



BILATERALITÀ E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

ANALISI E APPROFONDIMENTO

25

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di *governance* delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2029), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente: Natale Forlani

Direttore generale: Lorian Bigi

Riferimenti

Corso d'Italia, 33 00198 Roma

Tel. +39.06.85447.1

web: www.inapp.gov.it

Contatti: editoria@inapp.gov.it

Il lavoro è realizzato dal Gruppo di ricerca 'Politiche promosse dal sistema della bilateralità per la formazione dei lavoratori e per l'occupabilità' della Struttura Lavoro e professioni. La pubblicazione è stata realizzata da INAPP in qualità di Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, Donne e Lavoro FSE+ 2021-2027, Piano INAPP 2023-2026 — Operazione a titolarità n. 2 — Sviluppo del sistema Atlante del Lavoro e del Sistema informativo delle Professioni — Attività 3: Monitoraggio, analisi e valutazione della Formazione Continua e per l'occupabilità nel Sistema della Bilateralità.

Autori: Luigi Accogli (cap.6), Vincenzo D'Amico (Box in cap. 2), Claudio Franzosi (Introduzione e contesto di riferimento, cap. 3 e cap. 4), Maria Laura Marini (cap. 5), Marco Picozza (cap. 1), Anna Rita Racioppo (cap. 2).

Elaborazioni statistiche a cura di Marco Patriarca, Marco Picozza e Vincenza Tersigni (Struttura Sistemi formativi).

Le elaborazioni dei dati sono aggiornate al 30 giugno 2026

Testo chiuso a luglio 2026

Testo pubblicato a luglio 2026

Elaborazione grafica copertina e impaginazione della collana a cura di Valentina Orienti

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2026] [Inapp]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione — Non commerciale — Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN: 3103-2788

Introduzione e contesto di riferimento	4
1. Le adesioni ai Fondi paritetici professionali: dimensione aziendale e settori economici	7
2. La partecipazione dei lavoratori alle attività formative: analisi per età, genere, livelli di istruzione ed occupazione	14
Box - La formazione continua come evoluzione della bilateralità	20
3. Le nuove Linee Guida sui Fondi interprofessionali (D. D. 227/2026) nel governo delle politiche formative della bilateralità	21
4. La programmazione delle attività di formazione attraverso gli Avvisi	26
5. L'esperienza dei Fondi interprofessionali nell'ambito del Fondo Nuove Competenze: un'analisi longitudinale	31
6. I Fondi di solidarietà bilaterali tra ammortizzatori sociali, politiche attive e formazione	38

Introduzione e contesto di riferimento

La formazione continua rappresenta oggi una delle principali leve di competitività dei sistemi produttivi e di tutela dell'occupabilità dei lavoratori. In un contesto caratterizzato dalla transizione digitale, ecologica e demografica (che nel mercato del lavoro si traduce in transizioni occupazionali) l'aggiornamento delle competenze non costituisce più un'attività accessoria, ma una componente strutturale delle politiche attive del lavoro e dello sviluppo delle imprese.

In questo scenario i Fondi paritetici interprofessionali (FPI)¹, espressione della bilateralità tra organizzazioni datoriali e sindacali, rappresentano da oltre un ventennio l'architrave della formazione continua finanziata in Italia, per almeno due aspetti:

- a) traducono il principio della partecipazione delle Parti sociali in un sistema stabile di finanziamento della formazione continua;
- b) mantengono un ruolo di prossimità con i contesti produttivi che nessun altro strumento di politica formativa è, ad oggi, in grado di replicare con la medesima capillarità.

Il presente Focus nasce dall'esigenza di offrire una lettura integrata del complessivo sistema della bilateralità per la formazione dei lavoratori, utilizzando come riferimento i dati relativi all'annualità 2024, in un momento in cui il quadro regolatorio dei Fondi interprofessionali è interessato da una fase di significativa evoluzione. L'emanazione del decreto direttoriale n. 227 dell'11 maggio 2026, che aggiorna e sostituisce integralmente le Linee guida approvate con il D.D. n. 8/2026 (che a loro volta superavano il Regolamento Anpal n. 1/2018), segna infatti una tappa rilevante di un processo che ridisegna in profondità il perimetro operativo dei Fondi, le loro fonti di finanziamento e gli assetti di vigilanza e governance. Comprendere la direzione di marcia di questo processo costituisce un'esigenza analitica prioritaria, non soltanto per i Fondi e per le Parti sociali che di cui sono espressione, ma per l'intero sistema delle politiche attive del lavoro.

Rispetto al Rapporto sulla Formazione Continua, che restituisce annualmente una fotografia complessiva del sistema, il Focus si propone come approfondimento monografico su alcuni ambiti scelti per la loro rilevanza analitica e per la loro attualità nel dibattito di *policy*.

L'originalità del contributo risiede innanzitutto nell'integrazione tra almeno tre prospettive diverse: quella strutturale, relativa alle caratteristiche dimensionali e settoriali delle imprese aderenti; quella socio lavorativa, riferita alle caratteristiche anagrafiche, di genere, di titolo di studio e di inquadramento professionale dei lavoratori coinvolti nei percorsi formativi; e quella regolatorio-programmatica, che dà conto delle innovazioni normative più recenti e dell'impatto che presumibilmente possono avere sul sistema.

Il Focus si articola in sei capitoli e in un box tematico di approfondimento.

Nei primi due capitoli si definiscono alcuni ordini di grandezza del sistema, con attenzione al livello di adesione delle imprese ai Fondi e con le principali caratteristiche demografiche e professionali dei partecipanti alla formazione continua.

Più in particolare, il primo capitolo analizza le adesioni ai Fondi interprofessionali incrociando la dimensione aziendale con i settori economici di appartenenza, mettendo in luce le concentrazioni settoriali di alcuni Fondi e la relazione, non lineare, tra dimensione d'impresa e propensione all'adesione; nel 2024 ha aderito a un Fondo interprofessionale il 48,1% delle aziende con almeno un dipendente, ma in rappresentanza del 74,7% dei lavoratori dipendenti. Questo dato sta a significare che, dietro la distribuzione media, la variabile classe

¹ Nel corso del Focus, anche Fondi interprofessionali o Fondi.

dimensionale gioca un ruolo centrale; infatti, il livello percentuale di adesioni aumenta con il crescere delle dimensioni di impresa, fino ad arrivare al 90,5% tra le aziende con 50-249 dipendenti e all'84,5% in quelle con oltre 250.

Il secondo capitolo approfondisce le caratteristiche dei lavoratori destinatari della formazione finanziata nel 2024, restituendo un quadro in cui la formazione continua sembrerebbe agire soprattutto come strumento di aggiornamento delle competenze per i lavoratori maturi e stabilizzati, con margini di miglioramento significativi nell'intercettazione dei più giovani e delle componenti meno qualificate della forza lavoro; a questa lettura si affianca un box di approfondimento che colloca la bilateralità dei Fondi entro una cornice interpretativa più ampia, quale infrastruttura di adattamento tra domanda e offerta di competenze.

Negli altri quattro capitoli, invece, sono realizzati alcuni affondi che riguardano aspetti tanto di *governance* che di funzionamento del sistema della bilateralità per le attività di formazione.

Nel dettaglio, il terzo capitolo è dedicato all'analisi delle nuove Linee guida di cui al D.D. n. 227/2026, di cui si esaminano in particolare l'estensione del perimetro operativo dei Fondi verso le politiche attive, la nuova tassonomia delle risorse aggiuntive rispetto al gettito dello 0,30% e il rafforzamento del sistema di vigilanza, corredando l'analisi con una lettura ragionata dei rischi e delle opportunità che ne derivano per Fondi di diversa dimensione.

Il quarto capitolo esamina la programmazione delle attività formative attraverso gli Avvisi emanati nel 2024, con un'attenzione specifica alla distribuzione delle risorse tra i Fondi, alle priorità tematiche indicate e alle metodologie formative previste, incluso il rilievo del ritardo del sistema rispetto alle metodologie orientate all'apprendimento assistito dall'intelligenza artificiale.

Il quinto capitolo ricostruisce, in chiave longitudinale, l'esperienza dei FPI nell'ambito del Fondo Nuove Competenze, dando conto dell'evoluzione del ruolo dei Fondi quali soggetti sempre più centrali nella *governance* dell'intervento e delle novità introdotte dalla terza edizione della misura, tra cui l'apertura a nuove categorie di destinatari e l'integrazione con il sistema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

Il sesto e ultimo capitolo allarga infine lo sguardo ai Fondi di solidarietà bilaterali, ricostruendone l'evoluzione normativa e il progressivo superamento di una funzione meramente passiva di sostegno al reddito, a favore di un'integrazione sempre più stretta con le politiche attive e con gli investimenti in competenze dei lavoratori.

L'inclusione di quest'ultimo ambito nel presente Focus non è casuale: risponde all'esigenza di leggere il sistema della bilateralità nel suo complesso, superando una visione settoriale che tenderebbe a isolare la formazione continua dagli altri strumenti di tutela del lavoro. I Fondi paritetici interprofessionali e i Fondi di solidarietà bilaterali, pur rispondendo a logiche istitutive e a finalità distinte, condividono infatti il medesimo principio fondativo, ovvero la gestione partecipata tra le Parti sociali e si muovono, con intensità e tempi diversi, lungo una traiettoria comune di apertura verso le politiche attive del lavoro e di maggiore integrazione con gli strumenti pubblici di sostegno alle transizioni occupazionali.

Infine, ma non meno importante, è parte integrante di questo Focus l'Allegato statistico², composto in un volume a parte per praticità di consultazione, in cui si fornisce a livello regionale, di ripartizione territoriale e di sintesi nazionale il complessivo quadro delle adesioni e per Fondo interprofessionale.

Nel complesso, il Focus si propone di offrire un supporto conoscitivo a differenti platee di destinatari che, pur

² Cfr. <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/6908>

da angolature diverse, condividono l'esigenza di comprendere le trasformazioni in atto nel sistema della bilateralità formativa. Ai decisori pubblici, e in particolare al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il documento può offrire elementi utili a valutare gli effetti attesi delle nuove Linee guida sull'assetto dimensionale del sistema e a calibrare, nelle fasi applicative successive, l'equilibrio tra rafforzamento regolatorio e sostenibilità gestionale dei Fondi di minore dimensione. Alle Parti sociali costituenti dei Fondi, il Focus intende fornire, anche per mezzo dell'Allegato statistico, una base analitica e conoscitiva di insieme. A quanti sono interessati ai temi trattati per finalità di ricerca, infine, il Focus offre un contributo alla riflessione più ampia sull'evoluzione della formazione continua finanziata quale strumento di politica del lavoro, in una fase storica in cui le categorie interpretative consolidate appaiono sottoposte a una tensione crescente.

Come emerge dall'analisi condotta nei capitoli del Focus sopra richiamati il sistema della bilateralità non è chiamato semplicemente ad adeguarsi, in termini di mero adempimento amministrativo, a un quadro normativo in evoluzione, quanto piuttosto è investito da un processo più profondo di ridefinizione della propria identità funzionale. In questa prospettiva, i Fondi interprofessionali si espandono oltre il perimetro tradizionale della formazione continua in senso stretto, assumendo un ruolo più ampio e composito, in cui le competenze si intrecciano con le politiche attive del lavoro, la gestione delle transizioni occupazionali e, come evidenziato nell'ultimo capitolo del Focus, con le stesse logiche di tutela proprie dei Fondi di solidarietà bilaterali, la cui rilevanza va progressivamente crescendo.

1. Le adesioni ai Fondi paritetici professionali: dimensione aziendale e settori economici

L'aspetto dell'adesione ai Fondi paritetici interprofessionali (FPI) in relazione alla dimensione aziendale è strettamente legato alla struttura imprenditoriale italiana. Va infatti ricordato che le microimprese in Italia costituiscono il 94,9% del totale, ma in questo dato sono ricomprese anche le ditte individuali – inclusi i lavoratori autonomi – mentre le aziende analizzate nel presente Focus sono solo quelle dove è presente almeno un dipendente, che sul territorio nazionale sono circa 1,5 milioni.

La quasi totalità delle imprese (77%) aderenti ai FPI rientra nella classe delle microimprese (imprese con un numero di dipendenti fino a 9), in linea con il dato relativo alla totalità delle aziende, così come si evince dalla banca dati Istat-Asia³.

