eppure, la formazione rappresenta sempre più la chiave per un efficace reinserimento lavorativo, ancor più per i disoccupati di lungo periodo, i quali come indicato già nel 2017 nel Pilastro europeo dei diritti sociali, hanno diritto a un sostegno continuo e personalizzato per migliorare le proprie prospettive di occupazione. Non a caso, innalzare i livelli di partecipazione degli adulti alle attività di apprendimento, in particolare per i gruppi vulnerabili, costituisce la principale sfida dell'attuale quadro delle politiche formative.

Lo svantaggio dei disoccupati sembra essere decisamente più accentuato in Italia anche rispetto ad altri Paesi europei. Il ritardo in termini di accesso alla formazione, si acuisce per i gruppi più vulnerabili.

Secondo gli ultimi dati AES, solo il 18,7% dei disoccupati in Italia partecipa ad attività di formazione non formale, contro una media europea del 26%, e decisamente più elevata in Paesi come la Germania (31,1%), la Francia (42,9%) o la Spagna (31,5%) che mostrano un impegno significativo nella formazione degli adulti, con particolare riguardo alle persone con bassi livelli di qualificazione; lo svantaggio osservato in Italia rischia quindi di ampliare le disuguaglianze presenti nel mercato del lavoro.

Il livello di istruzione e la condizione professionale si confermano dunque ancora i principali fattori di divario. Tuttavia, le disuguaglianze nell'accesso alla formazione non si limitano solo ai gruppi con condizioni socioeconomiche svantaggiate, come chi si trova in una situazione di prolungata disoccupazione o marginalità sociale. Il fenomeno colpisce in Italia anche categorie con un livello di istruzione medio-alto. Si pensi che anche il tasso di partecipazione ad attività di formazione non formale per adulti con un titolo terziario risulta comunque al di sotto (54,6%) della media europea (58,4%), e ben distante da Paesi come, ad esempio, la Germania (69,9%).

Le fasce centrali della popolazione (25-54 anni) partecipano maggiormente alla formazione. Gli adulti più anziani, invece, sembrano essere ostacolati da fattori come la scarsa familiarità con le tecnologie digitali, indispensabili per accedere a molti contenuti formativi, livelli di istruzione più bassi o un'insufficiente motivazione e considerazione del valore della formazione rispetto alle generazioni più giovani.

Il divario di genere, seppur presente, è meno marcato. Le donne mostrano una maggiore disponibilità alla formazione nelle classi di età generalmente più libere dagli impegni familiari, nelle fasce di età fino a 35 anni e dopo i 55. Una possibile risposta a tali sfide potrebbe essere identificata nel rafforzamento della complementarità degli interventi formativi e nel miglioramento della qualità della formazione finanziata, inclusa l'offerta di percorsi personalizzati e nuove modalità di erogazione della formazione.

Inoltre, aumentare la coerenza tra i fabbisogni formativi (con particolare riferimento alla transizione digitale e ambientale) e lo sviluppo delle competenze, insieme a un maggiore coinvolgimento delle imprese, potrebbe aiutare a ridurre il disallineamento nel mercato del lavoro e attrarre professionalità qualificate nei processi produttivi.

Il micro-learning, che prevede l'erogazione di contenuti formativi in piccoli segmenti facilmente fruibili, è diffuso come modalità di erogazione della formazione continua, in ragione della sua flessibilità e capacità di adattarsi alle esigenze specifiche delle imprese e dei lavoratori. In questo contesto, le micro-credenziali, come forme di riconoscimento, validazione e certificazio-

L'utilizzo dei dispositivi di micro-learning e micro-credenziali



ne delle competenze acquisite tramite micro-learning, si configurano come strumento efficace per ridurre lo *skills mismatch*.

Per colmare il disallineamento di competenze nei settori in transizione verso l'economia verde e digitale, l'Unione europea considera la formazione continua e le nuove forme di apprendimento essenziali in questo ambito, come ribadito nel Piano d'Azione UE del marzo 2024 sulle Carenze di manodopera e competenze nell'UE, sviluppato in accordo con le Parti sociali.

Per ridurre il divario di competenze, iniziative di riqualificazione interna, programmi di formazione mirati e certificazioni digitali, come le micro-credenziali, sono quindi essenziali per lo sviluppo della forza lavoro. In questo senso la formazione continua si configura come strumento principale per la riduzione del mismatch delle competenze. La transizione digitale, in particolare, ha avuto effetto non solo sui contenuti, con una crescente richiesta di competenze specializzate e mirate, ma anche sulle metodologie e l'erogazione della formazione stessa, grazie a nuovi metodi di apprendimento digitalizzati, flessibili e personalizzati. Gli studi del Cedefop (2024) sottolineano come il 90% dei lavori richieda oggi competenze digitali, con l'Italia che si colloca tra i Paesi con la percentuale più bassa (45,9%) di cittadini con competenze digitali di base, registrando un divario di quasi 10 punti percentuali rispetto alla media dell'UE27 (Istat 2024). Per raggiungere gli obiettivi del Decennio digitale 2030 (80% di cittadini con competenze digitali di base) il Cedefop ha stimato per l'Italia circa 10 milioni i cittadini che necessitano di formazione.

Considerato l'obiettivo di coinvolgere il 60% degli adulti in attività di formazione entro il 2030, il Cedefop (2023) rileva, con le indagini sulla percezione e l'uso delle micro-credenziali in Europa, come il 63% dei datori di lavoro ritenga che le micro-credenziali motivino le aziende a investire di più nello sviluppo della forza lavoro, con il presupposto che i fornitori di formazione si basino su sistemi di *skills intelligence*. Il valore aggiunto per le aziende è stato registrato nella competitività (61%), nella produttività (56%), nell'*upskilling* e *reskilling* per le transizioni (53%), nel miglioramento della *retention* dei dipendenti (46%).

Per i lavoratori, la certificazione dei percorsi formativi tramite micro-credenziali presenta notevoli opportunità. Tuttavia, su questo percorso vanno considerati anche gli ostacoli alla partecipazione legati alle barriere informative, allo scarso ricorso all'orientamento professionale, specie per i target più vulnerabili, alla *career guidance* e a una ancora scarsa presenza di informazione completa sui contenuti della formazione offerta basata sulle micro-credenziali.

Le agenzie formative, considerata la proliferazione – in particolare nel periodo post-pandemico – di iniziative formative gestite da grandi società specializzate nello sviluppo di prodotti e soluzioni innovative per l'Education Technology (Edtech) a livello globale, rilevano, nelle indagini Cedefop, come le micro-credenziali rilasciate da fornitori di istruzione e formazione accreditati nei sistemi nazionali e regionali possano essere considerate più affidabili dai diversi utenti finali e costituiscano un'opportunità per ampliare l'offerta formativa, più rispondente ai bisogni individuali (anche attraverso i conti individuali di apprendimento – ILA, Individual Learning Account) e ai fabbisogni espressi dalle imprese.

Il Cedefop (2023) e l'OECD (2023) hanno ulteriormente evidenziato la stretta correlazione delle micro-credenziali con il mercato del lavoro e con i *learnings outcomes*, e come i sistemi nazionali di certificazione delle competenze referenziati ad EQF permettano di certificare in modo preciso e standardizzato le competenze acquisite, garantendo una maggiore chiarezza e riconoscibilità delle qualifiche nel mercato del lavoro.

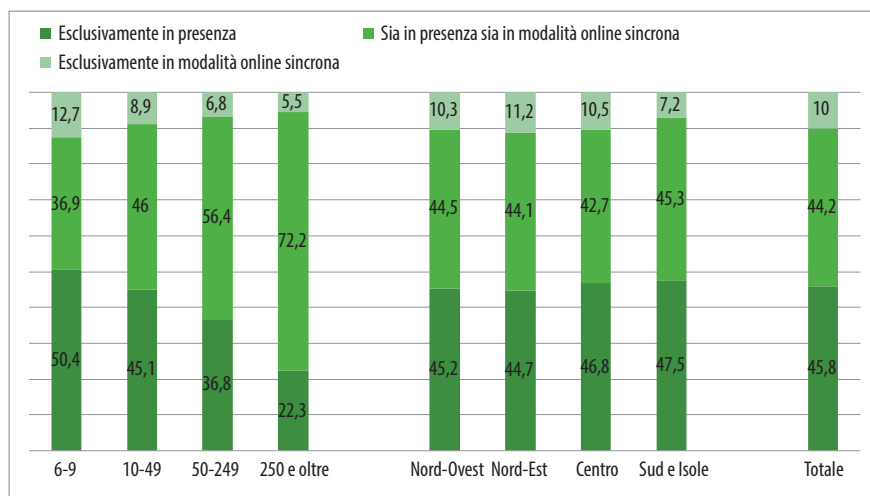
Nel Piano nuove competenze - transizioni le micro-credenziali hanno l'obiettivo di contenere e contrastare il fenomeno del disallineamento tra domanda e offerta nel mercato del lavoro.

Un tale approccio modularizzato della formazione continua è stato rilevato anche nell'indagine Inapp INDACO-Imprese, che evidenzia come il micro-learning si sia diffuso nelle pratiche formative delle imprese, in particolare dal periodo pandemico.

Il cambio di paradigma nella formazione continua nella direzione dell'adozione di micro-learning, che prevede contenuti formativi brevi e facilmente assimilabili, ha risposto ai mutamenti organizzativi attraverso l'adozione dello smartworking (Pedone 2024). La formazione digitalizzata è stata preponderante nel 2021, con il 33% delle imprese che l'ha adottata per almeno il 75% della propria offerta formativa. Il fenomeno è meno presente nelle micro e nelle piccole imprese: rispettivamente, il 50,4% delle imprese con 6-9 addetti e il 45,1% di quelle con 10-49 addetti offrono ancora formazione esclusivamente in presenza, contro il 22,3% delle grandi imprese (figura 3.10).



Figura 3.10 Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato corsi di formazione per i propri addetti, a seconda della modalità di erogazione, per dimensione aziendale e ripartizione territoriale. Anno 2021 (in % del totale)



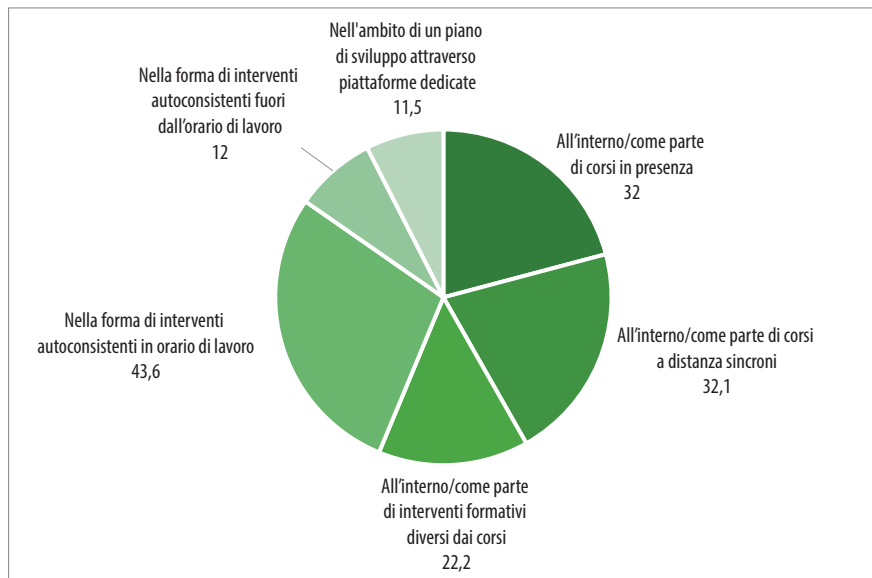
Fonte: Inapp, INDACO-Imprese, 2022

Come per la digitalizzazione della formazione, la dimensione aziendale influenza notevolmente l'adozione di tecnologie di micro-learning, con le imprese più grandi che tendono ad essere più digitalizzate anche nei processi formativi: la classe dimensionale 250+ presenta una percentuale più che tripla (22,4%) di adozione del micro-learning rispetto alle microimprese (7,3%). I settori che presentano un maggior livello di digitalizzazione nella formazione erogata sono le imprese attive nei servizi, in confronto all'industria, dove più della metà delle imprese non prevede corsi da remoto. In generale si registra una tendenza verso forme ibride di presenza e online (blended) nella formazione.