Tabella 1.1 Aziende per classe dimensionale - ripartizione tra FPI (val. %)

Fondi	Micro (1-9)	Piccole (10-49)	Medie (50-249)	Grandi (≥250)
FonArCom	136.076	24.819	2.620	313
Fon.Coop	7.366	3.459	1.069	239
Fon.Ter	16.847	3.930	648	83
Fond.E.R	7.051	2.526	300	27
Fondimpresa	71.325	50.179	13.675	2.329
Fonditalia	48.455	7.016	688	71
Fondolavoro	22.526	3.055	338	29
Fondo Artigianato Formazione	78.028	10.834	370	14
Fondo Banche e Assicurazioni	382	212	175	118
Fondo Formazione PMI	13.480	5.358	497	30
Fondo Formaz.Serv.Pubbl.Industr.	3.287	864	322	118
Fondoprofessioni	33.017	2.562	104	7
For.Agri	2.798	596	91	2
For.Te	63.288	14.299	1.773	303
Formazienda	66.221	11.860	1.212	182
Fondo Conoscenza	21.268	3.776	427	55
Fondo Innova	1.270	230	39	5
Totale	592.685	145.575	24.348	3.925

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Per quanto riguarda i singoli Fondi (tabella 1.2), la più grande concentrazione nella classe 1-9 dipendenti viene rilevata in Fondoprofessioni (92,5%) ma molti Fondi vedono una percentuale di microimprese aderenti con percentuali tra l'80% e l'87%. Nella classe delle medie aziende (50-249 dipendenti) e delle grandi (>250 dipendenti) le percentuali di adesione sono genericamente molto basse, spesso al di sotto del 5% delle aziende aderenti totali, fatta eccezione per Fondo Banche Assicurazioni, dove la percentuale delle aziende medie è del 19,7% e quella di aziende grandi del 13,3%.

³ Per quanto attiene alle caratteristiche delle banche dati prese a riferimento per le analisi presentate in questo paragrafo, si rimanda all'Allegato statistico del presente Focus, più precisamente alla nota metodologica.

Tabella 1.2 Aziende per classe dimensionale - ripartizione per singolo FPI (val. %)

Fondi	Micro (1-9)	Piccole (10-49)	Medie (50-249)	Grandi (≥250)	Totale
FonArCom	83,06	15,15	1,60	0,19	100,00
Fon.Coop	60,71	28,51	8,81	1,97	100,00
Fon.Ter	78,33	18,27	3,01	0,39	100,00
Fond.E.R	71,19	25,50	3,03	0,27	100,00
Fondimpresa	51,87	36,49	9,94	1,69	100,00
Fonditalia	86,17	12,48	1,22	0,13	100,00
Fondolavoro	86,81	11,77	1,30	0,11	100,00
Fondo Artigianato Formazione	87,43	12,14	0,41	0,02	100,00
Fondo Banche e Assicurazioni	43,07	23,90	19,73	13,30	100,00
Fondo Formazione PMI	69,61	27,67	2,57	0,15	100,00
Fondo Form.Serv.Pubbl.Industr.	71,60	18,82	7,01	2,57	100,00
Fondoprofessioni	92,51	7,18	0,29	0,02	100,00
For.Agri	80,24	17,09	2,61	0,06	100,00
For.Te	79,44	17,95	2,23	0,38	100,00
Formazienda	83,32	14,92	1,53	0,23	100,00
Fondo Conoscenza	83,32	14,79	1,67	0,22	100,00
Fondo Innova	82,25	14,90	2,53	0,32	100,00
Totale	77,32	18,99	3,18	0,51	100,00

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

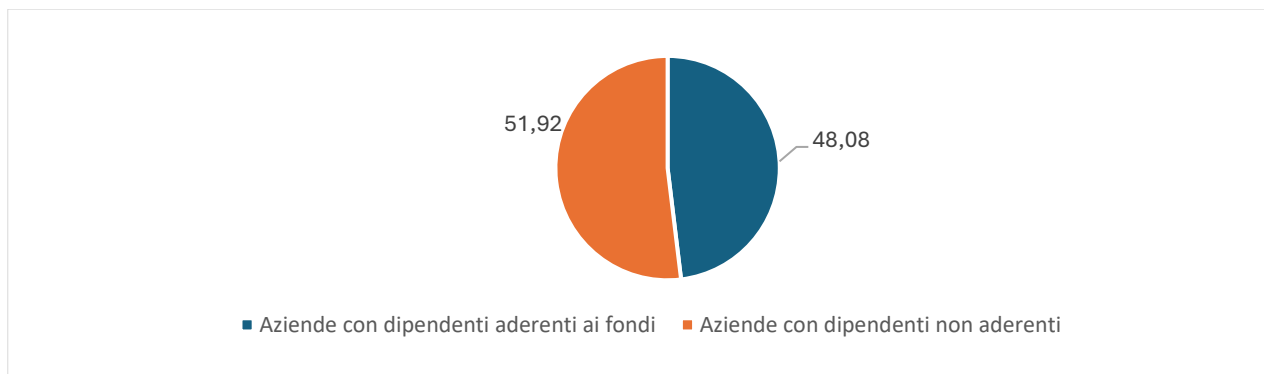
Analizzando l'adesione delle aziende ai FPI nel loro complesso, il dato generale nazionale presenta una sostanziale parità tra aziende aderenti e non aderenti ai Fondi (tabella 1.3, figura 1.1), ma il dato deriva dall'alta percentuale di microimprese, che spesso non decidono di aderire ad alcun Fondo. Se invece andiamo a scorporare il dato delle adesioni nelle singole classi dimensionali (figura 1.2), notiamo che col crescere della classe dimensionale di impresa aumenta la percentuale di adesione ai Fondi, arrivando ad un valore massimo del 90% di adesione per le imprese medie (classe 50-249 dipendenti).

Tabella 1.3 Aziende (con dipendenti) aderenti ai FPI (val. %)

Aziende	%
Aziende con dipendenti aderenti ai fondi	48,08
Aziende con dipendenti non aderenti	51,92

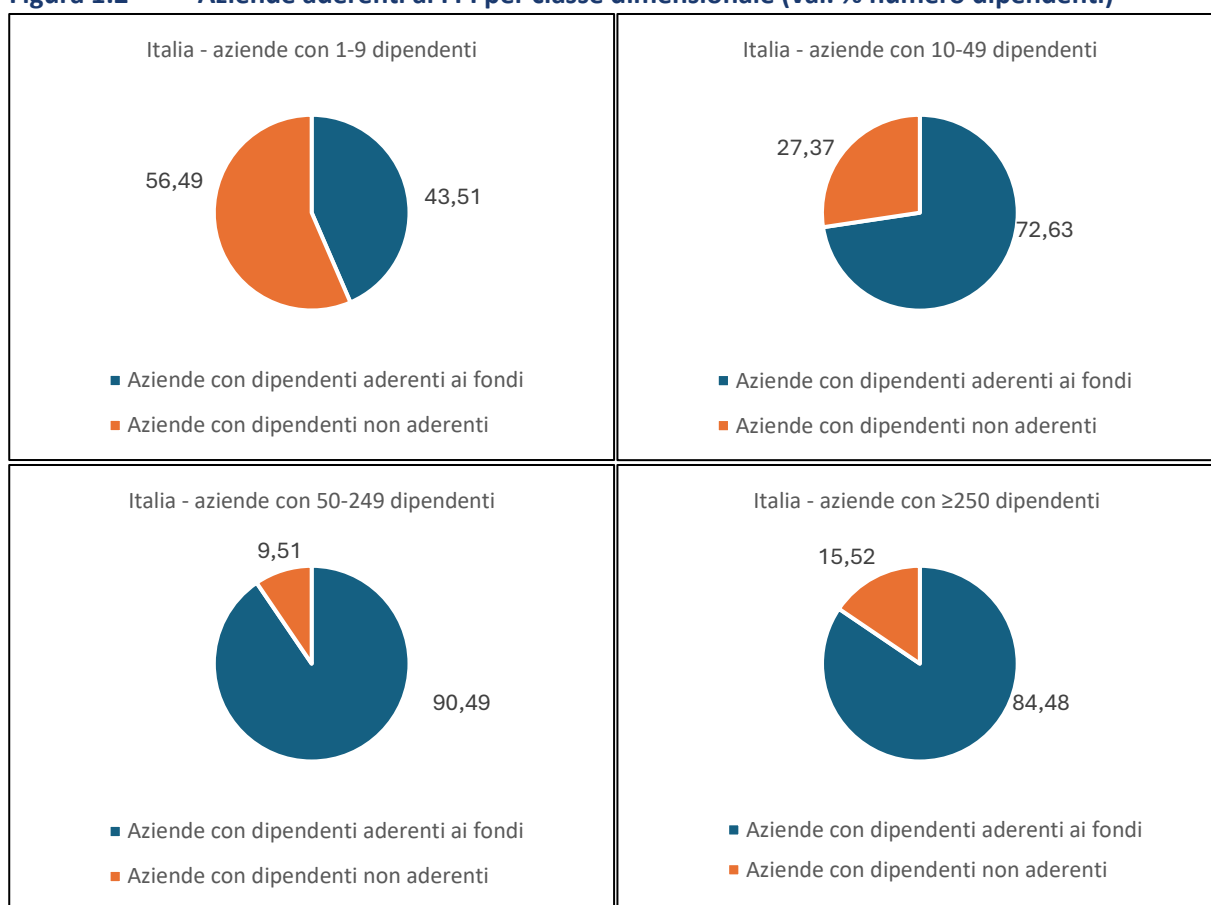
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps

Figura 1.1 Aziende (con dipendenti) aderenti ai FPI (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Istat-Asia

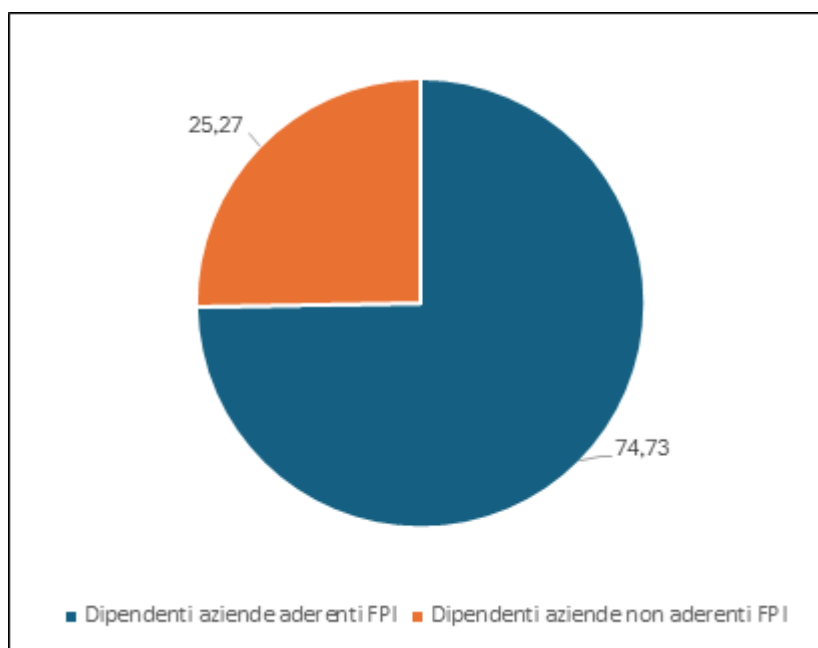
Figura 1.2 Aziende aderenti ai FPI per classe dimensionale (val. % numero dipendenti)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Istat-Asia

Se si considera la variabile “numero di dipendenti”, emerge che l’adesione ai Fondi in misura consistente da parte delle medie e grandi imprese fa sentire il suo effetto: quasi i 2/3 dei dipendenti totali di imprese italiane, infatti, lavorano in aziende aderenti ai FPI (74,7%) (figura 1.3).

Figura 1.3 **Distribuzione dipendenti in aziende aderenti e non ai FPI (val. %)**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Istat-Asia

Per quanto riguarda la distribuzione nei settori economici delle aziende aderenti (tabella 1.4), in alcuni settori si nota la predominanza di aziende aderenti ad un singolo Fondo. Il caso più evidente è rappresentato dai settori “produzione e distribuzione di energia elettrica ed acqua” ed “estrattivo”, dove Fondimpresa raggruppa rispettivamente il 51,3% ed il 50,3% delle imprese del settore. Per quanto riguarda il settore “agricoltura-pesca”, il Fondo For.Aagri raggruppa da solo un quarto (25,2%) delle aziende totali del settore. Altra concentrazione di rilievo è da registrare nel settore dell’istruzione, dove il 25,8% delle imprese del settore aderiscono al fondo Fond.E.R.

Analizzando invece la distribuzione delle aziende aderenti a ciascun Fondo sui vari settori di riferimento (tabella 1.5), la maggior concentrazione avviene nel caso di For.Aagri che, per la sua natura istituzionale di ente bilaterale costituito dalle parti sociali del comparto agricolo, raggruppa da solo quasi il 60% delle aziende del settore. Concentrazione simile per Fondoprofessioni, le cui aziende appartengono quasi per il 50% al settore “Immobiliare, informatica, ricerca e servizi alle imprese”. Al settore manifatturiero afferisce la maggioranza relativa sia delle imprese di Fondimpresa (34,9%) che di Fondo Artigianato Formazione (34,7%). I fondi Fon.Ter e For.Te vedono la maggior concentrazione delle loro imprese nel settore commercio, rispettivamente con il 36,5% ed il 35% delle aziende aderenti. Al settore istruzione aderisce un terzo circa delle aziende di Fond.E.R. (33,5%). Per quanto riguarda gli altri Fondi c’è generalmente una maggiore omogeneità dei settori cui appartengono le proprie aziende aderenti. I settori “estrattivo”, “produzione elettricità, acqua e gas” e “pubblica amministrazione” registrano per tutti i Fondi una percentuale di aziende molto bassa, dato l’esiguo numero complessivo di aziende totali presenti in questi 3 settori.