I dati INDACO-Imprese mostrano una diffusione del micro-learning più marcata nel Nord-Ovest, con un tasso di adozione dell'8,1%, rispetto al Centro, al Sud e alle Isole, che lo hanno utilizzato in misura minore (6,5%).

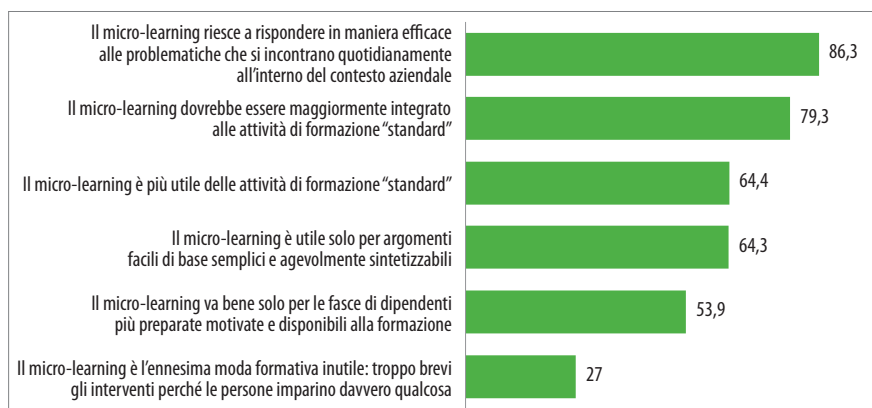
La quota più rilevante di imprese utilizza il micro-learning nella forma di autoapprendimento in orario di lavoro (43,6%) – contrapponendosi al 12% che lo fa al di fuori dell'orario di lavoro – mentre vi è una sostanziale parità di diffusione all'interno dei corsi in presenza (32%) e di quelli sincroni a distanza (32,1%). Altre modalità fanno riferimento a interventi formativi diversi dai corsi (22,2%) e, in misura minore, attraverso piattaforme dedicate (11,5%) (figura 3.11).

Figura 3.11 Imprese con 6 addetti e oltre che utilizzano il micro-learning, a seconda delle modalità. Anno 2021 (in % delle imprese che utilizzano il micro-learning)



Fonte: Inapp, INDACO-Imprese, 2022

Figura 3.12 Imprese con 6 addetti e oltre che sono 'del tutto d'accordo' o 'più d'accordo che in disaccordo' su alcuni aspetti relativi al micro-learning. Anno 2021 (in % delle imprese che utilizzano il micro-learning)



Fonte: Inapp, INDACO-Imprese, 2022



Gli investimenti
formativi
delle imprese
nel digitale

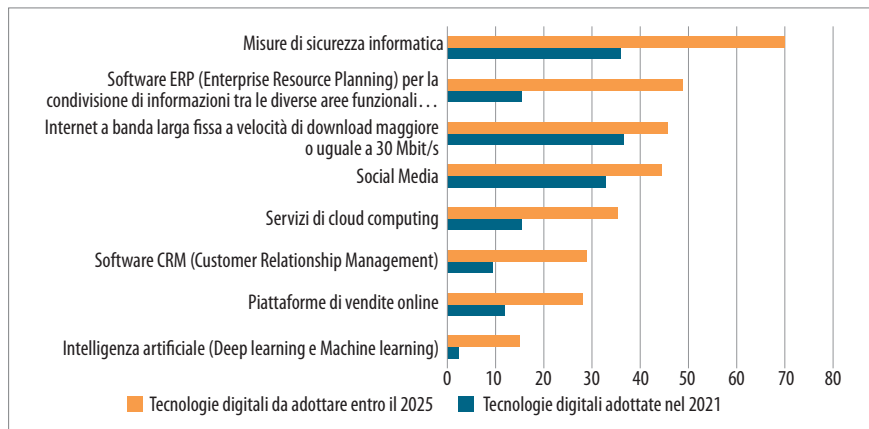
Riguardo all'utilizzo del micro-learning (figura 3.12), l'86,3% ritiene che risponda efficacemente alle problematiche quotidiane nel contesto aziendale, il 79,3% pensa che dovrebbe essere maggiormente integrato alle attività di formazione 'standard', e circa il 64% lo considera più utile della formazione 'standard'. Solo il 27% delle imprese vede il micro-learning come un'ennesima moda formativa inutile a causa dell'eccessiva brevità degli interventi.

Analizzando l'opinione delle imprese sui punti di forza del micro-learning, emerge un consenso diffuso sugli aspetti della brevità (68,9% delle imprese) ed efficacia dei contenuti (52,3%) e della facilità di accesso da qualsiasi dispositivo digitale (59,6%) in qualsiasi momento (54,7%).

Nel contesto della digitalizzazione delle imprese italiane, è interessante confrontare le tecnologie adottate nel 2021 con quelle che si prevede di implementare entro il 2025 (figura 3.13).

Nel 2021, l'adozione delle tecnologie digitali si è concentrata soprattutto su strumenti fondamentali, come la banda larga e la sicurezza informatica. La banda larga, utilizzata dal 36,6% delle imprese, è stata cruciale per garantire connessioni rapide e affidabili, indispensabili per qualsiasi attività digitale. Le misure di sicurezza informatica, adottate dal 36% delle aziende (con un notevole 70,5% tra le grandi imprese), hanno sottolineato l'importanza della protezione dei dati in un contesto di crescente cybercriminalità. Allo stesso tempo, l'uso dei social media e dei software ERP (Enterprise Resource Planning) ha dimostrato l'interesse delle imprese a migliorare sia la propria visibilità esterna che la gestione interna. Tuttavia, tecnologie più avanzate, come l'Intelligenza artificiale, erano ancora poco diffuse: solo il 2,4% delle imprese (16,4% tra le grandi) la utilizzava, segno che i sistemi di Intelligenza artificiale generativa non erano ancora pienamente maturi o accessibili su larga scala. Questo quadro indica che molte aziende, sebbene spinte verso la digitalizzazione, erano ancora in una fase iniziale di implementazione, limitandosi perlopiù a tecnologie di base. Proiettandosi verso il 2025, le intenzioni delle imprese rivelano un cambiamento significativo nelle priorità. Le aziende sembrano pronte a compiere un salto di qualità, puntando su tecnologie che non solo aumentano l'efficienza operativa, ma trasformano anche radicalmente i loro modelli di business. Software avanzati come gli ERP e l'intelligenza artificiale stanno diventando centrali nelle strategie di investimento, con un'enfasi particolare sull'ottimizzazione dei processi aziendali e sull'analisi dei dati. Le motivazioni di questa evoluzione sono molteplici: da una parte, c'è una crescente consapevolezza dei vantaggi competitivi offerti dalla digitalizzazione; dall'altra, le aziende devono affrontare un mercato in rapido cambiamento e rispondere a richieste sempre più complesse da parte dei clienti. In questo contesto, la digitalizzazione non è più vista come una semplice opzione, ma come una scelta strategica necessaria per restare competitivi.

Figura 3.13 Imprese che hanno adottato tecnologie digitali nel 2021 e che intendono adottarle entro il 2025, per tipologia di tecnologia digitale. Anni 2021-2025 (in % del totale)



Fonte: Inapp, INDACO-Imprese, 2022

La transizione demografica in Europa, segnata dall'invecchiamento della forza lavoro, aggiunge ulteriori sfide. Le imprese stanno investendo in programmi di formazione per riqualificare i lavoratori più anziani, integrandoli nei nuovi sistemi digitali e promuovendo un ambiente di lavoro inclusivo, in cui la diversità generazionale venga valorizzata.

In Italia queste dinamiche si manifestano con caratteristiche proprie, in particolare le piccole e medie imprese spesso incontrano difficoltà a finanziare tali iniziative a causa di risorse limitate. Nonostante ciò, emergono iniziative promettenti, come programmi di *mentorship* e aggiornamento professionale, per migliorare le competenze digitali tra i lavoratori di tutte le età.

Analisi su dati Eurostat e Inapp INDACO-Imprese hanno evidenziato un'interessante crescita delle attività di apprendimento intergenerazionale nelle aziende nel periodo post-pandemico, rispetto a quello precedente. Questo incremento è stato influenzato dall'evoluzione tecnologica legata alla transizione digitale (Angotti 2024).

La transizione digitale interessa anche le competenze del lavoro autonomo, con caratteristiche diverse: la quota percentuale degli investimenti formativi degli autonomi si concentra in particolare sulla categoria dei professionisti più istruiti e qualificati (Inapp e Anpal 2024).

Per altre categorie di lavoratori autonomi 'più vulnerabili' (commercianti, artigiani, collaboratori e coadiuvanti, over 50, con bassi livelli di istruzione) sarà invece necessario trovare risposte formative adeguate per operare a pieno

Lavoro autonomo e transizione digitale



titolo negli attuali scenari di cambiamento, riducendo la carenza nell'apprendimento delle competenze informatiche e digitali nonché di quelle matematiche, statistiche e delle lingue straniere (Barricelli e Carolla 2023).

Box 3.3 Formazione continua, digitalizzazione e Intelligenza artificiale nella PA

La Pubblica amministrazione, specie dopo i cambiamenti socioeconomici intervenuti a seguito della pandemia da Covid-19, è impegnata a vari livelli (centrale, regionale e locale) ad affrontare le sfide relative alla digitalizzazione e all'uso dell'Intelligenza artificiale (IA).

Dalle analisi dei principali atti programmatici (Agid 2023; Dipartimento per la trasformazione digitale e Agid 2024) e normativi⁵³ emessi per promuovere la trasformazione digitale del Paese emerge la funzione strategica della formazione continua nella PA, nella sua duplice vocazione: azione educativa finalizzata all'apprendimento, da un lato, e azione organizzativa finalizzata al cambiamento, dall'altro (Occhiocupo 2023) per garantire lo sviluppo e l'acquisizione di competenze funzionali alle transizioni digitale, ecologica e amministrativa.

Anche a livello europeo è stato sottolineato come la trasformazione digitale richieda sia un aumento sostanziale della partecipazione dei dipendenti pubblici alle attività di apprendimento, sia un ripensamento dei processi di lavoro, al fine di mettere a frutto il potenziale dell'automazione, dei dati e dell'interoperabilità⁵⁴.

Il periodo pandemico ha introdotto la maggior parte delle persone alla 'vita digitale' e le nuove tecnologie (prima fra tutte l'IA) stanno trasformando il modo di lavorare, di offrire e domandare formazione, nonché di produrre e accedere alla conoscenza. È pertanto necessario che anche i dipendenti pubblici acquisiscano e sviluppino competenze e conoscenze adeguate per utilizzare queste tecnologie al meglio e comprenderne i punti di forza e di criticità, al fine di traghettare la PA dalla transizione digitale alla digitalizzazione e dalla transizione amministrativa ad un'amministrazione flessibile, resiliente e orientata al futuro (Angotti *et al.* 2023).

Gli atti finora approvati si basano sulla consapevolezza che l'interoperabilità delle banche dati, i documenti digitali, i servizi online, le tecnologie dell'informazione (Internet, Big data, IA) così come il lavoro agile rappresentino i principali elementi per sostenere la continua trasformazione della PA, rendere esigibili i diritti di cittadinanza digitale e contribuire quindi alla sostenibilità e alla crescita economica e sociale del Paese (Lovergine e Occhiocupo 2024).

⁵³ In merito, si segnalano le due Direttive del Ministro della Funzione Pubblica, l'una di marzo 2023, con cui sono state fornite indicazioni metodologiche e operative alle amministrazioni per la pianificazione, la gestione e la valutazione delle attività formative e l'altra, di fine novembre 2023, relativa alla misurazione e valutazione della performance individuale, che ha affidato ai dirigenti il compito di promuovere percorsi per l'accrescimento delle competenze del capitale umano.