Tabella 1.4 Aziende per settore economico (val. %)

Fondi	Agricoltura-Pesca	Estrattivo	Manifatturiero	Produzione e distribuzione di energia elettrica,	Costruzioni	Commercio	Alberghi e ristoranti	Trasporti e telecomunicazioni	Finanza e assicurazioni	Immobiliare, Informatica, ricerca, servizi alle imprese	Pubblica Amministrazione	Istruzione	Sanità	Altri Servizi	Informazione Mancante	Totale
FonArCom	15,39	14,44	16,30	11,51	21,56	22,85	23,25	20,02	24,11	22,88	10,98	18,80	22,27	25,06	16,63	21,37
Fon.Coop	15,99	1,26	0,69	1,58	0,62	0,82	0,70	1,44	2,64	1,82	2,60	4,50	5,16	2,87	1,58	1,58
Fon.Ter	1,72	0,50	1,18	1,17	0,98	4,66	5,63	1,55	2,11	2,17	8,96	1,82	2,72	2,37	2,77	2,81
Fond.E.R	0,41	0,17	0,53	0,17	0,65	0,70	0,91	0,61	0,48	0,61	8,96	25,82	2,87	1,76	2,77	1,29
Fondimpresa	14,49	50,38	32,65	51,38	20,75	13,87	8,58	21,64	11,67	16,52	12,14	15,83	10,81	10,01	14,06	17,94
Fonditalia	5,10	6,21	5,84	3,25	8,16	8,99	8,01	7,36	7,19	6,17	3,47	5,17	6,56	7,73	13,47	7,34
Fondolavoro	1,44	1,51	1,91	1,00	3,76	3,85	4,01	3,62	3,17	3,57	0,58	1,82	3,33	4,49	1,58	3,38
Fondo Artigianato Formazione	4,47	11,42	21,06	2,59	22,03	7,84	4,31	12,75	3,01	5,02	2,60	4,13	2,89	16,94	15,45	11,64
Fondo Banche e Assicurazioni	0,00	0,08	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	6,91	0,11	0,00	0,04	0,01	0,02	0,00	0,12
Fondo Formazione PMI	1,52	4,87	4,19	2,25	2,84	2,15	1,58	2,34	2,75	2,25	1,16	1,58	1,69	1,95	4,95	2,53
Fondo Form.Serv.Pubbl.Industr.	0,30	0,67	0,33	15,26	0,54	0,58	0,48	0,95	0,40	0,61	28,32	0,49	0,88	0,79	0,59	0,60
Fondoprofessioni	0,70	0,92	1,19	0,83	1,14	1,63	1,18	0,96	3,14	16,22	2,31	1,37	22,71	2,09	6,73	4,66
For.Agri	25,21	0,00	0,09	0,42	0,04	0,11	0,12	0,12	0,11	0,31	1,45	0,35	0,10	0,68	1,98	0,45
For.Te	2,87	1,43	2,69	3,09	1,92	16,58	26,50	12,65	16,21	8,09	6,07	7,94	5,56	7,41	7,13	10,39
Formazienda	8,02	4,79	8,82	4,34	10,83	11,16	10,88	9,96	13,65	10,38	8,38	7,98	9,27	11,90	8,91	10,37
Fondo Conoscenza	2,27	1,26	2,42	1,08	3,99	3,94	3,59	3,77	2,19	3,03	1,73	2,21	3,02	3,73	1,39	3,33
Fondo Innova	0,10	0,08	0,11	0,08	0,18	0,24	0,26	0,24	0,26	0,25	0,29	0,16	0,15	0,21	0,00	0,20
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Istat-Asia

Tabella 1.5 Settori economici per singolo FPI (val. %)

Fondi	Agricoltura-Pesca	Estrattivo	Manifatturiero	Produzione e distribuzione di energia elettrica, acqua e gas	Costruzioni	Commercio	Alberghi e ristoranti	Trasporti e telecomunicazioni	Finanza e assicurazioni	Immobiliare, Informatica, ricerca, servizi alle imprese	Pubblica Amministrazione	Istruzione	Sanità	Altri Servizi	Informazione Mancante	Totale
FonArCom	0,78	0,10	14,62	0,08	10,83	23,46	12,49	3,87	1,45	15,32	0,02	1,48	5,48	9,97	0,05	100,00
Fon.Coop	10,93	0,12	8,31	0,16	4,18	11,42	5,09	3,77	2,13	16,43	0,07	4,77	17,14	15,40	0,07	100,00
Fon.Ter	0,66	0,03	8,09	0,07	3,74	36,48	23,05	2,28	0,96	11,05	0,14	1,09	5,10	7,18	0,07	100,00
Fond.E.R	0,34	0,02	7,80	0,02	5,40	11,90	8,07	1,96	0,47	6,73	0,31	33,57	11,67	11,57	0,14	100,00
Fondimpresa	0,87	0,44	34,89	0,45	12,41	16,98	5,49	4,99	0,83	13,18	0,03	1,48	3,17	4,74	0,05	100,00
Fonditalia	0,75	0,13	15,25	0,07	11,94	26,90	12,53	4,15	1,26	12,03	0,02	1,18	4,70	8,96	0,12	100,00
Fondolavoro	0,46	0,07	10,81	0,05	11,92	24,98	13,61	4,42	1,20	15,08	0,01	0,90	5,18	11,28	0,03	100,00
Fondo Artigianato Formazione	0,42	0,15	34,67	0,03	20,31	14,77	4,25	4,53	0,33	6,17	0,01	0,60	1,31	12,37	0,09	100,00
Fondo Banche e Assicurazioni	0,00	0,11	1,69	0,00	1,01	2,59	1,35	0,34	76,55	13,30	0,00	0,56	0,68	1,80	0,00	100,00
Fondo Formazione PMI	0,65	0,30	31,78	0,14	12,06	18,67	7,16	3,83	1,39	12,75	0,02	1,05	3,51	6,57	0,13	100,00
Fondo Form.Serv.Pubbl.Industr.	0,54	0,17	10,63	3,99	9,76	21,24	9,13	6,58	0,85	14,55	2,13	1,37	7,73	11,26	0,07	100,00
Fondoprofessionisti	0,16	0,03	4,89	0,03	2,63	7,70	2,91	0,85	0,86	49,86	0,02	0,49	25,64	3,82	0,10	100,00
For.Agri	59,94	0,00	3,99	0,14	0,92	5,25	2,93	1,12	0,32	9,89	0,14	1,29	1,18	12,62	0,29	100,00
For.Te	0,30	0,02	4,96	0,05	1,98	35,02	29,27	5,04	2,00	11,14	0,03	1,28	2,81	6,06	0,05	100,00
Formazienda	0,84	0,07	16,30	0,07	11,21	23,64	12,05	3,97	1,69	14,33	0,04	1,29	4,70	9,76	0,06	100,00
Fondo Conoscenza	0,74	0,06	13,92	0,05	12,87	25,99	12,38	4,69	0,84	13,01	0,02	1,12	4,76	9,52	0,03	100,00
Fondo Innova	0,52	0,06	10,69	0,06	9,78	25,78	15,03	4,92	1,68	17,55	0,06	1,30	3,89	8,68	0,00	100,00
Totale	1,08	0,16	19,17	0,16	10,73	21,95	11,48	4,14	1,28	14,31	0,05	1,68	5,26	8,50	0,07	100,00

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Istat-Asia

L'analisi della distribuzione delle aziende nei vari settori (tabella 1.6) non evidenzia differenze significative tra aziende aderenti ai FPI ed aziende nel loro complesso. Gli unici scostamenti di rilievo sono presenti nel settore manifatturiero, dove la percentuale di aziende aderenti è maggiore rispetto alle aziende totali (19,4% aderenti contro un 13,6% di aziende totali) ed in quello "trasporti e telecomunicazioni" (11,6% aderenti contro un 6,2% di aziende totali); al contrario nel settore "alberghi e ristoranti" si rileva la tendenza opposta (14,9% di aziende totali contro il solo 4,1% delle imprese aderenti). Negli altri settori la distribuzione è sostanzialmente omogenea e si discosta di pochi decimali tra imprese totali ed imprese aderenti ai FPI.

Tabella 1.6 Aziende per settore economico aggregato (totali e aderenti FPI) (val. %)

Aziende - % settori aggregati	Aziende totali	Aziende FPI
Estrattivo	0,08	0,16
Manifatturiero	13,66	19,41
Produtz distribuz di energia elettrica, acqua e gas	0,64	0,16
Costruzioni	13,34	10,86
Commercio	23,42	22,23
Trasporti e telecomunicazioni	6,23	11,61
Alberghi e ristoranti	14,98	4,18
Finanza e assicurazioni	1,45	1,30
Immobiliare, Informatica, ricerca, serv.imprese	13,64	14,49
Istruzione	0,80	1,70
Sanità	4,94	5,32
Altri Servizi	6,83	8,60
Totale	100,00	100,00

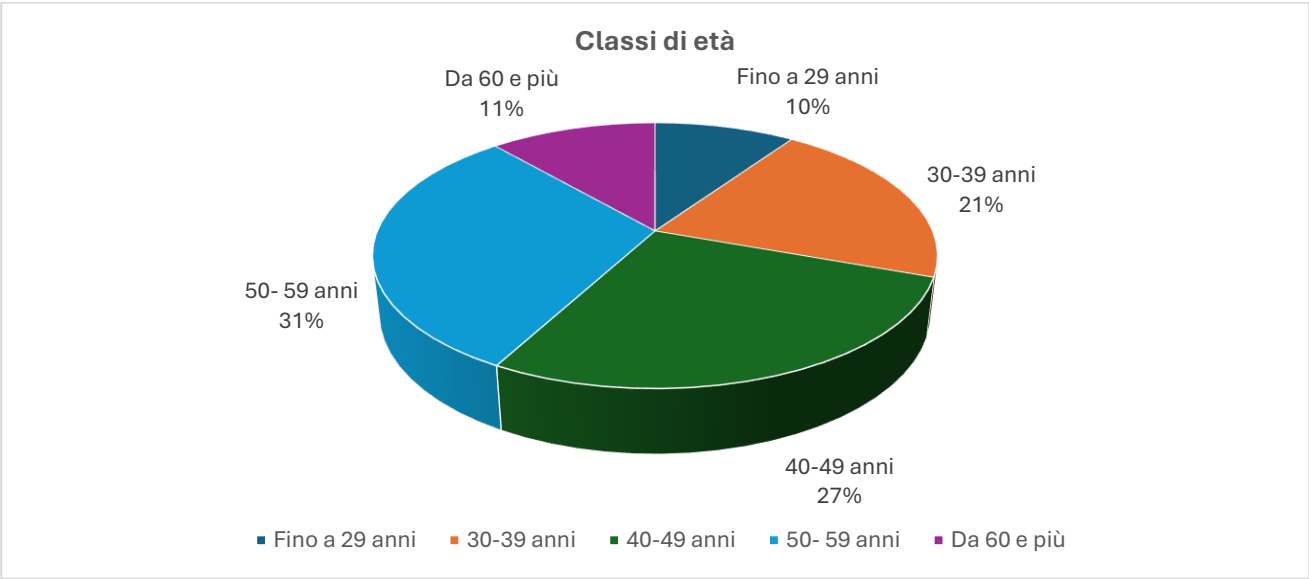
Nota: non sono considerati i settori agricoltura e P.A.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps e Istat-Asia

2. La partecipazione dei lavoratori alle attività formative: analisi per età, genere, livelli di istruzione ed occupazione

Secondo i dati di monitoraggio relativi al numero di lavoratori coinvolti nei percorsi formativi finanziati dai fondi paritetici interprofessionali nel 2024, i soggetti destinatari sono 1.818.883, in prevalenza lavoratori impiegati in ambito amministrativo e tecnico, di età avanzata, diplomati e di genere maschile. In questo capitolo si analizzano, nello specifico, i dati relativi a classi di età, genere, titolo di studio e attività professionale dei lavoratori partecipanti alla formazione, allo scopo di fornire una lettura integrata di contesto.