⁵⁴ Comunicazione della Commissione europea del 25 ottobre 2023, *Rafforzamento dello spazio amministrativo europeo* (CompAct), COM (2023) 667 final.

Del resto, anche gli obiettivi di digitalizzazione fissati dal PNRR, orientati al potenziamento del capitale umano e alla modernizzazione della PA, si basano sia sullo sviluppo di nuove infrastrutture tecnologiche e di servizi digitali sia sul rafforzamento delle competenze e sulla semplificazione burocratica.

Il processo di regolamentazione della trasformazione digitale che si sta delineando a livello europeo⁵⁵ e nazionale⁵⁶ in materia di IA implica inoltre una stretta collaborazione tra tutte le Pubbliche amministrazioni, nel quadro di un sistema aperto anche a tutto il partenariato economico e sociale in grado di coniugare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e la salvaguardia dei diritti e dell'occupazione dei lavoratori.

La transizione verso la sostenibilità ambientale, promossa dalle Direttive europee⁵⁷, mira a una riconversione eco-compatibile dei settori produttivi, integrando innovazione tecnologica, sostenibilità ambientale, inclusività sociale e occupazionale. Sul piano formativo, la diffusione di processi eco-sostenibili sta riducendo le differenze tra i settori produttivi, orientandoli verso l'uso sostenibile delle risorse e la qualità dei prodotti. La sostenibilità è diventata un elemento centrale e condiviso nella progettazione dei programmi formativi a tutti i livelli, attuando una rivoluzione cross-culturale e trans-settoriale.

La formazione a supporto della transizione ecologica

A livello nazionale, l'attenzione alla sostenibilità si è tradotta in azioni strategiche e policy per sviluppare la formazione sullo sviluppo sostenibile e collegarla al mercato del lavoro, formando nuove competenze e professioni green, e riqualificando i lavoratori dei settori tradizionali.

In linea con le direttive europee e internazionali, si avverte infatti l'esigenza di armonizzare a livello nazionale gli obiettivi produttivi, le nuove competenze e la sostenibilità.

In questo contesto, la formazione universitaria e post-laurea è fondamentale per una transizione verde che integri la valorizzazione del patrimonio naturale, le esigenze produttive, il miglioramento delle condizioni lavorative e il cambiamento degli stili di vita e consumo.

Negli ultimi anni, il segmento formativo universitario ambientale è cresciuto anche in lauree non tradizionalmente legate al tema della sostenibilità ambientale, dimostrando la trasversalità delle tematiche ambientali. Le Università dovranno utilizzare i finanziamenti del PNRR per permettere una crescita

⁵⁵ Il Regolamento (UE) 2024/1689 del 13 giugno 2024 (regolamento sull'intelligenza artificiale), *Artificial Intelligence Act - AI Act* (GUUE Serie L del 12 luglio 2024), il cui iter parlamentare è stato avviato nel 2021, in vigore dal 2 agosto 2024, si applicherà per intero dal 2 agosto 2026.

⁵⁶ Il DDL *Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale* è attualmente in corso di esame presso le competenti Commissioni parlamentari del Senato (atto Senato AS1146).

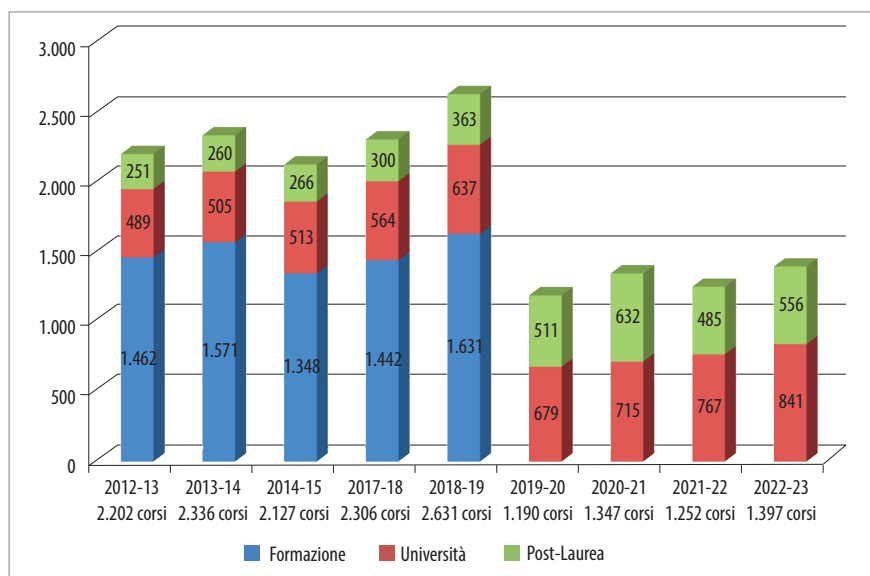
⁵⁷ Cfr. Agenda 2030 (SDGs) e European Green Deal (EGD), 2021.



generalizzata del sistema, riducendo il divario internazionale e territoriale. Nel 2022-2023, su 1.397 attività formative rilevate, 841 (+10% circa rispetto al 2021-2022) erano corsi universitari e 556 (+15% circa rispetto al 2021-2022) percorsi post-laurea orientati alla sostenibilità (figura 3.14).

L'offerta di percorsi di formazione si è diversificata su alcuni temi strategici, come: le nuove politiche economiche sostenibili in merito all'uso razionale ed efficiente delle risorse, la gestione integrata e la riduzione degli impatti dei sistemi produttivi nonché la promozione di consumi e stili di vita sostenibili. Emergono nuovi temi riguardanti la circolarità economica, l'industria e l'agricoltura 4.0. Rinnovato interesse ha riguardato le azioni rivolte alla salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale e della prevenzione ambientale e per la valorizzazione e la messa in sicurezza del territorio per il contrasto del rischio idrogeologico anche attraverso l'utilizzo e l'integrazione delle nuove tecnologie.

Figura 3.14 Offerta formativa ambientale per sub-universo e per anno



Fonte: Inapp su dati MUR e uffici regionali formazione, 2023

In tema di incidenza della transizione green nel sistema produttivo italiano, i dati dell'indagine INDACO-Imprese 2022 consentono di verificare ed analizzare la diffusione delle misure di riduzione degli impatti ambientali, le ragioni che hanno condotto ad adottare tali misure e gli impatti consequen-

ziali prodotti. Si evidenzia un quadro prospettico di ampia diffusione e capillarizzazione di pratiche e processi green, influenzati dall'ambito produttivo specifico e dalla dimensione di impresa.

In particolare, le imprese hanno una percezione medio alta del proprio 'essere green' (in una scala da 0 a 10 - mediamente 6,8) e il 77,4% di loro dichiara di adottare misure volte a ridurre l'impatto ambientale. Tali misure sono dettate sia da una forte sensibilità ambientale del management (62,2%), sia da motivazioni inerenti alla necessità di adeguamento alle normative vigenti (53,6%). Gli obiettivi green sono raggiunti soprattutto con l'erogazione di dispositivi di formazione (51,9%, spesso interni all'azienda), volti ad aggiornare le competenze dei lavoratori. Gli impatti generati, che includono sia la percezione del miglioramento del benessere lavorativo che la condizione di salubrità degli ambienti di lavoro, risultano però ancora contenuti e indicano una scarsa incisività degli interventi green intrapresi.

In tal senso e alla luce dei risultati emersi, si conferma come una delle principali criticità del contesto nazionale sia la mancanza di un indirizzo comune e di raccordo tra formazione e innovazione rivolta alla sostenibilità ambientale e il processo di riconversione green delle imprese. È pertanto auspicabile una maggiore integrazione dei processi sostenibili nei sistemi produttivi, di approvvigionamento e di consumo.

L'economia circolare, promossa dal Circular Economy Action Plan della Commissione europea, offre opportunità per la sostenibilità e la crescita economica, richiedendo l'impegno di tutti gli stakeholder. Da questo punto di vista, è interessante il caso del Portogallo che, pur non avendo raggiunto tutti gli standard europei, sta avanzando con politiche e programmi innovativi per aumentare la circolarità⁵⁸.

⁵⁸ Lo strumento più importante riguardante la valorizzazione e divulgazione dell'economia circolare in Portogallo è il PAEC - Plan of Action for the Circular Economy in Portugal. Il National Energy Climate Plan 2030, invece, è lo strumento più importante riguardante il clima e l'energia per il periodo 2021-2030, per assicurare un futuro a totale neutralità carbonica.



Box 3.4 **L'offerta di formazione universitaria su responsabilità sociale d'impresa e sostenibilità**

L'Inapp sta realizzando l'indagine *L'offerta di formazione universitaria sulla Responsabilità sociale d'impresa e sulla Sostenibilità*, che si pone in linea di continuità con le due ultime analisi realizzate dall'Istituto su questi asset strategici: quella sulla domanda da parte delle imprese intercettata attraverso i Piani formativi dei Fondi interprofessionali (Nicoletti e Nobili 2022) e quella sull'offerta di alta formazione universitaria pubblica e privata (Nicoletti 2023).

Questa nuova ricerca è finalizzata a censire in modo sistemico il complesso dell'offerta formativa universitaria pubblica e privata dei 98 atenei italiani; un'offerta sui temi della sostenibilità ambientale, economica e sociale e della responsabilità sociale d'impresa rivolta sia ai giovani che devono proseguire il loro percorso di studi e di vita professionale, che agli adulti occupati o in cerca di occupazione, per l'acquisizione delle competenze multidisciplinari in materia, sempre più richieste dal mercato del lavoro per programmare e gestire nuovi modelli di sviluppo più responsabili eticamente e sostenibili all'interno delle organizzazioni pubbliche e private.

L'Indagine, che proseguirà anche per l'anno accademico 2024-2025, si è focalizzata sui corsi di laurea triennale e magistrale; i dottorati di ricerca (tradizionali, di interesse nazionale e industriali); i master di primo e secondo livello, i master executive, i corsi di perfezionamento e di alta formazione. I dati disponibili, concernenti l'anno accademico 2023-2024 (Nicoletti 2024a, 2024b), hanno rilevato quasi 800 interventi formativi così distribuiti per tipologia: 360 corsi di laurea (di cui 156 triennali e 204 magistrali), 160 dottorati di ricerca e 253 iniziative di alta formazione (di cui 108 master di I livello e 80 di II livello, 5 master executive, 24 corsi di alta formazione e 36 corsi di perfezionamento). La copertura geografica è totale per le 20 Regioni italiane, con 91 Università che risultano attive in questi ambiti e con il primato del Lazio per numero di iniziative formative erogate. Gli interventi formativi rilevati si sono incentrati interamente sui seguenti temi: economia circolare, finanza etica, profili giuridici-economici (sostenibilità economica); sviluppo locale ed ecosistemi territoriali, inclusione sociale, innovazione sociale, salute e servizi sanitari (sostenibilità sociale); clima ed energie rinnovabili, agroalimentare, chimica e biologia, edilizia e opere sostenibili, educazione e sicurezza ambientale, mobilità green (sostenibilità ambientale); governance e sviluppo CSR, valutazione d'impatto e rendicontazione, welfare e parità di genere, comunicazione (responsabilità sociale d'impresa). Sono stati inoltre individuati corsi integrati e multidisciplinari che vanno oltre la 'classica' tripartizione dei contenuti della sostenibilità. In linea di tendenza, se nei corsi di laurea e soprattutto nei dottorati di ricerca analizzati si rileva una marcata focalizzazione sulla sostenibilità ambientale rispetto a quella sociale e ancora di più rispetto alla sostenibilità economica, nei dati dell'alta formazione universitaria post-diploma si registra un maggiore equilibrio tra le tre diverse dimensioni della sostenibilità, e al contempo un peso decisamente più consistente della responsabilità sociale d'impresa, dato il target costituito in larga misura da lavoratori per i quali questi temi risultano di maggior interesse professionale e di immediata spendibilità sul luogo di lavoro. Sono stati rilevati sia interventi formativi di *upskilling* che di *reskilling* e, nel complesso, l'indagine mette in luce un'offerta formativa ampia, innovativa e ricca di contenuti professionalizzanti, organizzata in molti corsi in collaborazione con imprese ed enti, rivolta sia a giovani adulti che a lavoratori e professionisti, coerente con la domanda delle imprese.