Grafico 2.1 Lavoratori per classi di età (val. %). Dati al 31 dicembre 2024



Fonte: elaborazioni Inapp su dati dei FPI

Tabella 2.1 Lavoratori per Classi di età (val. a.). Dati al 31 dicembre 2024

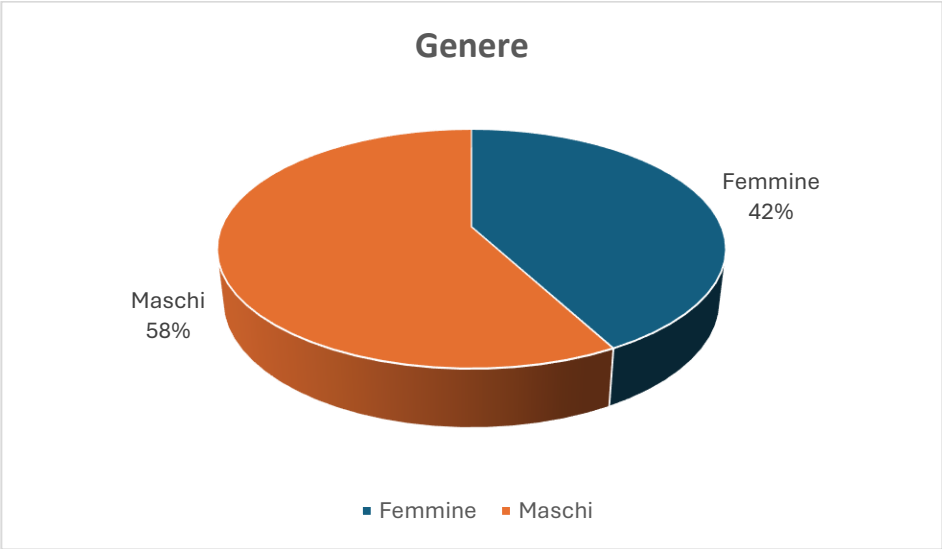
Classi di età	Numero lavoratori
Fino a 29 anni	174.574
30-39 anni	380.184
40-49 anni	498.727
50- 59 anni	558.246
Da 60 e più	207.152
Totale	1.818.883

Fonte: elaborazioni Inapp su dati dei FPI

Con riferimento alle classi di età, un primo dato da porre in evidenza è che la formazione raggiunge soprattutto i lavoratori maturi: la fascia 40-59 anni copre da sola oltre la metà dei partecipanti (58%) e, in particolare, la classe 50-59 anni risulta la più numerosa con 558.246 lavoratori (30,7%), confermando i cinquantenni come il gruppo più rappresentato. Tale dato riflette innanzitutto la struttura demografica della forza lavoro italiana, in cui questa fascia costituisce la componente più consistente tra gli occupati. Per gli stessi motivi sociodemografici, questi lavoratori risultano al contempo i più esposti all'obsolescenza delle competenze — in particolare digitali — e, per propensione individuale, i più distanti dai percorsi formativi rispetto ai lavoratori più giovani.

Proprio questo suggerisce una funzione di *upskilling* e *reskilling* delle attività formative, più che una funzione di primo accesso o di aggiornamento, dato rilevante in chiave di invecchiamento attivo e di adeguamento alle trasformazioni digitali e tecnologiche del lavoro. I giovani under 30 (174.574 lavoratori) destinatari delle attività formative sono infatti la fascia meno numerosa con il 10%. Tale scarsa partecipazione riguarda anche il fatto che i lavoratori più giovani sono spesso impiegati con contratti a termine, stage o apprendistato, e quindi meno interessati dalla formazione finanziata dai fondi interprofessionali che è rivolta soprattutto a lavoratori con rapporti di lavoro stabili. Per quanto riguarda i 207.152 lavoratori over 60, che costituiscono l'11%, il loro contenuto coinvolgimento nelle attività formative finanziate è attribuibile ad una minore propensione delle aziende a investire in formazione a ridosso del pensionamento. Possiamo concludere dunque che i dati sulle classi di età raccontano un sistema di formazione continua che funziona come ammortizzatore dell'obsolescenza per i lavoratori maturi e stabilizzati, facendo fatica a intercettare i giovani e i lavoratori nella fase di costruzione della carriera. Un'analisi importante di questo dato può essere fatta anche rispetto al *mismatch* di competenze ormai diventato strutturale nel mercato del lavoro italiano: da un lato lavoratori anziani aggiornati ma con orizzonte lavorativo più breve e dall'altro giovani con competenze non allineate alla domanda delle imprese e scarsamente coinvolti nei canali della formazione finanziata con i fondi.

Grafico 2.2 Lavoratori per Genere (val. %). Dati al 31 dicembre 2024



Fonte: elaborazioni Inapp su dati dei FPI

Tabella 2.2 Lavoratori per Genere (val. a.). Dati al 31 dicembre 2024

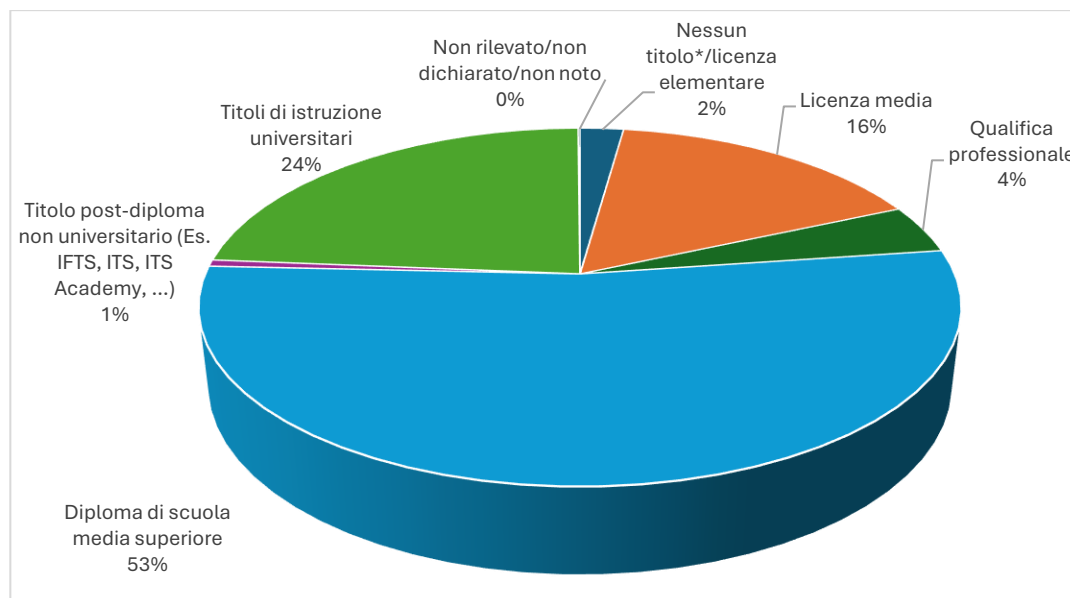
Genere	Numero lavoratori
Femmine	766.268
Maschi	1.052.615
Totale	1.818.883

Fonte: elaborazioni Inapp su dati dei FPI

Rispetto ai dati sul numero dei lavoratori partecipanti alle attività formative finanziate dai Fondi paritetici interprofessionali per genere, i maschi sono 1.052.615, pari al 58%, mentre le femmine sono 766.268, pari al 42%. Appare abbastanza evidente che, così come nella partecipazione al mercato del lavoro, anche nella partecipazione alla formazione emerge, un divario di genere, pari a 16 punti percentuali a favore della componente maschile degli occupati. In questi dati si riflette innanzitutto il fatto che nel mercato del lavoro il

tasso di occupazione femminile resta sensibilmente più basso di quello maschile ma anche il fatto in larga misura della forza lavoro nei settori più coperti dalla formazione dei fondi interprofessionali (industria, edilizia, trasporti), è storicamente a prevalenza maschile come, ad esempio, in buona parte delle imprese aderenti a Fondimpresa del settore industriale. Questo riflette rimanda quindi un doppio elemento a sfavore dell'occupazione femminile: meno donne occupate in alcuni segmenti e, tra quelle occupate, minore accesso ai percorsi di formazione continua: che di conseguenza ciò mostra come il *gender gap* non si manifesti solo nell'accesso al mercato del lavoro, ma anche nell'accesso alle opportunità di sviluppo professionale. Oltre a questi elementi di penalizzazione del lavoro femminile, sicuramente una componente da non sottovalutare, rispetto alla partecipazione alle attività formative, è la persistenza di vincoli derivanti dalle limitate possibilità di conciliazione vita-lavoro a causa dei carichi familiari, e che ostacolano la donna nella adesione a percorsi di formazione continua. Tutto ciò va letto nel quadro più ampio delle persistenti disuguaglianze di genere che caratterizzano il mercato del lavoro italiano sottolineando come una minore partecipazione femminile alla formazione può ridurre ulteriormente l'accesso delle donne alle competenze strategiche richieste dall'evoluzione del mercato del lavoro. Il dato appare particolarmente rilevante se si considera che la formazione continua costituisce una leva fondamentale di tutela dell'occupabilità nelle transizioni digitale e green, anche in un'ottica di riduzione del mismatch. Tuttavia, rispetto a questa analisi fanno eccezione alcuni Fondi come Fond.E.R., Foncoop, Fondoprofessioni in cui, tra i destinatari della formazione, troviamo soprattutto donne: a Fonder aderiscono infatti prevalentemente enti religiosi, scuole private, imprese socio-sanitarie, ambiti in cui, tradizionalmente le donne sono occupate in misura prevalente rispetto agli uomini; situazione, questa, che si riscontra anche in Fon.Coop che ha, tra le sue aderenti, una quota consistente di imprese dell'economia sociale e civile e a Fondoprofessioni, in cui la composizione di genere del comparto professionale vede un maggior numero di donne occupate.

Grafico 2.3 Lavoratori per Titoli di studio (val. %). Dati al 31 dicembre 2024



Fonte: elaborazioni Inapp su dati dei FPI

Tabella 2.3 Lavoratori per Titoli di studio (val. a.). Dati al 31 dicembre 2024

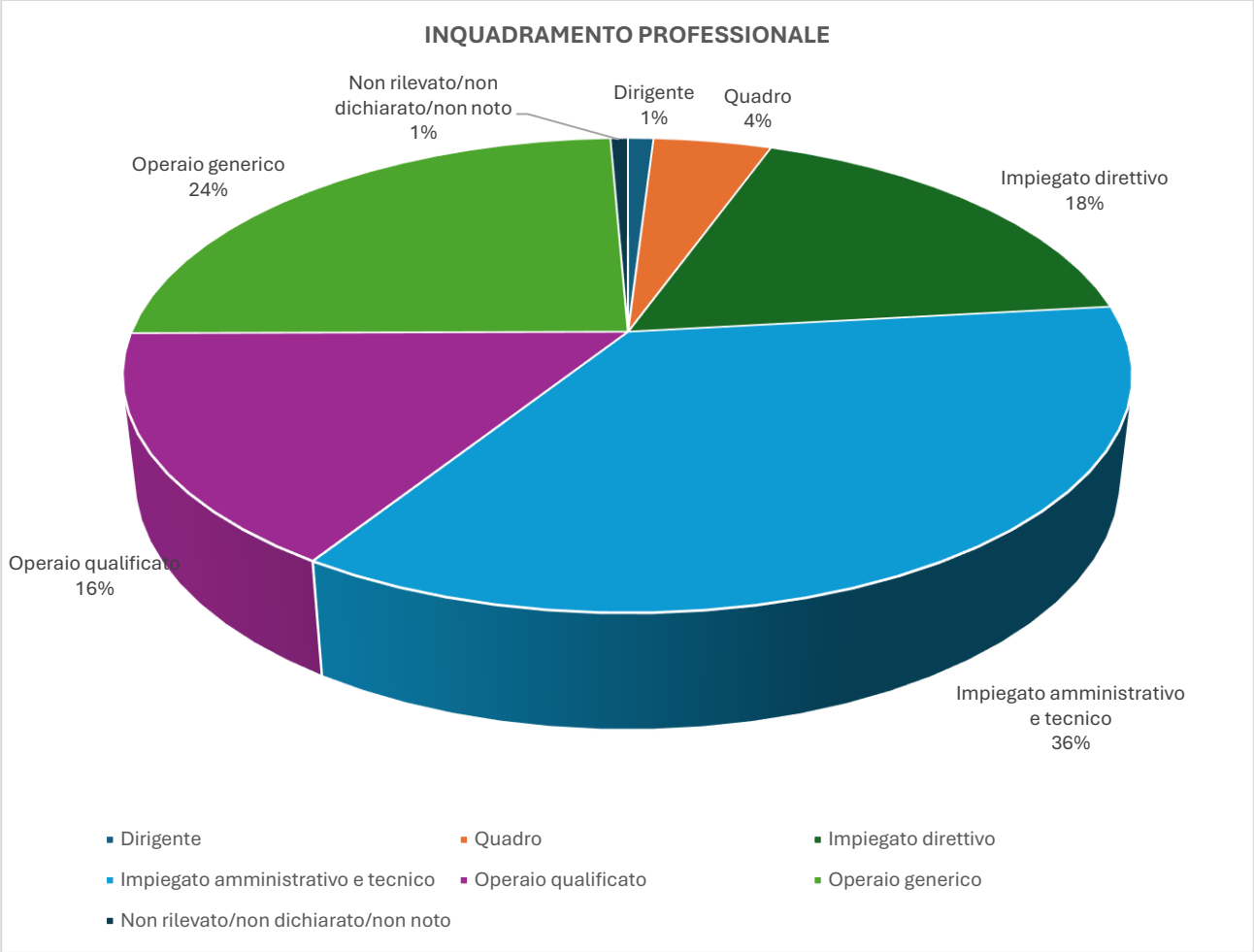
Titolo di studio	Numero lavoratori
Nessun titolo*/licenza elementare	40.098
Licenza media	294.254
Qualifica professionale	80.185
Diploma di scuola media superiore	962.687
Titolo post-diploma non universitario (Es. IFTS, ITS, ITS Academy, ...)	10.750
Titoli di istruzione universitari	429.163
Totale	1.818.883

Fonte: elaborazioni Inapp su dati dei FPI

Rispetto ai **titoli di istruzione** dei lavoratori destinatari della formazione finanziata dai fondi interprofessionali, i partecipanti con diploma di scuola secondaria di secondo grado (962.687 lavoratori) sono oltre la metà, con il 53%, coerentemente con il fatto che la formazione sia orientata principalmente verso profili che hanno una base di istruzione intermedia e necessitano di aggiornamento tecnico-organizzativo soprattutto nel digitale e nel green. È inoltre un dato coerente con la composizione del tessuto produttivo italiano.

I laureati sono quasi un quarto dei partecipanti (24%) con 429.163 lavoratori: insieme ai 10.750 titolari di post-diploma (IFTS/ITS), compongono una quota del 25% di lavoratori con istruzione terziaria nel cui ambito, oltre a IFTS e ITS, gli ITS Academy sono considerati uno degli strumenti più importanti per la formazione tecnica avanzata, sebbene ancora poco diffusi. Questo dato indica come i fondi interprofessionali intercettino anche personale altamente qualificato con un tipo di formazione finanziata frequentemente tramite voucher. Vale soprattutto per fondi come Fondir e Fondirigenti che notoriamente promuovono e finanziano piani di formazione continua per accrescere le competenze dei dirigenti e delle figure manageriali e adeguarle alle sfide di sistemi economico-produttivi sempre più competitivi e in più frequente trasformazione. I lavoratori con bassa scolarità, licenza media (294.254) e con nessun titolo (40.098) sono 334.352 e costituiscono il 18%. Una percentuale abbastanza elevata se si considera che è la più esposta ai rischi di obsolescenza delle competenze e quella per cui la formazione continua ha il valore aggiunto più alto. Come sappiamo, la propensione alla partecipazione alla formazione continua è più ampia tra chi ha livelli di istruzione più alti, il che rende ancora più rilevante il ruolo dei Fondi nel raggiungere i lavoratori con profili bassi.

Grafico 2.4 Lavoratori per inquadramento professionale (val. %). Dati al 31 dicembre 2024



Fonte: elaborazioni Inapp su dati dei FPI

Tabella 2.4 Lavoratori per inquadramento professionale (val. a.). Dati al 31 dicembre 2024

Inquadramento professionale	Numero lavoratori
Dirigente	17.706
Quadro	81.989
Impiegato direttivo	322.663
Impiegato amministrativo e tecnico	650.740
Operaio qualificato	289.263
Operaio generico	444.396
Totale	1.818.883

Fonte: elaborazioni Inapp su dati dei FPI

Speculare all’analisi sui titoli di studio appare quella relativa all’**inquadramento professionale** dei lavoratori. È evidente, infatti, che essendo i lavoratori con titolo di studio secondario i maggiori fruitori della formazione finanziata dai Fondi, a livello professionale la partecipazione alla formazione si concentra nei profili intermedi e operativi con un totale del 54% tra impiegati amministrativi e direttivi. Tale dato riflette anche la composizione del mercato del lavoro italiano dove la massa occupazionale è concentrata nelle posizioni

impiegatizie e operative e dove il capitale umano è più esposto a obsolescenza. Il 40% dei lavoratori è invece costituito da operai qualificati e generici che necessitano di *reskilling* per il riallineamento delle competenze in riferimento ai nuovi processi produttivi trainati da nuove tecnologie e soprattutto dal crescente utilizzo dell'intelligenza artificiale. Ai percorsi di formazione continua resta marginale l'adesione dei lavoratori con professionalità appartenenti a ruoli apicali, con il 5%. Il dato è coerente con l'analisi già fatta precedentemente sulle fasce di età e sui livelli di istruzione, in quanto, anche effettuando l'osservazione rispetto ai profili professionali, emerge che la formazione finanziata intercetta soprattutto i lavoratori – operai e impiegati - che operano nei processi quotidiani dell'impresa su cui è più frequente la necessità di aggiornamento delle competenze e al fine di mantenere l'occupabilità e l'adattamento ai cambiamenti organizzativi e tecnologici. Di contro la bassa presenza di dirigenti e quadri non indica necessariamente che questi profili abbiano meno bisogno di formazione, ma piuttosto che tendono ad accedervi attraverso canali diversi come formazione esterna o altre tipologie di aggiornamento diversa da quella finanziata dai fondi. Tuttavia, ricordiamo che esistono Fondi dedicati esclusivamente a queste professionalità, Fondir e Fondirigenti, dove il numero dei lavoratori laureati e appartenenti ai profili professionali più alti è la totalità.

Un'analisi può essere fatta anche in merito al fenomeno del *mismatch*: questi dati segnalano il disallineamento tra competenze possedute e competenze richieste, che risulta più accentuato nei ruoli medio-bassi e tecnico-operativi. E qui la formazione continua può essere considerata come lo strumento di politica attiva che va a correggere il divario tra domanda ed offerta delle competenze per rafforzare capacità digitali, amministrative, produttive e relazionali richieste dall'impresa, sostenendo i lavoratori che sono più esposti a cambiamenti tecnologici e organizzativi nella tenuta occupazionale.

Box La formazione continua come evoluzione della bilateralità

Nel dibattito sulla formazione continua, l'attenzione si concentra spesso sulle grandezze più facilmente osservabili: risorse finanziarie disponibili, numero di imprese coinvolte, lavoratori formati, piani approvati. Si tratta di indicatori rilevanti, ma parziali. Se considerati isolatamente, rischiano infatti di oscurare una dimensione più profonda: il ruolo sistemico che la formazione continua svolge nelle economie contemporanee. A fronte di trasformazioni sempre più rapide – digitalizzazione, automazione, evoluzione dei modelli organizzativi – la formazione continua non può più essere interpretata come semplice aggiornamento professionale, ma deve essere vista come una vera e propria infrastruttura di adattamento. In questa prospettiva, la formazione collega dinamicamente domanda e offerta di competenze, sostiene la ricombinazione delle skills e facilita la resilienza e la competitività dei sistemi produttivi.

In questo quadro, il modello italiano dei Fondi paritetici interprofessionali assume una rilevanza particolare perché integra tre dimensioni fondamentali: la bilateralità, la massa salariale e la temporalità dei processi di finanziamento. La bilateralità, lungi dall'essere solo una forma di governance condivisa, rappresenta sempre più una modalità di osservazione del cambiamento del mercato del lavoro. Le trasformazioni del lavoro emergono nei contesti produttivi: difficoltà di reperimento delle competenze, innovazioni organizzative, nuove esigenze delle imprese e dei lavoratori. La prossimità delle Parti sociali a queste dinamiche consente di intercettare segnali rilevanti e di tradurli in orientamenti per programmare le attività formative.

Accanto a questa dimensione interpretativa si colloca quella economica. Nel sistema dei Fondi, le risorse derivano storicamente dalla massa salariale, ovvero dal contributo generato direttamente dal lavoro per mezzo della quota di versamento obbligatorio (0,30% dei cedolini dei lavoratori dipendenti). Ciò implica che la disponibilità finanziaria non è esterna al sistema, ma profondamente intrecciata con l'andamento dell'economia. Quando l'occupazione cresce, cresce anche la capacità di finanziare la formazione; quando rallenta, le risorse tendono a ridursi. La formazione continua è quindi generata dal lavoro stesso.

Tuttavia, questa connessione evidenzia una tensione strutturale: le risorse seguono il ciclo economico, mentre i fabbisogni formativi seguono il ciclo dell'innovazione, delle trasformazioni aziendali e delle transizioni occupazionali. Le due dinamiche non coincidono necessariamente. Possono verificarsi situazioni in cui il bisogno di formazione cresce proprio quando le risorse diminuiscono o, viceversa, in cui le risorse sono disponibili ma i fabbisogni non sono ancora pienamente emersi.

La formazione continua si colloca quindi all'intersezione tra il tempo dell'economia e il tempo dell'innovazione, configurandosi come un meccanismo di sincronizzazione. La sfida non consiste solo nel raccogliere risorse, ma nel renderle disponibili nel momento in cui risultano maggiormente necessarie.

Da qui deriva il ruolo strategico della programmazione: programmare non significa soltanto allocare risorse, ma organizzare capacità di risposta in condizioni di incertezza. Pertanto, i sistemi di monitoraggio e analisi delle competenze emergenti permettono di intercettare tempestivamente i segnali di cambiamento e di orientare in modo efficace l'azione formativa.

Le potenziali criticità che derivano da questa articolata connessione sono in parte affrontate nelle nuove Linee guida sul funzionamento dei Fondi interprofessionali, in cui si introduce la possibilità di utilizzare anche altre fonti di finanziamento, pubbliche e private, rispetto a quelle derivanti dalla massa salariale dello 0,30%.

3. Le nuove Linee Guida sui Fondi interprofessionali (D. D. 227/2026) nel governo delle politiche formative della bilateralità

Il decreto direttoriale n. 227 dell'11 maggio 2026, emanato dal Direttore Generale delle Politiche Attive del Lavoro del MLPS, approva la "Release maggio 2026" delle Linee Guida, aggiornando e sostituendo integralmente quelle contenute nel precedente decreto n. 8 del 9 gennaio 2026. La revisione è frutto di un processo condiviso con le rappresentanze dei Fondi e delle parti sociali, ed è qualificata come "disposizioni integrative e correttive" ai sensi dell'art. 1, comma 3 del D.D. n. 8/2026, che già prevedeva la possibilità di modifiche entro sei mesi.

L'emissione di queste Linee Guida si inserisce pertanto nelle tappe di un processo che va oltre un ordinario adeguamento normativo; la scelta stessa di definire questo documento come "Release" (una terminologia mutuata dal mondo dello sviluppo software che implica l'esistenza di versioni successive) non è casuale: il Ministero segnala esplicitamente che potranno seguire ulteriori aggiornamenti, in un quadro regolatorio in movimento, la cui direzione di marcia appare però già chiaramente tracciata. Comprendere questa traiettoria è un'esigenza analitica prioritaria per i fondi, per le parti sociali che li governano e, più in generale, per tutti i soggetti del sistema delle politiche attive che vi operano a vario titolo e con diverse finalità.

Le nuove Linee Guida si inquadrano in un deciso cambiamento nel modo in cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali concepisce il ruolo dei fondi interprofessionali nella governance delle politiche attive e della formazione permanente; una direzione già tracciata dal D.D. n. 8/2026 e ulteriormente confermata dal D.D. n. 227/2026. Rispetto alla versione di gennaio, quella di maggio 2026 chiarisce meglio tre aspetti che riguardano le finalità, gli standard gestionali e il sistema di vigilanza.

Tra tutte, ai fini di questa analisi, due novità rivestono una portata strategica: una è quella relativa alla ridefinizione del perimetro operativo dei fondi, l'altra è quella relativa alla possibilità da parte dei fondi di utilizzare risorse ulteriori rispetto a quelle derivanti dal contributo dello 0,30% versato dalle imprese per la formazione dei lavoratori.

Per quanto riguarda la ridefinizione del perimetro operativo dei fondi, il testo del decreto di maggio estende esplicitamente le finalità finanziabili oltre il tradizionale perimetro della formazione continua in senso stretto, includendo la formazione assunzionale⁴, l'apprendistato professionalizzante, il sostegno ai lavoratori in ammortizzatori sociali, la gestione delle crisi aziendali, la ricollocazione e persino la staffetta generazionale. Non si tratta di una mera lista di dettaglio, quanto piuttosto della ridefinizione di un confine concettuale.

L'apertura verso le politiche attive del lavoro, ancor più marcata di quanto contenuto nelle Linee Guida di gennaio, si accompagna da un lato al rafforzamento del linguaggio sulle transizioni digitale ed ecologica, dall'altro a una accresciuta centralità attribuita alle micro-qualificazioni e alla certificazione delle competenze. In tal senso, si fa riferimento esplicito al ricorso a formule di apprendimento duale⁵, con un richiamo diretto al Fascicolo elettronico del lavoratore come strumento di tracciamento dei percorsi formativi. I fondi interprofessionali vengono dunque proiettati verso un ecosistema molto più ampio di quello in cui hanno operato sino a oggi, in cui gli interventi formativi sono integrati con i dispositivi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, con misure di occupabilità e di gestione delle transizioni occupazionali⁶.

Come già accennato, le Linee Guida del maggio 2026 confermano il cambiamento significativo nell'approccio alle fonti di finanziamento dei Fondi interprofessionali già presente in quelle del gennaio 2026, superando la

⁴ Interna o esterna all'azienda, rivolta a disoccupati o inoccupati.

⁵ Con riferimento a quanto contenuto nel Piano Nazionale Nuove Competenze, adottato con DM MLPS nel dicembre 2021.