Le policy a sostegno della formazione continua

In questa parte si forniscono alcune informazioni e dati sulle politiche a supporto della formazione continua, a partire dalla programmazione regionale a valere sul FSE+ 2021-2027. A seguire vengono analizzate due rilevanti policy di livello nazionale, ossia la formazione implementata attraverso il Fondo nuove competenze operativo dal 2021 e quella gestita dai Fondi paritetici interprofessionali. In particolare, verranno ripresi i temi già individuati nei paragrafi precedenti (soprattutto il 3.1), per osservare il modo in cui i diversi attori pubblici e privati stanno implementando i temi legati alla valorizzazione delle competenze e il sostegno alle transizioni digitali e green, seguendo una strategia di coesione su questi temi definiti sul piano sia comunitario che nazionale.

Il FSE+, il principale strumento finanziario con cui l'Unione europea sostiene l'occupazione negli Stati membri e promuove la coesione economica e sociale, costituisce un elemento molto importante per la programmazione di iniziative formative per l'aggiornamento e la riqualificazione.

Il FSE
per la formazione
continua

Nell'ambito dei Programmi regionali FSE+ 2021-2027, già nel corso del primo trimestre del 2022, alcune Amministrazioni regionali, subito dopo la costituzione dei Comitati di Sorveglianza e dei Partenariati, avevano varato i primi provvedimenti; altre Regioni hanno fatto altrettanto nel corso del secondo semestre dell'anno. Attualmente la fase di attuazione dei POR può considerarsi a regime.

L'interesse delle Regioni per gli interventi di aggiornamento e riqualificazione si è dimostrato subito molto rilevante. Alla fine del 2023, con l'adozione di circa 65 provvedimenti, erano stati già mobilitati complessivamente oltre 460 milioni di euro. Le risorse sono state attinte per il 36% sull'Obiettivo 4.1 (dedicato agli interventi formativi per l'occupabilità rivolti a disoccupati, inoccupati e inattivi), per il 19,6% sul 4.4 (relativo alla formazione continua per occupati, dipendenti e non), per il 26,8% sul 4.7 (riguardante la formazione permanente rivolta a tutta la popolazione adulta).

La distribuzione sui target evidenzia la prevalenza delle iniziative per disoccupati e inoccupati (ai quali si indirizza il 49,5% dei finanziamenti), seguiti dagli occupati (che ne assorbono il 26%), dalla popolazione adulta indipendentemente dalla condizione occupazionale (con il 20,3%) e dalle categorie svantaggiate (4,2%).

Tra le caratteristiche salienti degli interventi, emerge con evidenza l'attenzione di tutte le Regioni (allo stesso modo nel Centro-Nord e nel Sud) per la struttura e gli esiti dei percorsi di riqualificazione: l'utenza che ne è priva viene senz'altro indirizzata verso l'ottenimento della qualifica professionale che, spesso, è posta come unica opzione possibile. Ciò comporta l'organizza-



zione di percorsi lunghi (tipicamente 600 ore). Per i disoccupati, inoccupati e inattivi, si preferiscono provvedimenti che indirizzino l'utenza su settori specifici e ben delimitati, seguendo le peculiarità locali. Gli interventi di tipo più generale (senza riferimento a settori o a categorie di destinatari con caratteristiche specifiche) sono in numero minore: tipicamente si tratta di grandi iniziative che prevedono voucher individuali spendibili sui Cataloghi regionali dell'offerta per la fruizione di iniziative di formazione permanente. In dipendenza delle priorità introdotte dal PNRR, sono frequentissimi i richiami alle competenze per le 'transizioni digitale e ambientale', che appaiono più incisivi ed efficaci nel caso di provvedimenti non generici, centrati su specifici ambiti produttivi o su precisi processi aziendali (come si osserva spesso nel caso degli interventi di formazione continua).

Tra gli occupati coinvolti nelle iniziative cresce la quota di imprenditori, di liberi professionisti (appartenenti o meno agli Ordini) e di lavoratori autonomi, a riprova della caratteristica versatilità del FSE, che consente di avviare in formazione ogni tipologia di utenza, non solo quindi i lavoratori dipendenti. Importanti le iniziative regionali che si connettono al Programma GOL e che sembrano seguire due tipi di approccio: il primo, di tipo 'complementare', attraverso il quale il FSE+ finanzia i percorsi GOL per i soggetti non utilmente 'profilabili' ai fini del Programma stesso. Il secondo, di tipo integrativo, aggiunge semplicemente le risorse del FSE a quelle del GOL per potenziarne singoli percorsi (in genere il 2 e il 4 relativi all'*upskilling* e al *reskilling*). Interessante osservare come nei provvedimenti regionali del primo tipo, il contenuto dei percorsi di riqualificazione sia stato oggetto di opportune precisazioni e dell'introduzione di criteri stringenti relativamente ad esiti e durata.

Il Fondo nuove competenze

Lo strumento nazionale di sostegno alla formazione nelle imprese nell'ambito delle transizioni digitali e green, ossia il Fondo nuove competenze (FNC), è una politica attiva istituita inizialmente per contrastare gli effetti economici della crisi pandemica, favorendo la tenuta delle imprese attraverso il rafforzamento delle professionalità dei lavoratori; è stato successivamente inserito, con il Programma GOL e il sistema duale, nel Piano nazionale nuove competenze previsto nell'ambito del PNRR quale "quadro di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento/riqualificazione volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e dagli effetti della pandemia da Covid-19".

Il FNC riconosce un contributo a tutti i datori di lavoro privati – anche a partecipazione pubblica – che, ai fini della definizione di nuovi modelli produttivi e organizzativi, abbiano la necessità di rimodulare – attraverso Accordi collettivi tra le Parti sociali – l'orario di lavoro. Le ore in riduzione sono da dedicarsi a percorsi formativi per lo sviluppo delle competenze dei lavoratori;

il FNC rimborsa il costo, comprensivo di quote del reddito e dei contributi previdenziali e assistenziali, di tali ore in riduzione. Il finanziamento del piano formativo, così come definito nel primo Avviso, può essere sostenuto da più attori: l'impresa stessa che presenta il Piano; i Fondi interprofessionali (per le aziende che vi aderiscono); le Regioni, attraverso fondi propri o del FSE.

Il primo Avviso ha stanziato, per il 2020 e per il 2021, 730 milioni di euro dei quali hanno beneficiato 14.223 aziende e 637.159 lavoratori⁵⁹ per percorsi formativi della durata massima di 250 ore (non era stata fissata una durata minima).

Con il Decreto interministeriale del 22 settembre 2022 viene previsto il rifinanziamento del Fondo nuove competenze per un miliardo di euro a valere sulle risorse dell'iniziativa REACT EU affluite al Programma operativo nazionale Sistemi di Politiche attive per l'occupazione (PON SPAO)⁶⁰. Ulteriori 180 milioni di euro vengono aggiunti nel 2023. Tali risorse confluiscono nel II Avviso. Per i percorsi formativi cui vanno dedicate le ore in riduzione, l'Avviso prevedeva, diversamente dal I Avviso, una durata compresa tra le 40 e le 200 ore, maggiormente adatta a interventi di *upskilling*. Infatti, con un legame più stringente con quanto previsto nel PNRR e con altre proposte della Commissione europea volte a trasformare le politiche dell'UE in materia di clima, energia, trasporti e fiscalità (Green Deal europeo), l'Avviso stabilisce che i percorsi formativi proposti in rimodulazione dell'orario lavorativo siano finalizzati a sostenere le imprese nel processo di "adeguamento ai nuovi modelli organizzativi e produttivi, in risposta alle transizioni ecologiche e digitali". C'è dunque un processo evolutivo del FNC che vede ridimensionato l'iniziale carattere di misura congiunturale, a favore di un ruolo di accompagnamento e sostegno dei processi di transizione economica, tramite l'acquisizione delle competenze digitali ed 'ecologiche' indispensabili alle imprese italiane per porsi in modo competitivo sullo scenario economico europeo. Come verrà analizzato più avanti, si è configurato un maggiore protagonismo attribuito ai Fondi interprofessionali.

Inoltre, il secondo Avviso, per favorire l'individuazione, i processi di validazione e certificazione delle competenze acquisite, quindi la spendibilità delle stesse anche ai fini della mobilità dei lavoratori, ha previsto, in fase di proget-

⁵⁹ Fonte Autorità di gestione del Fondo sociale europeo PON SPAO su dati Sviluppo Lavoro Italia (ex Anpal Servizi).

⁶⁰ A tali risorse è possibile aggiungere eventuali altri stanziamenti: a) disposti da Amministrazioni nazionali o regionali titolari di Programmi operativi a valere sul Fondo sociale europeo, ai sensi dell'art. 88, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020; b) rinvenienti da eventuali economie che emergano in sede di rendicontazione degli interventi oggetto delle intese realizzate anche nelle annualità precedenti al 2022.



tazione, un allargamento del campo dei descrittori, con un riferimento delle competenze oggetto dei percorsi di potenziamento anche a classificazioni internazionali delle competenze digitali⁶¹ e, per quanto riguarda le competenze previste nell'ambito della transizione ecologica, alla classificazione ESCO (European Skill, Competences, Qualifications and Occupations) che ne favoriscano una chiara individuazione come competenze adatte a sostenere la transizione ecologica. Ai contenuti formativi dei progetti che non riferiti ai processi di transizione digitale ed ecologica è stata richiesta la referenziazione ai descrittivi delle attività di lavoro classificate nell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, in fase sia di progettazione che di attestazione finale.

In sintesi, gli elementi che maggiormente caratterizzano la seconda tornata di interventi formativi nella cornice del FNC sono stati:

- una chiara corrispondenza delle finalità formative con le direttrici della transizione ecologica e soprattutto digitale;
- un monte ore complessivo di formazione che rimanda alla prevalenza di interventi di durata medio-lunga, coerentemente con la logica dell'*upskilling* dichiarata nell'Avviso;
- un legame evidente della progettazione degli interventi con i diversi sistemi nazionali e internazionali di classificazione delle competenze per favorire l'attestazione di competenze nel quadro normativo attuale e la mobilità dei lavoratori;
- un ruolo strategico dei FPI chiamati a partecipare all'attuazione di una politica nazionale per la trasformazione e l'ammodernamento del sistema produttivo italiano. Aspetto questo che emerge in parte da quanto analizzato in seguito rispetto alla programmazione dei Fondi per FNC.

A inizio dicembre 2024 è stato pubblicato l'Avviso⁶² relativo alla terza edizione del FNC. In termini finanziari sono stati stanziati 731 milioni di euro, di cui 730 cofinanziati dal Fondo sociale europeo (PN Giovani, donne e lavoro programmazione 2021-2027).

Nel complesso l'Avviso si pone in continuità con il precedente, intendendo supportare le imprese nei processi di transizione per il rafforzamento delle competenze dei lavoratori nei processi di innovazione. In questa direzione il FNC si conferma come una misura di politica attiva sempre più supportata, per i finanziamenti ai Piani formativi, dai Fondi paritetici interprofessionali. Restano centrali i temi della transizione ecologica e digitale, con attenzione particolare all'introduzione e allo sviluppo dell'Intelligenza artificiale. Inoltre, il

⁶¹ Dig Comp 2.1 e E-Competence 3.0.

⁶² Decreto Direttoriale n. 439 del 5 dicembre 2024 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

concetto di innovazione viene ampliato, rendendo possibile presentare Piani formativi anche nell'ambito del welfare aziendale e del benessere organizzativo e aggiornare le competenze per le tecnologie strategiche anche nei settori della cosiddetta piattaforma europea STEP (si rimanda al proposito al paragrafo 3.1).

L'organizzazione dell'offerta formativa risulta in discontinuità rispetto al passato laddove si prevede una ripartizione delle risorse in tre specifiche tipologie di intervento: sistemi formativi (25% delle risorse), filiere formative (25%) e singoli datori di lavoro (50%). Alla base di tale determinazione vi è il fine, per le prime due modalità, di implementare un'innovazione di sistema, tenendo conto di come i processi produttivi e distributivi, in molti ambiti settoriali e territoriali, siano integrati in una catena del valore distribuita su più imprese tra loro connesse, sia nella forma più tradizionale di rete formalizzate, sia in quella di filiera non necessariamente formalizzata. Importante, infine, evidenziare che l'avviso prevede, per la progettazione formativa e ai fini dell'attestazione delle competenze, di utilizzare come riferimenti gli standard di qualificazione definiti all'art. 3 del già citato e analizzato decreto su IVC n. 115 del 9 luglio 2024 (si rimanda all'analisi specifica nel paragrafo 3.1). In tal senso, soprattutto per i Fondi paritetici interprofessionali, si tratterà di un ulteriore banco di prova rispetto a quanto sono chiamati a realizzare nell'attuazione del decreto IVC come soggetti titolari.

In termini di programmazione e attuazione delle attività finanziate dai Fondi interprofessionali è interessante entrare nel merito del loro contributo al secondo Avviso del Fondo nuove competenze, basandoci sui dati pervenuti direttamente dai Fondi stessi (con il doppio canale degli Avvisi e del Conto aziendale o aggregato)⁶³. L'Avviso, analizzato in precedenza, per le sue peculiarità è esemplificativo di come i Fondi interprofessionali abbiano permesso alle imprese di supportare i processi di transizione, specie digitale. Risultano partecipanti 5.173 aziende che hanno visto approvati 5.144 piani formativi, destinati a 408.597 lavoratori, per un totale di circa 47,3 milioni di ore di formazione (tabella 3.4). Particolarmente rilevante è il ruolo giocato dal Conto aziendale o aggregato: ricorrendo ad esso è stato, infatti, finanziato il 77,3% del totale dei Piani approvati, presentati dal 77,3% delle imprese e rivolti all'83,6% del totale dei lavoratori interessati da interventi formativi.

La formazione di FNC finanziata dai Fondi paritetici interprofessionali

⁶³ Tutti i dati sono stati raccolti dall'Inapp attraverso la predisposizione di griglie compilate direttamente dai Fondi paritetici interprofessionali e sono aggiornati al 31 maggio 2024. Sono 16, sui 18 attivi al momento della pubblicazione del secondo Avviso, i FPI che hanno finanziato attività formative per il Fondo nuove competenze.



Tabella 3.4 Piani approvati per tipologia di piano, aziende, lavoratori, monte ore

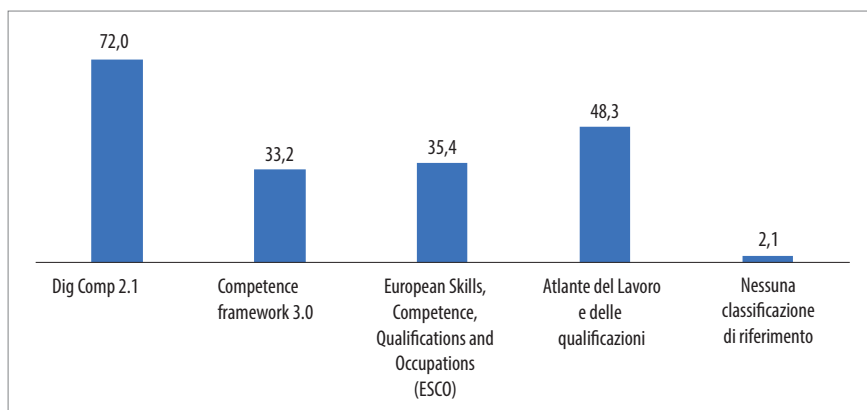
Tipologia dei piani approvati	Totale piani approvati			
	Numero piani	Numero aziende	Numero lavoratori	Monte ore
Totale piani	5.144	5.173	408.597	47.310.796
Piani aziendali (pluriaziedali)	4.958	4.984	402.665	46.347.891
Piani settoriali	0	0	0	0
Piani territoriali	2	5	165	26.400
Piani individuali	184	184	5.767	936.505

Fonte: elaborazioni Inapp su dati inviati dai FPI al 31.05.2024

I Piani approvati sono stati complessivamente finanziati con oltre 113,9 milioni di euro, dei quali poco più di 66,6 milioni derivanti dal contributo dei Fondi di riferimento.

In coerenza con il tema della transizione digitale, quasi tre quarti dei percorsi formativi approvati sono stati progettati avendo a riferimento il quadro Dig Comp 2.1 per le competenze digitali dei cittadini (figura 3.15), per circa la metà si è fatto riferimento all'Atlante del lavoro e delle qualificazioni e in oltre un terzo ad ESCO e all'E-Competence framework 3.0.

Figura 3.15 Presenza delle specifiche classificazioni sul totale dei Piani* (val. %)



Nota: * era possibile indicare più di una classificazione di riferimento in un singolo Piano formativo.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati inviati dai FPI al 31.05.2024

Il largo riferimento al sistema di classificazione delle competenze digitali Dig Comp 2.1 trova riscontro nell'indicazione delle finalità dei Piani formativi ap-

provati che, in misura preponderante, sono riconducibili alle innovazioni nella produzione e commercializzazione di beni e servizi che richiedono un aggiornamento delle competenze digitali: si tratta del 77,5% dei Piani finanziati con il Conto e del 48% di quelli finanziati nella cornice degli Avvisi. Le diverse finalità riconducibili all'area della transizione ecologica ricorrono in circa il 46,9% dei Piani finanziati tramite Avvisi e nel 22,5% dei Piani finanziati tramite Conto.

Alla data del 31 maggio 2024 risultavano conclusi 2.291 Piani⁶⁴, pari al 44,5% degli approvati, presentati da 2.867 aziende, che hanno visto coinvolti 125.509 lavoratori, per un totale di 12.764.400 ore di formazione; sulla base di questi dati, si possono delineare le caratteristiche tendenziali dei percorsi realizzati. I Piani conclusi sono in larga maggioranza (92,7%) di tipo aziendale o pluri-aziendale e sono l'unico tipo di piano finanziato con il Conto; ben più contenuto il numero dei Piani individuali (7,3%), finanziati esclusivamente con Avvisi. La media di durata della formazione per lavoratore è di circa 101,7 ore. In sintesi, i dati sui Piani conclusi sembrano confermare alcuni elementi caratterizzanti l'insieme dei Piani approvati per quanto riguarda i temi della transizione digitale e la conseguente adozione dei relativi descrittori (Dig Comp 2.1) in primis.

I lavoratori che hanno già concluso la propria esperienza formativa nell'ambito del secondo Avviso del Fondo nuove competenze sono per il 59,5% uomini; le fasce di età più rappresentate sono le due centrali, dei trenta-trentanovenni (26,3%) e dei quaranta-quarantannovenni (28,8%), in linea con l'andamento demografico del mercato del lavoro; il livello d'istruzione è medio-alto (nel 69,4% del totale dei casi), con il 49% dei lavoratori che hanno conseguito almeno il diploma di scuola media superiore; la platea dei formati è, comunque, costituita per più della metà (52%) da operai, tra generici (26,1%) e qualificati (25,9%), seguiti da una buona rappresentanza di impiegati amministrativi e tecnici (40%). Le imprese coinvolte nella realizzazione dei Piani formativi già conclusi, distribuite su quasi tutti i settori economici, sono in maggioranza di piccole dimensioni, con un numero di dipendenti compreso tra 10 e 49 (43,2%), per entrambi i sistemi di finanziamento; le microimprese rappresentano il 27,7% del totale.

Nel quadro di una complessiva disamina degli orientamenti prevalenti nella strutturazione dell'offerta di formazione continua occorre considerare l'analisi degli Avvisi emanati dai Fondi paritetici interprofessionali a valere sul Conto di Sistema, come strumento di programmazione e orientamento dell'offerta stessa.

La programmazione ordinaria della formazione da parte dei Fondi paritetici interprofessionali

⁶⁴ Per conclusi si intendono quei piani il cui iter amministrativo ha visto chiusa la fase di rendicontazione incluso il saldo riconosciuto alle imprese e/o enti di formazione.



Nell'ultimo triennio per i quali sono consolidati i dati, ovvero quello che intercorre tra il 1° novembre 2020 e il 31 dicembre 2023 questa modalità di erogazione dell'attività è stata complessivamente sostenuta con oltre 1,256 miliardi di euro, ma con significative fluttuazioni temporali⁶⁵.

Le dinamiche nell'andamento degli importi che finanziano gli Avvisi variano per singolo Fondo a causa di un insieme di elementi di differente natura. L'entità di quanto stanziato in un determinato arco di tempo, per esempio, può essere influenzata anche dagli importi destinati agli Avvisi in periodi precedenti e dalle loro caratteristiche in fatto di durata⁶⁶. Non si deve inoltre dimenticare l'utilizzo che i Fondi fanno dell'altro canale di finanziamento dell'offerta formativa, il Conto aziendale⁶⁷.

Segnatamente, gli effetti della crisi pandemica e le turbolenze venutesi a creare a seguito dello scoppio del conflitto russo-ucraino nel febbraio del 2022 si saldano con le sfide di più lungo periodo⁶⁸ e chiedono al complesso panorama dei Fondi paritetici interprofessionali interventi programmatori e approcci gestionali differenziati rispetto al passato.

Nell'ultimo arco di tempo preso in considerazione, il periodo che va dal 1° novembre 2022 al 31 dicembre 2023, i Fondi interprofessionali hanno emanato 83 Avvisi per un totale di spesa prevista di 620,196 milioni di euro⁶⁹. Sulla base della normativa vigente nel periodo considerato 12 Avvisi fanno riferimento in qualche misura al Fondo nuove competenze (con Avvisi integralmente dedicati o con specifiche linee di finanziamento in Avvisi più ampi) e almeno 16 sono riferibili a misure di politiche attive del lavoro; tra questi, 12 in modo diretto sono rivolti a lavoratori destinatari di interventi e misure di tutela del reddito secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 230/2021.

In complesso, in modo coerente con quanto detto, in tutti gli Avvisi si è venuta progressivamente a consolidare nel corso degli anni una differente im-

⁶⁵ Tali fluttuazioni trovano solo parzialmente giustificazione con gli effetti sui sistemi economico-produttivi della crisi dovuta al SARS CoV-2 in prima battuta e successivamente con quanto imputabile allo scoppio del conflitto russo-ucraino; già negli anni precedenti all'arco di tempo considerato, infatti, l'ammontare degli stanziamenti aveva conosciuto andamenti non uniformi.

⁶⁶ Sulla base della Circolare n. 1/2018 a suo tempo emanata dall'Anpal, in ogni caso, gli importi impegnati dai Fondi paritetici interprofessionali devono essere impiegati entro i dodici mesi successivi.

⁶⁷ Nel corso degli anni i Fondi interprofessionali hanno consolidato propri stili di gestione e programmazione, diversificando l'utilizzo del Conto di Sistema e di quello aziendale per tematiche, finalità e sovente per classe di ampiezza dell'impresa aderente.

⁶⁸ Per il sistema del lavoro italiano le più rilevanti sono quelle connesse ai processi di digitalizzazione, al sempre crescente utilizzo di intelligenza artificiale, alla transizione verde, al superamento delle condizioni di squilibrio nel mercato del lavoro (di genere, territoriali, di disoccupazione giovanile).