⁶ Va considerato che già negli anni scorsi, nella prassi operativa, alcuni fondi interprofessionali hanno iniziato a finanziare interventi formativi volti all'occupabilità e non solo a lavoratori, con esplicito richiamo a misure di politiche attive del lavoro.

logica di stretta dipendenza dal gettito dello 0,30% per aprire a un modello plurale e strutturato di raccolta delle risorse. Il paragrafo 4.1 delle Linee Guida introduce una tassonomia precisa delle risorse aggiuntive, articolata in due macrocategorie: risorse integrative e risorse complementari, cui si possono aggiungere apporti finanziari esterni derivanti da donazioni liberali di privati.

Le risorse integrative sono quelle che concorrono ad ampliare o rimborsare interventi già programmati a valere sullo 0,30%, e rappresentano la tipologia più rilevante sul piano della governance: vengono assimilate al gettito a tutti gli effetti, sottoposte alla piena vigilanza ministeriale e (aspetto cruciale) incluse nella base di calcolo per le spese di funzionamento e per la valorizzazione degli indici di mantenimento dell'autorizzazione. Possono provenire da fonti sia pubbliche che private, senza distinzione di trattamento.

Le risorse complementari hanno invece una funzione di ampliamento dell'offerta formativa e di politica attiva, anche a favore di soggetti terzi. Non concorrono direttamente agli indici di autorizzazione e seguono regole di gestione e controllo definite dall'atto di assegnazione; la vigilanza ministeriale è limitata alla compatibilità con le finalità legali e statutarie del fondo. In caso di provenienza privata, non possono superare il 40% delle entrate su base triennale e devono transitare su conti correnti dedicati e separati.

Infine, gli apporti finanziari esterni sono soggetti anch'essi a controllo di compatibilità e possono essere utilizzati esclusivamente per finalità previste dagli statuti dei Fondi.

Considerando il già rilevato riconoscimento esplicito del fatto che i Fondi interprofessionali possono operare nella formazione assunzionale, nelle politiche attive, nella gestione delle crisi e in integrazione con gli ammortizzatori sociali⁷ è evidente il sensibile allargamento del perimetro degli interventi finanziabili con risorse non derivanti dallo 0,30%⁸.

Accanto a questi aspetti più propriamente riferiti agli ambiti e alle modalità di intervento dei Fondi interprofessionali, le Linee Guida contenute del D.D. n.227/2026 intervengono ulteriormente anche nei meccanismi di governo e controllo dei processi. Infatti, quest'ultima versione rinforza l'introduzione di un sistema di vigilanza strutturato a più livelli che, pur conservando la natura bilaterale della *governance* dei Fondi, ridisegna significativamente il ruolo del Ministero come soggetto regolatore. Vengono introdotti controlli annuali e verifiche quinquennali per il mantenimento dell'autorizzazione, con riferimento esplicito agli standard minimi dell'Allegato 1 del decreto⁹. Si prevede la possibilità di sospensione fino a dodici mesi per sanare le non conformità, nonché procedure di revoca in caso di irregolarità gravi non rimediabili. I Fondi interprofessionali devono quindi adattarsi a un sistema di governance basato su parametri misurabili e standard consolidati nel tempo.

Sotto il profilo operativo-finanziario l'intervento di maggiore impatto (oltre al già analizzato finanziamento con risorse diverse), destinato a richiedere un attento sforzo di coordinamento in fase applicativa, è la revisione del regime delle deroghe per le spese di funzionamento e la gestione del Fondo economie di gestione e rischi (FEGR). Mentre il testo di gennaio ammetteva l'incremento del tetto di spesa anche per alimentare il FEGR, il decreto di maggio 2026 ne ricalibra la logica: la deroga viene ora circoscritta alle sole spese di rafforzamento organizzativo specificamente individuate, escludendo il ricorso alla misura per il reintegro del fondo rischi. Il

⁷ Anche attraverso accordi, convenzioni e protocolli con soggetti terzi, da trasmettere preventivamente al Ministero del Lavoro per il parere di competenza.

⁸ Sono obbligatorie una contabilità separata per ciascuna fonte di finanziamento, con criteri di ripartizione trasparenti per le spese comuni e la tracciatura delle risorse integrative nel rendiconto finanziario (cfr Allegato 3, DD n. 227/2026), con distinzione tra fonti pubbliche e private. È altresì confermato il divieto di doppio finanziamento.

⁹ Allegato 1 *Standard di funzionamento: Requisiti, indici e soglie minime*. In questo allegato sono fissati indici parametrici di funzionamento sul piano logistico-infrastrutturale, su quello organizzativo, su velocità e qualità della spesa delle risorse assegnate e sui meccanismi di tutela rispetto alle forme di rischio.

quadro regolatorio si completa, inoltre, con l'introduzione di un vincolo temporale che limita l'attivazione della deroga a un massimo di due volte nell'arco di un decennio.

Questa duplice restrizione che delimita l'utilizzo del FEGR e ne circoscrive temporalmente le deroghe può ridurre i margini di flessibilità gestionale dei fondi di minore dimensione. Tali realtà ricorrono spesso a questi strumenti per attenuare le fluttuazioni dei flussi contributivi o per far fronte a oneri straordinari: una dipendenza strutturale che deriva direttamente dalla loro base contributiva più contenuta e, per ciò stesso, più esposta a variazioni relative. Venendo meno questa leva, i fondi più piccoli potrebbero trovarsi in una posizione di maggiore fragilità rispetto alle strutture dotate di una massa contributiva sufficiente ad assorbire gli shock senza ricorrere a riserve discrezionali. In questo senso, non è da escludere che la modifica normativa possa imprimere un'ulteriore accelerazione ai processi di consolidamento già in atto nel settore, accentuando le asimmetrie tra fondi di grande dimensione e realtà con una base associativa meno stabile.

Altrettanto rilevante è il rafforzamento degli obblighi comunicativi: i Fondi sono ora tenuti a comunicare entro un mese ogni variazione rilevante, con conseguenze specifiche in caso di omissione, inclusa la possibilità di avviare una verifica straordinaria. L'avvio delle verifiche di mantenimento è fissato al 1° gennaio 2030, lasciando un periodo di transizione utile all'adeguamento, ma con un orizzonte temporale preciso e vincolante.

Questa svolta verso un modello più stringente di responsabilizzazione amministrativa è rafforzata dal potenziamento del sistema informativo integrato: la nuova versione prevede la strutturazione di un sistema di conferimento dati organizzato in cluster informativi¹⁰ con una forte integrazione tra monitoraggio, vigilanza e indicatori di rischio. Questa evoluzione offre potenzialmente nuovi strumenti analitici e al tempo stesso impone una riflessione sull'articolazione tra controllo amministrativo e valutazione indipendente.

In sostanza, guardando all'insieme delle modifiche, il D.D. n.227/2026 rafforza un orientamento già delineato con le precedenti Linee Guida di gennaio 2026, ossia la progressiva strutturazione di un nuovo assetto del sistema dei Fondi interprofessionali. Tale orientamento si muove lungo due direttrici che, pur apparendo a prima vista divergenti, rispondono a una logica unitaria: da un lato, un'espansione delle funzioni verso le politiche attive e le transizioni occupazionali; dall'altro, un rafforzamento delle condizioni di accesso, gestione e mantenimento dell'autorizzazione.

Questa doppia tensione tra ampliamento delle finalità e ridefinizione delle autonomie gestionali appare coerente con una visione in cui i Fondi sono chiamati a svolgere un ruolo sistemico più ampio, ma all'interno di un quadro regolatorio più strutturato e di una supervisione ministeriale più presente. Il modello verso cui sembra orientarsi il sistema è quello di operatori accreditati con funzioni molteplici e più ampie che in passato, tra formazione, attestazione di competenze e politiche del lavoro, accompagnato da una progressiva standardizzazione gestionale verso regole più stringenti e su base parametrica rispetto al quadro più orientativo che aveva caratterizzato i Fondi nel corso delle loro prime due decadi di vita.

Il tutto, nell'ottica di una valutazione complessiva del sistema, richiede un'analisi puntuale degli effetti delle soglie e degli standard sull'assetto dimensionale del sistema stesso e, infine, una valutazione ragionata degli impatti del ridisegno complessivo sulla sostenibilità finanziaria dei Fondi minori. Si tratta di questioni che appaiono rilevanti per verificare se e in quale misura il rafforzamento regolatorio si traduca in una maggiore qualità complessiva del sistema, tale da compensare i costi di adempimento che ricadono sui fondi interprofessionali.

Dal punto di vista analitico-valutativo, il potenziale ampliamento di attività e di fonti di finanziamento utilizzabili solleva interrogativi non secondari sull'identità funzionale dei Fondi. Un sistema in cui la formazione continua in azienda tende a coesistere con misure di ricollocazione e gestione delle crisi occupazionali

¹⁰ Cfr Allegato 4 *Sistema informativo integrato di monitoraggio e vigilanza dei Fondi – Cluster dei contenuti informativi*.

potrebbe risultare difficilmente valutabile con gli strumenti concepiti per un mandato più circoscritto. Ciò suggerisce la necessità di sottoporre a costante revisione e verifica le metriche di efficacia oggi in uso e, parallelamente, di riflettere sulle modalità di integrazione con le politiche attive regionali e con i Centri per l'impiego, il cui ruolo rispetto ai fondi potrebbe altrimenti tendere a restare indefinito.

A corredo dell'analisi condotta si propone la tabella 3.1, in cui sono sintetizzati le sfide e le opportunità che i Fondi interprofessionali si trovano ad affrontare in questa fase di adeguamento. La lettura per riga consente di cogliere la tensione tra vincoli e potenzialità insita in ciascun ambito; la lettura per colonna restituisce invece un quadro d'insieme più sistemico tanto dell'uno che dell'altro elemento.

Tabella 3.1 Sfide e opportunità connesse all'adozione delle Linee Guida D.D. n.227/2026

Area tematica	Sfide	Opportunità
Ampliamento del perimetro operativo	Rischio di dispersione verso aree (politiche attive, ricollocazione, staffetta generazionale) in cui i fondi non necessariamente dispongono di competenze consolidate <u>Difficoltà di valutazione con parametri di efficacia nati per un mandato più circoscritto</u>	Possibilità di operare su formazione assunzionale, apprendistato, ammortizzatori sociali e gestione delle crisi, ampliando la platea di lavoratori e imprese raggiungibili <u>Ruolo più centrale nella governance multilivello delle politiche attive, in raccordo con Regioni e CPI</u>
Risorse aggiuntive al gettito	Le risorse integrative, assimilate al gettito, ampliano la base di calcolo delle spese di funzionamento e degli indici di autorizzazione, aumentando la complessità gestionale Le risorse complementari private sono soggette al tetto del 40% triennale; un superamento espone il Fondo a contestazioni in sede di vigilanza Obbligo di contabilità separata per fonte e di preventiva trasmissione al Ministero degli accordi con soggetti terzi: <u>onere amministrativo rilevante</u>	Accesso a fonti plurime di finanziamento per ampliare l'intervento formativo senza gravare sullo 0,30% Le risorse integrative migliorano gli indici di rendimento e operatività, rafforzando la posizione del fondo nelle verifiche di mantenimento dell'autorizzazione <u>Possibilità di co-programmazione con Regioni ed enti bilaterali tramite accordi e convenzioni</u>
Governance e sistema di vigilanza	Ridefinizione dell'autonomia gestionale: la presenza ministeriale si fa più strutturata, con verifiche annuali e quinquennali vincolanti Obbligo di comunicazione entro un mese di ogni variazione rilevante; omissioni aprono procedure straordinarie di verifica Rischio di commissariamento e revoca in caso di non conformità non sanabili: <u>esposizione reputazionale per le parti sociali costituenti</u>	Il periodo di transizione fino al 2030 offre tempo sufficiente per adeguare statuti, regolamenti e procedure interne Un sistema di vigilanza trasparente e parametrico può <u>rafforzare la credibilità istituzionale dei fondi ben gestiti nei confronti delle imprese aderenti</u>
FEGR e spese di funzionamento	La deroga al tetto di funzionamento è ora limitata alle sole spese di rafforzamento organizzativo ed esclude il reintegro del FEGR: minore flessibilità per i Fondi di piccola dimensione Limite di due deroghe in dieci anni: i fondi con base contributiva instabile rischiano di esaurire rapidamente i margini di manovra <u>Possibile accelerazione dei processi di consolidamento a svantaggio dei fondi di minori dimensioni</u>	La disciplina più rigorosa del FEGR incentiva una pianificazione finanziaria pluriennale più robusta e una gestione più prudente dei flussi contributivi Una gestione più disciplinata è <u>la condizione per avere ancora leve di flessibilità disponibili in proiezione futura</u> .
Standard organizzativi e digitali	Elevati requisiti infrastrutturali, digitali e di certificazione comportano <u>costi di adeguamento significativi, specie per i Fondi medio-piccoli</u>	Il completamento dei percorsi di certificazione qualità consolida la reputazione del Fondo e può facilitare la costruzione di partnership con soggetti pubblici e privati La digitalizzazione dei processi formativi (registri elettronici, piattaforme FAD, interoperabilità con SI-FP Fondi) <u>migliora la qualità dei dati e riduce i costi di controllo nel lungo periodo</u>