⁶⁹ Gli impegni programmatori così determinati sono riferiti a 82 Avvisi, in quanto un Avviso, emanato da Fond.E.R. non è dotato di risorse proprie, ma si basa sull'85% di stanziamenti traferiti da altri Fondi interprofessionali nel caso in cui si verifichi il passaggio di una azienda da uno di tali Fondi a Fond.E.R.

postazione strategica: di fatto, i Fondi orientano sempre di più la programmazione delle attività finanziate con il Conto di Sistema verso i temi della transizione ecologica e della sostenibilità ambientale, del welfare sui luoghi di lavoro, delle innovazioni di processo e (quando possibile) di prodotto (di beni e servizi); accanto a queste tematiche, anche a prescindere dalle ultime evoluzioni normative, alcuni Fondi hanno avviato linee di programmazione connesse all'occupabilità, emanando Avvisi che si richiamano direttamente a interventi di politica attiva del lavoro basati su interventi formativi rivolti a persone potenzialmente occupabili nelle aziende coinvolte negli interventi. In complesso, negli 82 Avvisi presi in esame si individuano 140 tematiche; a livello medio, quindi, in ogni Avviso è presente più di una tematica oggetto di programmazione (1,71).

Un quadro desunto dall'analisi degli Avvisi emanati nel periodo preso in considerazione è riepilogato nella tabella 3.5.

Tabella 3.5 Tematiche indicate nelle finalità degli Avvisi emanati nel periodo 1° novembre 2022 - 31 dicembre 2023^(a)

Tematica indicata	V.a.	% tematiche	Coefficiente di rilevanza su avvisi
Transizione digitale	18	12,9	0,2
Transizione green	26	18,6	0,3
Innovazione di processo/prodotto e aziendale	30	21,4	0,4
Internazionalizzazione	14	10,0	0,2
Aggiornamento/rafforzamento delle competenze ^(b)	16	11,4	0,2
Salvaguardia degli ambienti di lavoro ^(c)	20	14,3	0,2
Occupabilità e misure di politiche attive del lavoro	16	11,4	0,2
Totale	140	100,0	1,71

Nota: (a) Dati calcolati su 82 Avvisi; (b) Incluse quelle linguistiche e informatiche; (c) Attività formative diverse da quanto previsto ex lege in materia formazione obbligatoria.

Fonte: elaborazioni Inapp sulla base degli Avvisi emanati dai Fondi interprofessionali

In relazione a quanto analizzato nel paragrafo 3.1 in cui si evidenzia come i Fondi interprofessionali siano chiamati ad avere un ruolo attivo, come Enti titolari nei processi di IVC, è bene rammentare che, nelle more della definizione di regolamenti che dovranno stabilire quanto previsto dalla nuova legge, alcuni Fondi già si sono sperimentati in questo ambito. Di fatto hanno anticipato in parte quanto sono chiamati a realizzare nei confronti delle imprese e soprattutto dei lavoratori, in termini di riconoscimento delle competenze acquisite.

Le esperienze dei Fondi paritetici interprofessionali nei processi di IVC



In questa direzione, diversi Fondi hanno introdotto nei propri Avvisi elementi per adeguare le candidature dei Piani formativi alle indicazioni europee sull'analisi, valutazione e certificazione delle competenze per accrescere la qualità delle proposte formative e rendere più trasparenti e spendibili gli apprendimenti acquisiti nei contesti formali e non formali dei lavoratori coinvolti nelle attività di formazione. Tale input arriva già con Circolare n.1/2018 emanata dall'Anpal in cui viene indicato che "la formazione [...] dovrà essere progettata per conoscenze e competenze comprendendo per queste ultime idonee attività di valutazione finalizzate al rilascio all'allievo di una attestazione degli apprendimenti acquisiti trasparente e spendibile".

Diversi Fondi hanno iniziato sperimentazioni che riguardano il 'ciclo' delle competenze, a testimonianza dell'importanza che il sistema della bilateralità attribuisce agli strumenti di IVC per dare spendibilità e portabilità alle competenze acquisite dai lavoratori in formazione continua. In maniera non esaustiva e a titolo esemplificativo possiamo rilevare i seguenti percorsi.

Il Fondo Banche e Assicurazioni dal 2010 finanzia e coordina un progetto di definizione degli standard professionali dei settori creditizio e assicurativo, contribuendo allo sviluppo di strategie per l'apprendimento e per facilitare la crescita professionale delle risorse umane nel settore finanziario e assicurativo così come previsto da normativa europea e nazionale. Tali studi hanno dato, inoltre, un notevole contributo al processo di implementazione dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni istituito per il settore stesso, permettendo lo sviluppo di quei settori specifici nell'ambito del processo di implementazione del Sistema nazionale di riconoscimento e certificazione delle competenze. Fondir già dal 2012 ha avviato una sperimentazione di percorsi di progettazione della formazione continua dei dirigenti con il riconoscimento della qualità della progettazione formativa dei Piani presentati al Fondo. Con l'avvio della programmazione 2018 e l'applicazione dei costi standard, il Fondo ha elaborato un formulario di presentazione dei Piani che tenesse conto anche delle indicazioni previste dal Decreto interministeriale dell'8 gennaio 2018 relativo alla istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni (NQF) in risposta alla Raccomandazione europea relativa allo European Qualification Framework (EQF). Nel 2022 lo stesso Fondo ha sperimentato un e-portfolio, ossia un dossier di evidenze, per la valorizzazione dei risultati raggiunti dai dirigenti al termine dei percorsi formativi per poi avviare un processo di certificazione/riconoscimento delle singole esperienze formative.

For.Agrì nel corso degli anni ha dedicato particolare attenzione al tema della certificazione delle competenze finanziando percorsi formativi che prevedono l'attestazione/certificazione delle competenze acquisite. Una particolare attenzione è stata dedicata dal Fondo alla sperimentazione dei percorsi IVC.

Diverse pubblicazioni di For.Agri. hanno descritto l'attività svolta dal Fondo finalizzata all'attestazione degli apprendimenti acquisiti e alla certificazione delle competenze acquisite per via informale e non formale sull'attività lavorativa dai soggetti interessati (ForAgri 2021; 2022). L'esperienza per il riconoscimento degli apprendimenti e delle competenze acquisite in modo informale o non formale è stata realizzata con la Regione Piemonte.

Anche Fondoprofessioni da tempo prevede negli Avvisi che i Piani formativi possano finanziare idonee attività di valutazione/certificazione delle competenze e attestazione degli apprendimenti di valutazione delle competenze, così come previsto dalla Circolare Anpal n. 1/2018. In particolare, il Fondo, in una sperimentazione avviata nel primo semestre del 2023, ha inteso emanare Avvisi per il finanziamento dei Piani formativi che prevedono l'applicazione di un modello sperimentale di progettazione, valutazione degli apprendimenti e attestazione finale e in cui si richiede agli Enti attuatori l'utilizzo dell'Atlante del lavoro o del Repertorio nazionale delle qualificazioni.

Da questo sintetico panorama emerge un quadro nel complesso potenzialmente interessante, in cui l'atteggiamento proattivo di alcuni soggetti bilaterali è indicativo dell'importanza riconosciuta ai processi di IVC e di come sulla base del quadro normativo predisposto si siano, in alcuni casi, già individuate soluzioni e modelli percorribili. Tale esperienza si è andata ulteriormente rafforzando in questi ultimi anni anche grazie agli strumenti di politica attiva di livello nazionale, come si è osservato nel caso del ruolo attivo dei Fondi interprofessionali nell'ambito del Fondo nuove competenze. Ricordiamo infatti che i Piani formativi in questo ambito devono dare evidenza delle modalità di valorizzazione del patrimonio di competenze possedute dal lavoratore, anche attraverso servizi di individuazione o validazione delle competenze e delle modalità di personalizzazione dei percorsi di apprendimento, sulla base delle valutazioni in ingresso. Nonostante il sistema della bilateralità concordi sulla necessità di armonizzare il sistema IVC tra i vari soggetti titolari, l'emanazione e l'applicazione del decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 9 luglio 2024 (si veda paragrafo 3.1) presenta comunque delle complessità per i Fondi che dovranno essere prese in considerazione nella fase di attuazione.



Focus - Analisi valutative del primo avviso FNC

Nel focus riportano sinteticamente i risultati di due attività di valutazione concentrate sul primo Avviso del Fondo nuove competenze. I due lavori partono da prospettive e basi dati diverse, come si osserverà, ma evidenziano aspetti comuni che ne tratteggiano limiti e vantaggi legati a questa misura.

Il primo approfondimento presenta i risultati dell'indagine valutativa sulla prima edizione del Fondo nuove competenze ottenuti su una base informativa costruita ad hoc su cui sono state osservate le caratteristiche degli attori interessati, imprese e lavoratori e descritte caratteristiche e criticità dello strumento alla sua prima applicazione.

Si evidenzia che la base dati è il risultato di una sintesi tra documenti qualitativi (attestazioni di competenza dei singoli lavoratori) e database quantitativi di diversa fonte (Istat, Banca d'Italia, Comunicazioni Obbligatorie, indagine RIL Inapp) che ha comportato l'utilizzo di tecniche avanzate di IA. Il database ricostruito ha condotto a un campione che contiene informazioni sulla formazione erogata di 346.877 lavoratori e 5.072 imprese partecipanti.

Sebbene in valore assoluto le imprese ricipienti del FNC siano più concentrate nelle regioni del Sud Italia, nel Nord e nel Centro assumono un peso maggiore in termini di lavoratori formati. I settori economici (Ateco) più rappresentati sono: il Manifatturiero, il Commercio all'ingrosso e al dettaglio, i Servizi. Nel 36% dei casi, i lavoratori interessati da percorsi di formazioni sono donne, sono mediamente più giovani di un anno degli uomini coinvolti, occupano posizioni a tempo parziale e sono inquadrati come impiegati. L'età media dei lavoratori varia

a seconda della posizione occupata e dal tipo di contratto: contratti stabili, a tempo pieno e con qualifica dirigenziale sono ricoperti da lavoratori con età media più alta (44,5-50 anni).

La comparazione dei dati di bilancio delle imprese aderenti al FNC e quelle nazionali (dati riferiti all'anno 2018 per evitare distorsioni indotte dagli effetti del Covid-19) rivela che le imprese interessate a investire sulla formazione sono di grandi dimensioni e ad alta produttività. Basandoci, inoltre, sull'incrocio con la banca dati RIL, è emersa una sostanziale sovrapposizione di comportamenti sia in termini di caratteristiche dimensionali che in termini di percentuale dei lavoratori coinvolti, concludendo che lo strumento non ha influito sulla propensione delle imprese a ricorrere alla formazione e non ha attratto imprese di minore dimensione.

L'impatto della partecipazione a FNC sulle imprese sembra avere, inoltre, influito su una maggiore espansione sia in termini di valore aggiunto della produzione che per numero di lavoratori (+10%).

Sul merito dei contenuti formativi, osservati in base alle aree di attività dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni considerate come proxy delle competenze formate, per circa la metà del campione dei lavoratori, la formazione si è concentrata nelle competenze di area comune e nelle competenze trasversali. Riguardo agli esiti della formazione sui lavoratori coinvolti dal FNC, l'analisi si è avvalsa delle informazioni estratte dalla banca dati delle Comunicazioni obbligatorie, agganciando gli identificativi dei lavoratori e individuando un campione di oltre 251 mila soggetti. Le maggiori evidenze osservate riguardano gli incrementi dei

livelli di occupabilità dei lavoratori interessati da formazione che a 6 e a 12 mesi dalla fine del percorso FNC presentano una tenuta occupazionale media pari al 96,1% e al 94,1% rispettivamente, con differenze significative per gruppi di età: rispetto alle classi intermedie (35-49 anni) i più giovani (fino a 24 anni) hanno una tenuta occupazionale e contrattuale più bassa che si aggiunge ad una maggiore difficoltà di reimpiego. Non sono invece apprezzabili differenze di genere e di territorialità.

Per valutare le transizioni lavorative a seguito dei percorsi formativi, sono stati confrontati due cluster di lavoratori: interessati o non interessati da una cessazione nei 12 mesi successivi alla formazione, rappresentati rispettivamente per il 29% e il 71% nel campione trattato. In particolare, si rileva che nel sottogruppo dei cessati le dimissioni sono rappresentate per il 54,4%. Su questo specifico target di lavoratori è stata inferita l'ipotesi secondo cui la scelta di 'dimettersi' alla fine della formazione FNC sia stata determinata dalla prospettiva di poter trovare una migliore occupazione proprio a fronte delle maggiori competenze acquisite. Su un campione di 29.590 dimissionari agganciati alle CO è stato applicato un modello lineare per predire la probabilità che un lavoratore si dimetta e che tale dimissione abbia avuto un esito occupazionale in un settore di attività diverso da quello di partenza. I risultati tendono a confermare le ipotesi che la formazione su competenze trasversali sia correlata alla maggiore propensione a cambiare lavoro e a ricollocarsi in ambiti settoriali diversi da quelli di partenza, ovvero che la formazione di FNC, in particolare su tematiche non specialistiche, influenzi i processi di transizione volontaria.

Il secondo lavoro di valutazione si basa sulle informazioni fornite dalla VI Rilevazione imprese e lavoro (RIL) – condotta dall'Inapp nel corso del 2022 – che consentono di effettuare un quadro descrittivo relativo all'uso del FNC da parte delle imprese nel 2021 e, successivamente, analisi empiriche con

metodi di stima che permettono di cogliere effetti causali.

Alla prima edizione del Fondo hanno aderito il 2,3% delle imprese. In totale, il numero di ore finanziate dal Fondo è di circa 20 ore in media. Il numero di dipendenti formati per ognuna delle imprese è pari a 0,4. L'indagine permette anche di evidenziare il rapporto tra ore finanziate attraverso il Fondo e il totale delle ore lavorate, che è pari allo 0,4%. Circa il 79% delle imprese che hanno utilizzato il Fondo dichiara che in assenza dello stesso non avrebbe investito in formazione oppure avrebbe effettuato comunque la formazione, ma per un ammontare minore di ore e tale percentuale si riduce al 25% nel caso dell'opzione più stringente, ovvero nel caso in cui si considerano solo le imprese per cui il Fondo ha indotto l'attivazione di Piani formativi che non avevano programmato di realizzare con risorse private. Si osserva, poi, una significativa differenza tra la percentuale delle imprese che considerano l'introduzione della politica efficace 'in senso debole' (79%) e quella che la giudica efficace 'in senso forte' (25%).

L'adesione al FNC e l'intensità del suo utilizzo, in termini di ore di formazione e numero di partecipanti, è concentrata sulle imprese di medio-grandi dimensioni e nei settori ad alta tecnologia, sia nel comparto manifatturiero che nei servizi. Hanno aderito maggiormente, anche in termini di ore realizzate, le regioni del Centro e quelle del Mezzogiorno, rispetto al resto del Paese. Infine, si conferma la concentrazione della quota di ore di formazione e di lavoratori formati nelle aziende più grandi, dedite maggiormente ai servizi ad alta tecnologia e collocate al Sud.

Le elaborazioni econometriche si concentrano sulla probabilità che l'introduzione del FNC abbia effettivamente indotto le imprese italiane a realizzare attività di formazione e aggiornamento delle competenze che, in assenza del finanziamento pubblico, non sarebbero state erogate e/o sarebbero state effettuate per un numero inferiore di ore. Dalle analisi effettuate emerge, quindi, che l'adesione e l'intensità di utilizzo del



FNC siano positivamente correlate alla riorganizzazione del lavoro avvenuto nelle imprese in seguito allo shock pandemico, all'adozione di tecnologie digitali e alla dimensione aziendale. Inoltre, l'efficacia del FNC nel promuovere attività formative, che altrimenti non sarebbero state realizzate senza finanziamenti pubblici, diminuisce significativamente all'aumentare di dimensioni e redditività delle imprese.

Alcune peculiarità dell'impresa sembrano incidere positivamente sulla probabilità di accesso e sull'intensità di utilizzo del Fondo, nello specifico la dimensione aziendale e la redditività. Un suggerimento potrebbe quindi essere quello di allocare il finanziamento pubblico tenendo conto di tale discrasia di adesione al Fondo, amplificando anche l'effetto di misure come il FNC sulle piccole e medie imprese.



Conclusioni e prospettive

Il sistema formativo italiano, sia nelle componenti accentrate a livello nazionale che in quelle a titolarità regionale, deve fronteggiare nei prossimi mesi questioni particolarmente delicate, che hanno una matrice e un denominatore comune: il cosiddetto 'mismatch', vale a dire il disallineamento tra le competenze richieste dalle imprese (e dalle organizzazioni pubbliche) e quelle in possesso della potenziale forza lavoro.

Le risposte e le soluzioni alle criticità e difficoltà derivanti da questo fenomeno, così come descritto ed evidenziato nelle pagine precedenti, devono arrivare sia dalle filiere formative e dalle pratiche formative esperienziali che preparano i giovani all'inserimento nella società e nel mercato del lavoro sia da quelle che, per lo più in contesti organizzati, supportano i processi di aggiornamento degli adulti.

Il sistema pubblico a sostegno dei processi formativi manifesta alcuni nodi peculiari che si rende necessario affrontare e sciogliere quanto prima per evitare che ogni recente azione riformatrice agisca senza raggiungere i propri obiettivi.

Nel campo della formazione professionale per i giovani, innanzitutto, per mettere progressivamente a valore la recente riforma sulla filiera formativa tecnologico-professionale occorre tenere bene a mente che a livello di governance strutturale ci sono almeno tre grandi criticità da affrontare con una certa urgenza e con nuove opzioni di policy.

La prima riguarda la continuità e progressività dei contenuti formativi tra i percorsi triennali e quadriennali della leFP e quelli successivi fino all'ITS Academy. Ad oggi, analizzando i repertori delle figure professionali (nazionali e regionali), che peraltro dovrebbero essere aggiornati più di frequente,

questa possibilità di continuità sembra garantita soltanto in una piccola parte dei settori economici del nostro Paese, determinando così anche fenomeni di mismatch. Una programmazione formativa più attenta (sia sui repertori che rispetto ai contenuti formativi), sia a livello nazionale che regionale, si rende dunque indispensabile per contrastare questa in parte sofferente progressività. La discontinuità, inoltre, è anche territoriale. Solo alcune Regioni, infatti, presentano un'offerta formativa tale da poter rendere accessibile a un giovane buona parte del lungo percorso di specializzazione su un unico territorio. Sarebbe dunque auspicabile, a breve termine, promuovere politiche di supporto per sostenere, anche economicamente, gli spostamenti necessari per partecipare a un'offerta formativa lontana dal territorio di appartenenza. La seconda criticità è strettamente connessa alle potenzialità, ancora in parte bloccate, che una rinnovata filiera della formazione professionale potrebbe esprimere in tema di capacità e grado di attrazione (*appeal*) verso nuove leve di giovani. Se il trend della partecipazione ai percorsi di leFP è in linea con le precedenti annualità, malgrado le risorse del PNRR (che comunque bene incidono sulla crescita della quota dei percorsi svolti in modalità duale), e se, più in generale, la quota della popolazione tra i 14 e i 18 anni che partecipa al sistema leFP è stabile da tempo intorno all'8%, potrebbe rivelarsi utile concentrare alcune future policy verso la realizzazione di potenti e sinergiche azioni di orientamento, in uscita dalla scuola secondaria inferiore, per descrivere il ventaglio e l'articolazione delle possibilità formative e occupazionali della filiera formativa professionalizzante.

La terza criticità, infine, riguarda il versante dei fabbisogni di competenze a cui bisognerà rispondere in futuro con specifiche azioni di programmazione formativa, considerando con attenzione anche la nuova centralità delle competenze chiave e trasversali, non solo per i giovani che frequentano i percorsi professionalizzanti, ma anche, nella più ampia ottica organizzativa, a vantaggio della professionalità dei formatori e dunque della qualità degli stessi organismi di formazione.

Anche sul versante delle pratiche formative esperienziali (*work-based learning*) ci sono un paio di questioni urgenti su cui riflettere.

La prima concerne l'apprendistato e in particolare riguarda la necessità di identificare strumenti e modelli che possano favorire l'implementazione di una misura per gli adulti prevista già da qualche anno ma di fatto scarsamente utilizzata dalle imprese, vale a dire la possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante i disoccupati senza limiti di età percettori di un'indennità di disoccupazione. Questa tipologia di apprendistato potrebbe così rivelarsi un utile strumento per il reinserimento nel mercato del lavoro, così come già accade in altri Paesi europei, ferme restando le altre due anime dello stesso



apprendistato finalizzate al conseguimento di titoli di studio (ma di fatto ancora poco utilizzate).

Il discorso è invece un po' diverso per il tirocinio extracurricolare, strumento di alternanza tra studio e lavoro finalizzato all'orientamento e alla formazione, che negli ultimi anni è stato utilizzato prevalentemente come politica attiva di inserimento al lavoro. Il dibattito sul tema è aperto, anche in virtù di alcune recenti indicazioni europee. Certamente, a prescindere dal suo versatile utilizzo, è comunque importante che il tirocinio extracurricolare mantenga ben salda la sua natura formativa, innanzitutto per supportare i più giovani nel delicato percorso di transizione tra scuola e lavoro, ma anche per evitare un suo uso distorto, come quando è spesso rivolto, con scarsi contenuti formativi, a disoccupati e inoccupati con basso livello di qualificazione.

Senza dubbio un ottimale utilizzo di questi strumenti esperienziali non può non basarsi su una più estesa e intensa collaborazione con le imprese nei diversi tessuti produttivi, anche per combattere il problema del mismatch. Per quanto riguarda gli adulti e in particolare i lavoratori o coloro che sono in transizione da status di occupati a disoccupati e viceversa, l'analisi dei dati e delle informazioni presenti nel capitolo evidenzia come le criticità strutturali dell'offerta formativa siano accentuate dall'attuale assetto della formazione continua finanziata, la cui frammentazione nelle misure e nei livelli di governance non favorisce l'individuazione di soluzioni di sistema. A tal proposito, si riportano alcuni punti di criticità proprio a partire dalla governance stessa, ma che, allo stesso tempo, hanno un immediato riflesso anche sulle caratteristiche dei servizi di formazione erogati non solo per i lavoratori, ma anche per tutti gli adulti in transizione tra i diversi status professionali.

In primo luogo, l'assenza di un organismo permanente di coordinamento tra i vari attori pubblici e privati che sia in grado di ricomporre una condivisione strategica e operativa delle politiche di formazione rivolta agli adulti: chiaramente in questi anni l'interlocuzione, soprattutto tecnica, tra i vari attori, è stata attiva, ma sulla base della necessità di implementare specifiche iniziative o policy.

Uno dei nodi critici è la prevalenza di un'offerta formativa, a vari livelli di competenza, conservativa e spesso 'autoreferenziale', soprattutto quella ancora basata sui cataloghi promossi da soggetti pubblici. Tale modello fatica ad aggiornarsi in termini di metodologie e di tecnologie adeguate, specie per i lavoratori anziani e 'marginali', e stenta a disegnare percorsi personalizzati basati su micro-learning che esitino in micro-qualificazioni o almeno in micro-competenze, direzione verso cui solo di recente, come osservato nel capitolo, il sistema sembra muoversi.

In questo quadro, rimane largamente sotto-tutelato, dal punto di vista formativo, il target del lavoro autonomo. Come noto, sono residuali i finanziamenti

operati dalle Regioni, mentre i Fondi interprofessionali non hanno competenze specifiche. Attraverso il sistema regionale dovrebbe essere intercettata la previsione di formazione dei beneficiari di ISCRO, ma, al momento, si tratta di un segmento limitato e che, nell'ultima previsione normativa, lascia ampi spazi interpretativi circa la stessa condizionalità della formazione per i beneficiari del contributo.

A quanto fin qui delineato si possono aggiungere ulteriori aspetti critici che riguardano quelle caratteristiche peculiari dei canali di finanziamento riportati in particolare nella seconda parte del paragrafo 3.3 dedicata alle policy a sostegno della formazione continua.