Segue

Area tematica	Sfide	Opportunità
Certificazione delle competenze e micro-qualificazioni	L'obbligo di rilasciare almeno un'attestazione di trasparenza delle competenze al termine di ogni percorso (anche con risorse diverse dal gettito) aggiunge un onere procedurale sistematico Necessità di raccordo con il sistema nazionale di certificazione (DM 115/2024) e con gli enti titolari: <u>dipendenza da soggetti esterni non sempre disponibili o adeguatamente attrezzati</u> <u>Necessità di definire in prospettiva uno standard di definizione delle micro-qualificazioni reciprocamente riconosciuto tra gli enti titolari nel campo di definizione del DM 115/2024</u>	Il riconoscimento dei fondi come enti titolari delegati per la certificazione delle competenze (DM 115/2024) rafforza il loro ruolo istituzionale nel sistema nazionale dell'apprendimento permanente L'approccio per micro-qualificazioni e il Fascicolo elettronico del lavoratore <u>aumentano la spendibilità degli investimenti formativi</u> , rafforzando l'attrattività del fondo per le imprese
Assetto dimensionale del sistema	La combinazione di standard minimi stringenti, limitazione delle deroghe e requisiti di certificazione può accelerare processi di fusione o uscita dei fondi minori, con perdita di specificità settoriali e/o territoriali <u>Rischio di accentuazione delle asimmetrie competitive tra Fondi grandi, dotati di masse critiche per sostenere i costi di adeguamento, e Fondi piccoli</u>	Il consolidamento del sistema, pur selettivo, può produrre operatori più robusti e affidabili, meglio attrezzati per intercettare risorse europee e svolgere funzioni di sistema <u>Potenziale miglioramento della qualità complessiva del sistema</u> , con effetti positivi sulla <u>reputazione collettiva dei Fondi interprofessionali</u>

Fonte: analisi Inapp su D.D. n.227/2026 MLPS

Una prima osservazione trasversale riguarda la natura asimmetrica delle sfide: sono maggiori quelle che tendono a concentrarsi sui Fondi di minore dimensione, che dispongono di basi contributive più fragili e strutture organizzative meno attrezzate ad assorbire i costi di adeguamento. Le opportunità, al contrario, sono in linea di principio accessibili a tutti, ma richiedono capacità progettuali e relazionali ed è su queste che ogni Fondo interprofessionale deve misurare le sue potenzialità nel complessivo sistema.

Una seconda osservazione riguarda l'orizzonte temporale, poiché molte sfide devono essere affrontate nel breve periodo: scadenze ravvicinate, nuovi obblighi comunicativi, riclassificazione delle voci di spesa; le opportunità più rilevanti, dall'accesso ai fondi europei al rafforzamento del ruolo istituzionale, maturano invece nel medio-lungo periodo. Questo sfasamento temporale richiede ai Fondi una capacità di gestione della transizione che va oltre il mero adempimento normativo.

Una terza e ultima considerazione, forse la più strutturale e al tempo stesso di visione prospettica, riguarda la natura sistemica della trasformazione in atto. I Fondi interprofessionali non sono chiamati semplicemente ad adeguarsi a un quadro normativo in evoluzione, ma a ridefinire il proprio posizionamento all'interno di un ecosistema della formazione continua che sta cambiando nei suoi assetti fondamentali. In questo contesto, la capacità di fare rete tra Fondi, con le parti sociali, con gli enti pubblici e con il sistema della ricerca non rappresenta un'opzione strategica accessoria, ma una condizione abilitante sia per affrontare le sfide che per cogliere opportunità descritte.

Il discrimine, per i Fondi, dipenderà, in ultima analisi, non tanto dalla dimensione o dalle risorse disponibili, quanto dalla qualità della *governance* dei processi e dalla capacità di orientare le proprie scelte strategiche in una prospettiva di medio-lungo periodo.

4. La programmazione delle attività di formazione attraverso gli Avvisi

La programmazione tramite Avvisi rappresenta lo strumento più diretto attraverso il quale i Fondi interprofessionali esplicitano le proprie priorità strategiche, orientano il comportamento dei soggetti richiedenti e incanalano le risorse mutualistiche verso obiettivi sistemici.

Nel 2024, in modo coerente con i dati che segnalano un incremento di occupati e una stagione di rinnovi contrattuali migliorativi di condizioni economiche precedenti¹¹, l'ammontare dello 0,30% è cresciuto sino al valore di 1,2 miliardi di euro e le risorse optate verso i fondi interprofessionali hanno raggiunto 852,73 milioni di euro, in crescita rispetto ai 777,66 milioni registrati nell'anno precedente. Tale ammontare costituisce la disponibilità finanziaria complessiva ripartita tra i Fondi interprofessionali per lo svolgimento delle rispettive attività nel periodo preso in esame.

Nel biennio 2023–2024 le risorse complessivamente destinate al finanziamento delle attività tramite Avvisi si sono attestate intorno ai novecento milioni di euro. Un volume che, pur confermando la centralità di questo strumento nell'attuazione delle politiche di formazione continua, presenta un andamento non lineare, con fluttuazioni significative tra le diverse annualità considerate.

Tali oscillazioni, già osservate nei cicli precedenti, appaiono riconducibili a fattori strutturali del processo di programmazione e gestione¹² che determinano un'alternanza tra fasi di più intensa erogazione e momenti di rallentamento; nel corso degli anni si è cercato di limitare questo tipo di andamento oscillante con interventi regolamentari sempre più stringenti, sino alle recenti Linee guida, analizzate nel capitolo precedente, in cui si stabiliscono tempistiche più definite e stringenti per l'impegno delle somme trasferite dall'INPS e l'effettiva erogazione degli stanziamenti.

Nel complesso, il quadro conferma la tenuta del canale solidaristico, che continua a rappresentare la principale modalità di attivazione delle risorse e di coinvolgimento degli attori del sistema. Va tuttavia considerato anche il ruolo del Conto Aziendale, l'altro strumento attraverso cui i Fondi finanziano l'offerta formativa: nel tempo, i Fondi interprofessionali hanno elaborato propri modelli di gestione e programmazione, differenziando il ricorso al Conto di Sistema e a quello Aziendale in funzione delle tematiche, delle finalità e, sovente, della classe dimensionale delle imprese aderenti. Nel solo 2024 i Fondi interprofessionali hanno finanziato per tramite dei Conti aziendali oltre 27.000 piani formativi a valere su più di 290 milioni euro.

Per quanto invece attiene al canale sistemico e solidaristico, nel 2024 i Fondi interprofessionali hanno emanato 63 Avvisi per un totale di spesa prevista di 327,9 milioni di euro (tabella 4.1). Rispetto all'anno precedente si registra una contrazione di una certa rilevanza, sia nel numero di Avvisi emanati (nel 2023 erano stati 83) sia, di conseguenza, nei volumi di spesa programmata, allora attestatisi intorno ai seicento milioni di euro.

Una spiegazione plausibile risiede nell'effetto traino esercitato nel 2023 dalla seconda edizione del Fondo Nuove Competenze (FNC) e dalla misura rivolta ai lavoratori destinatari di interventi di tutela del reddito ai sensi della L. 230/21 (comma 242): in quell'anno 12 Avvisi facevano riferimento diretto o complementare al FNC, mentre nel corso del 2024 tale circostanza si è verificata soltanto in tre casi¹³.

Il dato aggregato, pur significativo in termini di attività programmatica, tende tuttavia a celare una marcata eterogeneità nella distribuzione delle risorse tra i Fondi; l'analisi per singolo soggetto evidenzia una forte concentrazione della spesa programmata: i cinque fondi con le dotazioni più elevate, ovvero Fondimpresa (75,0 milioni), Fondir (43,0 milioni), FonArCom (33,3 milioni), Formazienda (27,5 milioni) e Fondo Artigianato

¹¹ Rispetto al periodo di forte inflazione registrato nel 2021-2023.

¹² Legati in particolare ai tempi di progettazione, pubblicazione e selezione degli Avvisi.

¹³ Avviso FonArCom 6/2024; Avviso speciale Fondo Conoscenza 06/2024; Avviso Fonditalia 1/2025.

Formazione (26,0 milioni) rappresentano congiuntamente oltre il 61% delle risorse totali, a fronte di una capacità programmatoria che copre meno di un terzo degli avvisi emanati. All'opposto, fondi come Fondo Conoscenza, Fondolavoro e Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali si collocano al di sotto dei 3 milioni di euro, con profili di intervento strutturalmente più contenuti.

Tabella 4.1 Avvisi emanati e relativi importi nel 2024. Valori degli importi in euro

Fondi Paritetici Interprofessionali	Numero avvisi	Risorse complessive	Risorse medie per avviso
Fon.Coop	3	8.000.000,00	2.666.666,67
Fon.Ter	5	17.180.983,00	3.436.196,60
Fond.E.R	7	6.115.160,94	873.594,42
Fondimpresa ^(a)	5	75.000.000,00	15.000.000,00
Fondir	6	42.977.935,00	7.162.989,17
Fondirigenti	2	11.967.074,77	5.983.537,39
Fondo Artigianato Formazione	1	26.000.000,00	26.000.000,00
Fondo Formazione PMI	5	12.300.000,00	2.460.000,00
Fondoprofessioni ^(b)	7	6.177.607,94	882.515,42
For.Te	2	19.426.244,00	9.713.122,00
For.Agri	1	4.000.000,00	4.000.000,00
FonArCom	7	33.300.000,00	4.757.142,86
Fondo Banche Assicurazioni	2	23.459.224,31	11.729.612,16
Formazienda	1	27.500.000,00	27.500.000,00
Fonditalia	1	8.000.000,00	8.000.000,00
Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali	1	1.750.000,00	1.750.000,00
Fondolavoro ^(c)	2	1.835.000,00	917.500,00
Fondo Conoscenza	5	2.962.400,00	592.480,00
Totale complessivo	63	327.951.629,96	133.425.356,67

^(a) Fondimpresa ha emanato 6 Avvisi, ma uno in realtà non è dotato di risorse, essendo finalizzato alla qualificazione dei Cataloghi formativi, propedeutica e complementare ad 1 o più Avvisi

^(b) A questo ammontare va aggiunto uno stanziamento ulteriore di € 400.000, deliberato nel 2025 per uno degli Avvisi emanati nel 2024

^(c) Fondolavoro ha emanato 3 Avvisi, ma uno in realtà è finalizzato all'accesso ai Conti Aziendali

Fonte: elaborazione Inapp sulla base degli Avvisi emanati dai Fondi Interprofessionali

In complesso, in modo coerente con quanto detto, in tutti gli Avvisi si è venuta progressivamente a consolidare nel corso degli anni una differente impostazione strategica: di fatto, i Fondi orientano sempre di più la programmazione delle attività finanziate con il Conto di Sistema verso i temi della transizione digitale, di quella ecologica e della sostenibilità ambientale, del welfare sui luoghi di lavoro, delle innovazioni di processo e (quando possibile) di prodotto (di beni e servizi); va notato che, tanto in caso di temi inerenti la transizione digitale/tecnologica che in quelli connessi con l'innovazione in azienda si è praticamente sempre fatto riferimento ai processi connessi con l'ingresso dell'Intelligenza Artificiale nei sistemi produttivi (e agli aspetti giuridico-legali che vi si connettono).

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 interventi¹⁴.

L'analisi delle tematiche indicate nelle finalità degli avvisi emanati nel corso del 2024 (tabella 4.2) restituisce un quadro programmatico articolato, caratterizzato da una significativa multidimensionalità degli interventi. Su un totale di 63 avvisi esaminati, le tematiche complessivamente rilevate ammontano a 133, con un coefficiente medio di 2,11 tematiche per avviso: un dato che segnala come la gran parte dei fondi tenda a declinare le proprie finalità formative attraverso una combinazione di obiettivi, piuttosto che concentrarsi su un'unica traiettoria di intervento. Questa tendenza all'integrazione tematica può essere letta come espressione di un approccio programmatico complesso, sebbene non consenta di escludere, in alcuni casi, una certa sovrapposizione delle finalità dichiarate.