Per quanto riguarda i Fondi paritetici interprofessionali, non tutti gli organismi bilaterali sembrano avere una capacità organizzativa e amministrativa in grado di raccogliere le sfide e le strategie poste su un piano di sistema: un banco di prova importante in questo senso sarà rappresentato dalla capacità di gestire i compiti previsti nel decreto IVC del luglio 2024.

Nel caso della formazione continua regionale, per lo più finanziata dal FSE, spesso rappresenta una risorsa residuale in termini di programmazione e inoltre non è omogeneamente distribuita sui territori, a scapito spesso delle imprese e dei lavoratori delle regioni meridionali. Sembrano funzionare meglio situazioni in cui si concentrano le risorse su ambiti innovativi (transizioni digitali soprattutto) e di sperimentazione specifica, come nel caso del lavoro autonomo o nell'attivazione di voucher o conti individuali, il tutto in un quadro di sempre più marcata divaricazione tra le diverse realtà regionali. Infine, rispetto al FNC, in relazione ai dati di monitoraggio e valutazione analizzati nel capitolo, si nota una più rilevante partecipazione di imprese che per dimensione, settore tecnologico e tradizione culturale investono normalmente in formazione. Pertanto, non sembra al momento essere stato uno strumento in grado di stimolare bisogni di competenze verso le transizioni anche da parte di realtà produttive normalmente distanti dalla formazione.

In relazione a quanto analizzato non possono definirsi immediate e facili soluzioni. Il quadro complessivo che si compone di governance multilivello se da una parte, come spesso è stato notato, rappresenta una risposta alla complessità delle sfide, dall'altra rende necessario accelerare processi di riforma basati sull'avvio di strumenti e politiche note e auspicabili, ma lontane dalla loro attuazione piena.

In questa direzione il sistema dell'offerta formativa dovrebbe ripartire e tesauroizzare tutti quei processi che sono già previsti in parte anche nel Piano nuove competenze - transizioni e al quale se ne affiancano altri, nel tentativo di ricomporre in un quadro ancora più organico una serie di strumenti efficaci



e appropriati di intervento: alternanza e duale, percorsi di personalizzazione, servizi di IVC che includano in modo più organico e coordinato le micro-qualificazioni, fascicolo del lavoratore o fascicolo socio-lavorativo, ulteriore integrazione e valorizzazione delle banche dati sulla formazione.

Si tratta di punti fermi da cui il sistema della formazione sembra volere ripartire in questi ultimi mesi, finalizzando la spinta riformatrice al fine di migliorare l'offerta formativa e ridurre il mismatch almeno tra le competenze richieste e quelle disponibili. Si tratta, per molti aspetti, di un cambio di paradigma che ridisegna la policy a sostegno della formazione.

Entrando nel dettaglio, indubbiamente i processi di personalizzazione della formazione vanno rafforzati consentendo ai cittadini di disporre di un'offerta calibrata in relazione alle fasi della propria vita professionale anche nell'ottica di operare il diritto permanente alla formazione di tutti i cittadini. In questa direzione una crescente collaborazione con il sistema produttivo si rende necessaria soprattutto nella sua connessione alla rete dell'offerta formativa pubblica/privata.

Legato alla personalizzazione vi è il tema dell'implementazione e dell'allargamento dei servizi di IVC di cui si è accennato poco sopra, soprattutto, alla luce della recente riforma di luglio 2024 che riguarda i processi di IVC direttamente legati alle iniziative di competenza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Al di là dei problemi di attuazione dei servizi, è bene che venga veicolato e rafforzato presso i cittadini il valore d'uso degli stessi, cercando di diffonderne e allargare la fruibilità alla luce dell'evoluzione dei processi formativi basati sempre più su micro-qualificazioni e su iniziative esperienziali di apprendimento presso le imprese.

Non meno rilevante è superare finalmente la storica difficoltà a costruire un sistema informativo della formazione erogata che rappresenti una base dati unica per il monitoraggio puntuale e funzionale all'analisi delle policy e per la loro valutazione, anche alla luce della necessità di veicolare direttamente tali informazioni nel fascicolo socio-lavorativo che rappresenta una delle chiavi per esercitare il diritto alla formazione specie nei periodi di transizione professionale.

Bibliografia

- Agid (2023), *Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione Edizione 2024-2026*, Roma, Agenzia per l'Italia Digitale
- Angotti R. (2024), Pre- and post-pandemic (Covid-19) in-company intergenerational learning. Data from the "INDACO-CVTS" Survey, in *7th International Conference on Aging & Technology Fair (eng)aging! 2024*, Praga, 20-21 giugno
- Angotti R., Occhiocupo G., Pedone A. (2023), Formazione continua e digitalizzazione nella PA. Spunti di riflessione dai dati dell'Indagine INDACO-PA, *Sinapsi*, XIII, n.3, pp.33-48
- Anpal (2024), *Quarto rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, Collana Biblioteca Anpal n.32, Roma, Anpal
- Barricelli D., Carolla S. (2023), Gli investimenti formativi dei lavoratori autonomi alla luce della crisi pandemica e dei primi cambiamenti indotti dalla trasformazione digitale, *Economia & Lavoro*, LVII, n.1, pp.47-63
- Cedefop (2024), *Digital skills ambitions in action: Cedefop's skills forecast digitalisation scenario*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Cedefop (2023), *Microcredentials for labour market education and training: the added value for end users*, Cedefop Research Paper, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- D'Agostino S., Giubileo F., Vaccaro S. (2023), Il progressivo ampliamento dell'apprendistato per promuovere la formazione e l'occupazione della popolazione adulta, *Economia & Lavoro*, LVII, n.3, pp.51-67
- Dipartimento per la trasformazione digitale, Agid (2024), *Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026*, Roma, Dipartimento per la trasformazione digitale, Agid
- ForAgri (2022), *Attestazione degli apprendimenti acquisiti. La sperimentazione ForAgri*, Position Paper 1, Roma, ForAgri
- ForAgri (2021), *Il percorso IVC e la certificazione delle competenze acquisite per via informale e non formale: l'esperienza di Foragri nella Regione Piemonte*, Position Paper 2, Roma, ForAgri
- Franceschetti M., Giovannini F., Santanicchia M. (2022), *Continuità formativa e rispondenza ai fabbisogni di competenze nella filiera lunga leFP-IFTS-ITS*, Inapp Working Paper n.91, Roma, Inapp
- Gotti E. (2023), La sperimentazione Valditaro: un'occasione per tornare a parlare di VET, *Rassegna CNOS*, 39, n.3, pp.139-149
- Inapp, Anpal (2024), *XXIII Rapporto sulla Formazione continua annualità 2021-2022*, Roma, Inapp
- Inapp, Carlini A., Crispolti E. (a cura di) (2024a), *XXI Rapporto di monitoraggio del Sistema di Istruzione e formazione professionale e dei percorsi in Duale nella leFP, a.f. 2021-2022*, Roma, Inapp
- Inapp, D'Agostino S., Vaccaro S. (2021), *Apprendistato in evoluzione. Traiettorie e prospettive dei sistemi duali in Europa e in Italia*, Inapp Report n.20, Roma, Inapp
- Inapp, Giovannini F., Santanicchia M. (2023), *Valutare competenze chiave nella leFP. Fondamenti e sperimentazione di un dispositivo di valutazione formativa*, Inapp Report n.35, Roma, Inapp
- Inapp, Infante V., Vaccaro S. (a cura di) (2024b), *Segnali di potenziamento dell'apprendistato duale XXII Rapporto di monitoraggio*, Roma, Inapp
- Istat (2024), *Decennio digitale e capitale umano: il ritardo dell'Italia nelle competenze*, *Statistiche Today*, 21 giugno



- Iuzzolino G., Scatigno A., Tosi G. (2023a), *Il tirocinio extracurricolare. Criticità e prospettive di una misura controversa*, Inapp Paper n.42, Roma, Inapp
- Iuzzolino G., Scatigno A., Tosi G. (2023b), *Il tirocinio extracurricolare. Dinamiche e prospettive di una misura complessa*, *Economia & Lavoro*, LVII, n.3, pp.85-103
- Lovergine S., Occhicupo G. (2024), *Elementi di analisi sull'impiego di sistemi e algoritmi di IA nelle decisioni amministrative*, Inapp Paper n.48, Roma, Inapp
- MLPS, MIUR (2018), *Implementazione in Italia della Raccomandazione del Consiglio "Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti"*, *Rapporto ai sensi del Punto 16 della Raccomandazione del Consiglio del 19 dicembre 2016 (2016/C 484/01)*, Roma, MLPS, MIUR
- Mortari L. (2009), *La formazione del docente professionista*, Carocci, Roma
- Nicoletti P. (2024a), *La formazione universitaria sulla sostenibilità e la responsabilità sociale d'impresa: i primi dati relativi al Nord-Italia*, Inapp Working Paper n.121, Roma, Inapp
- Nicoletti P. (2024b), *La formazione universitaria sulla sostenibilità e la responsabilità sociale d'impresa: i dati del Centro-Italia*, Inapp Working Paper n.126, Roma, Inapp
- Nicoletti P. (2023), *L'offerta di alta formazione universitaria sulla responsabilità sociale d'impresa e la sostenibilità*, Inapp Paper n.43, Roma, Inapp
- Nicoletti P., Nobili D. (2022), *Formazione continua e responsabilità sociale d'impresa: un'indagine sui Piani formativi dei Fondi paritetici interprofessionali (2018-2020)*, Inapp Paper n.34, Roma, Inapp
- Nicoli D.E. (2023), *La filiera tecnologico-professionale. Una strada per realizzare il VET Italiano?*, *Rassegna CNOS*, n.3, pp.150-159
- Occhicupo G. (2023), *La funzione strategica della formazione continua per lo sviluppo delle competenze alla luce dei principali strumenti di policy*, *Economia & Lavoro*, n.1, pp.37-46
- OECD (2023), *Public policies for effective micro-credential learning*, OECD Education Policy Perspectives n.85, Paris, OECD Publishing
- Pedone A. (2024), *Continuing training in the digital era: microlearning, microcredentials and digital badges: challenges and perspectives*, *QTimes-Journal of Education, Technology and Social Studies*, 16, n.1, pp.123-134
- Salatin A. (2023), *L'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale in Italia. Considerazioni sullo schema di DDL Valditara*, *Rivista telematica Adi*, 20 novembre
- Salerno G.M. (2024), *L'istituzione e la sperimentazione della filiera tecnologico-professionale: analisi e prospettive degli aspetti di sistema*, *Rassegna CNOS*, 40, n.1, pp.135-147
- Salerno G.M. (2023), *Il disegno di legge sulla istituzione della filiera formativa tecnologico professionale: il punto di vista giuridico-istituzionale*, *Rassegna CNOS*, 39, n.3, pp.160-171
- Schon D. (2006), *Formare il professionista riflessivo*, trad. it., Milano, Franco Angeli

Riferimenti normativi

Comunicazione della Commissione (2024) al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Carenze di manodopera e competenze nell'UE: un piano d'azione*, COM (2024) 131 final

- Comunicazione della Commissione (2023) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento*, COM (2023) 577 final
- Comunicazione della Commissione (2020) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*
- Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che *istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030*
- Decreto 5 gennaio 2021, *Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze*, in G.U. n.13, 18.1.2021
- Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 61, *Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale*, in GU n. 112 del 16.05.2017 - Suppl. Ordinario n. 23
- Legge 4 luglio 2024, n. 95, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, recante *ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione*, in G.U. n.157, 6.7.2024
- Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al *miglioramento e alla garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e alla lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini ("direttiva sui tirocini")*, COM(2024) 132 final, 20.03.2024
- Proposta di Raccomandazione del Consiglio su un *quadro di qualità rafforzato per i tirocini*, COM(2024) 133 final, 20.03.2024
- Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (2023) che *istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione di prodotti delle tecnologie a zero emissioni nette (normativa sull'industria a zero emissioni nette)*, COM(2023) 161 final