Tabella 4.2 Tematiche indicate nelle finalità degli Avvisi emanati nel periodo 1° gennaio– 31 dicembre 2024 ^(a)

Tematica indicata	V.a.	% tematiche	coefficiente di rilevanza su Avvisi ^(a)
Transizione digitale	12	9,0	0,19
Transizione green	13	9,8	0,21
Innovazione di processo/prodotto e aziendale	26	19,5	0,41
Internazionalizzazione	10	7,5	0,16
Aggiornamento/rafforzamento delle competenze ^(b)	36	27,1	0,57
Salvaguardia degli ambienti di lavoro ^(c)	20	15,0	0,32
Occupabilità e misure di politiche attive del lavoro	16	12,0	0,25
Totale	133	100,0	2,11

^(a) Dati calcolati su 63 Avvisi

^(b) Includere quelle linguistiche e informatiche

^(c) Attività formative diverse da quanto previsto ex lege in materia formazione obbligatoria

Fonte: elaborazione Inapp sulla base degli Avvisi emanati dai Fondi Interprofessionali

Nel complesso quadro degli Avvisi emanati nel 2024, l'elemento più significativo è la centralità attribuita all'aggiornamento e al rafforzamento delle competenze, che raccoglie la quota più ampia di finalità (36 Avvisi, 27,1% del totale) e il coefficiente di rilevanza più elevato (0,57). Questo dato indica una scelta deliberata delle politiche formative verso interventi orientati a mantenere e accrescere il complessivo livello di qualificazione dei lavoratori, confermando che la formazione continua rimane il fattore abilitante per tutte le altre transizioni richieste dal sistema produttivo. In questo quadro, le due transizioni sistemiche, digitale e green, pur presenti in misura inferiore (rispettivamente 9,0% e 9,8%), assumono rilevanza strategica se lette insieme: la somma dei loro coefficienti e la loro collocazione tra le tematiche indicano che le politiche orientano risorse verso la modernizzazione compatibile sia con la sostenibilità sia con la digitalizzazione dei processi. Questo dato potrebbe segnalare un processo di progressiva integrazione delle priorità europee e nazionali all'interno della programmazione dei fondi, che tuttavia appare non ancora interamente compiuto rispetto all'enfasi attribuita a tali dimensioni nelle recenti cornici regolatorie e di indirizzo. Non è da escludere, peraltro, che una quota delle finalità ricondotte all'innovazione aziendale incorpori, in forme non esplicite, obiettivi di digitalizzazione e sostenibilità ambientale.

¹⁴ In tal senso, particolarmente interessante per l'innovatività dell'intervento, è l'Avviso 4/2024 di Fondimpresa, tramite il quale si finanziano azioni formative rivolte a cittadini stranieri residenti in Paesi terzi, e/o gli apolidi e gli stranieri rifugiati presenti in Paesi terzi di primo asilo o di transito nell'ottica della loro occupabilità nelle imprese aderenti al termine del percorso formativo (*upskilling* o *reskilling*).

I temi della salvaguardia degli ambienti di lavoro (15,0%; coefficiente 0,32) e dell'occupabilità e delle misure di politica attiva del lavoro (12,0%; coefficiente 0,25) si posizionano su valori intermedi, testimoniando una programmazione attenta anche alle dimensioni della sicurezza e dell'occupabilità, pur senza raggiungere le quote delle tematiche più consolidate. L'internazionalizzazione risulta invece la finalità meno rappresentata (7,5%; coefficiente 0,16), un elemento che potrebbe riflettere tanto la composizione settoriale e dimensionale delle platee di riferimento dei singoli fondi quanto una tendenza più generale della formazione continua finanziata a privilegiare obiettivi intra-aziendali rispetto a quelli di sviluppo competitivo sui mercati esteri.

L'esame delle metodologie formative previste negli Avvisi attivi nel 2024 (tabella 4.3) rivela un quadro di ampia pluralità degli approcci didattici, con un coefficiente medio di circa 4,6 metodologie per Avviso — calcolato sul totale delle 291 presenze rilevate su 63 Avvisi. Tale valore segnala una propensione diffusa alla combinazione di strumenti formativi differenziati, che trova nell'eclettismo metodologico una delle sue caratteristiche più ricorrenti. Non è tuttavia possibile escludere che, in taluni casi, la molteplicità delle metodologie indicate negli avvisi risponda a una logica di apertura formale delle possibilità di intervento, piuttosto che a una scelta progettuale compiuta e strutturata.

Tabella 4.3 **Previsione di presenza delle metodologie formative negli Avvisi attivi nel periodo 1° gennaio e 31 dicembre 2024. v. a. e v. % su 63 Avvisi (val. a. e val. %)**

Metodologia formativa	V.a.	v. %
Aula	60	95,2
FaD sincrona	47	74,6
FaD asincrona	37	58,7
<i>Training on the job</i>	31	49,2
<i>Coaching</i>	26	41,3
Webinar / seminari / convegni	25	39,7
Affiancamento	19	30,2
Laboratori / <i>project work</i>	13	20,6
<i>Action learning</i>	12	19,0
<i>E-learning</i>	9	14,3
<i>Role playing</i>	9	14,3
Autoapprendimento (esclusa FaD)	3	4,8

Fonte: elaborazione Inapp sulla base degli Avvisi emanati dai FPI

In questo quadro, la formazione d'aula si conferma come la metodologia pressoché universale, presente nel 95,2% degli avvisi esaminati, a testimonianza di una persistente centralità del setting tradizionale nella cultura formativa dei fondi. Accanto ad essa, le due principali declinazioni della formazione a distanza, la FaD sincrona (74,6%) e la FaD asincrona (58,7%), mostrano una penetrazione ampia e consolidata, che lascia supporre come il ricorso alle modalità di erogazione a distanza, accelerato significativamente nel periodo pandemico, si sia ormai stabilizzato come componente strutturale dell'offerta formativa finanziata. L'integrazione tra modalità in presenza e a distanza appare pertanto il modello prevalente, piuttosto che l'eccezione, configurando un paradigma *blended* di fatto generalizzato, almeno sul piano delle intenzioni programmatiche dichiarate negli Avvisi.

Le metodologie di apprendimento esperienziale e situato, ossia il *training on the job* (49,2%), il *coaching* (41,3%), webinar e seminari (39,7%), l'affiancamento (30,2%) occupano una fascia intermedia, con valori che attestano una consapevolezza diffusa dell'importanza di ancorare la formazione ai contesti lavorativi reali, pur senza raggiungere i livelli di penetrazione delle metodologie di base. In particolare, la presenza del coaching in oltre due avvisi su cinque potrebbe segnalare una tendenza all'individualizzazione degli interventi, coerente

con la crescente attenzione ai profili dirigenziali e alle figure di responsabilità presenti nella platea dei destinatari di alcuni fondi.

Le metodologie più innovative e partecipative, laboratori e *project work* (20,6%), *action learning* (19,0%), *role playing* (14,3%) e autoapprendimento non mediato da FaD (4,8%) si collocano invece nella fascia di minore diffusione, suggerendo che la sperimentazione di approcci attivi e collaborativi rimane ancora circoscritta a una minoranza degli Avvisi. Di rilievo appare, su questo sfondo, la posizione dell'e-learning più propriamente detta (14,3%), che risulta significativamente inferiore alla FaD asincrona (58,7%) con la quale condivide un evidente nucleo concettuale: questa apparente discontinuità potrebbe riflettere difformità definitorie nella terminologia adottata dai singoli Fondi nella redazione degli Avvisi, un elemento che invita a trattare con cautela i confronti diretti tra categorie metodologiche non sempre omogenee nella loro traduzione pratica.

Un elemento di criticità trasversale che emerge dalle informazioni analizzate è la quasi totale assenza di metodologie esplicitamente orientate all'apprendimento assistito dall'intelligenza artificiale. L'IA generativa, che è diventata una delle competenze più richieste dal mercato del lavoro nel periodo 2023-2024, non appare tra le metodologie né tra i contenuti formativi prioritari in nessun Avviso della griglia. Questo gap segnala un ritardo del sistema che la programmazione degli anni successivi non potrà ulteriormente rinviare.

Tuttavia, il quadro delle metodologie adottate negli Avvisi analizzati rivela un sistema tutto sommato in evoluzione, in cui la tradizione dell'aula coesiste con una digitalizzazione ormai strutturale e con un crescente orientamento all'apprendimento sul lavoro.

La sfida per gli anni successivi sarà portare a maturazione le metodologie più innovative, rendendole parte organica del repertorio formativo, e assicurare che la maggiore flessibilità non comporti una riduzione della qualità e della coerenza progettuale.

5. L'esperienza dei Fondi interprofessionali nell'ambito del Fondo Nuove Competenze: un'analisi longitudinale

Con il decreto ministeriale del 10 ottobre 2024, seguito dal decreto direttoriale n. 439 del 5 dicembre 2024 di approvazione del relativo Avviso, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – MLPS ha avviato la terza edizione del Fondo Nuove Competenze (FNC 3), strumento istituito nel maggio del 2020 col cosiddetto “Decreto Rilancio”¹⁵ per supportare le imprese nel contrastare la crisi indotta dalla pandemia da Sars-Cov-2, attraverso la leva del rafforzamento delle competenze dei lavoratori. Denominata “FNC 3 – Competenze per le innovazioni”, l’edizione del FNC in corso di attuazione è stata finanziata nell’ambito del Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro (PNGDL) 2021-2027 del FSE+, sulla Priorità 3 – “Nuove competenze per le transizioni digitale e verde” con uno stanziamento iniziale di 730 milioni di euro; sono stati dunque confermati, rispetto alla seconda edizione, sia il contributo prevalente del FSE nel comporre la dotazione finanziaria sia la direttrice del sostegno alle imprese nei processi di transizione digitale ed ecologica in funzione innovativa. In rapida successione è stato stanziato 1 ulteriore milione di euro come bonus destinato ad imprese che decidano di formare disoccupati, con l’impegno dell’assunzione. L’individuazione di questo target è una delle novità della terza edizione di FNC; l’obiettivo è quello di far fronte alla transizione demografica con la formazione di nuova forza lavoro, con nuove competenze, prevedendo tra i destinatari: disoccupati da almeno un anno, assunti con contratto a tempo indeterminato o apprendistato, neoassunti nel campo dell’alta formazione e ricerca oppure ammessi alla formazione per la successiva assunzione¹⁶. Un ulteriore elemento innovativo introdotto è l’integrazione del FNC con le priorità della piattaforma europea STEP, che consente il finanziamento di piani formativi per l’aggiornamento delle competenze dei lavoratori per sostenere la transizione industriale in settori tecnologici strategici, digitali, puliti e biotecnologici, con investimenti in linea con il regolamento (UE) 2024/795¹⁷.

Alla precisa articolazione dei finanziamenti per aree geografiche (distinte in Regioni più sviluppate, in transizione e meno sviluppate), nel rispetto dell’architettura del FSE¹⁸, si è accompagnata una nuova logica di investimento, in linea con quanto indicato nel Piano Nuove Competenze - Transizioni¹⁹: accanto alla linea di finanziamento destinata alle imprese singole, sono state individuate le due linee dei Sistemi formativi e delle Filiere formative, puntando sulla valorizzazione in chiave competitiva delle reti territoriali e settoriali che sostengono i processi produttivi. Le risorse inizialmente stanziate per la terza edizione sono, quindi, state destinate:

- per un 25%, a **Sistemi formativi** (sistemi/gruppi di almeno 3 imprese, caratterizzati dalla presenza di Big player, grandi datori di lavoro di riferimento);
- per un altro 25%, a **Filiere formative** (sistemi di almeno 5 aziende, solo di piccole e medie dimensioni, operanti nell’ambito di filiere, specializzazioni produttive e distretti territoriali);
- per il restante 50% a **Singoli datori di lavoro**.

¹⁵ Nello specifico, si tratta dell’art. 88 del *Decreto-Legge 19 maggio 2020 n. 34 coordinato con la legge di conversione 17 luglio 2020 n. 77 (cd. decreto “Rilancio”)*

¹⁶ Un’altra novità della terza edizione è relativa alla durata dei percorsi formativi, che deve andare da un minimo di 30 ad un massimo di 150 ore. Tali limiti sono riferiti al totale delle ore di formazione per ciascun lavoratore, anche nel caso in cui partecipi a più corsi.

¹⁷ Il Regolamento (UE) 2024/795 istituisce la Piattaforma per le tecnologie strategiche per l’Europa, nota con l’acronimo STEP (Strategic Technologies for Europe Platform). L’obiettivo principale è quello di rafforzare l’autonomia strategica e la competitività dell’Unione Europea, indirizzando e ottimizzando i finanziamenti europei esistenti verso lo sviluppo e la fabbricazione di tecnologie critiche nel territorio dell’Unione.

¹⁸ Nel ciclo di programmazione 2021-2027 del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), l’Unione Europea classifica le regioni in tre categorie, calcolate in base al PIL pro capite rispetto alla media UE.

¹⁹ Con lo scopo di contribuire alla ripresa economica e sociale del Paese, con il D.M. 30 marzo 2024, Piano nuove competenze - Transizioni il Ministero del Lavoro e P.S. ha promosso la programmazione e la realizzazione di interventi formativi per lo sviluppo di competenze necessarie ad affrontare le transizioni, in particolare quella verde, che impattano sulle professioni e sui lavori legati agli investimenti previsti dal RepowerEU.

Scaduto il termine per la presentazione delle istanze, il Ministero ha pubblicato il dato relativo a quelle **ammesse alla valutazione**, che sono state **13.046**, articolate come riportato nella tabella 5.1:

Tabella 5.1 Numero di istanze ammesse a valutazione per tipologia di intervento (val. a. e val. %)

Tipologia di intervento	Numero di istanze	
	v.a.	val. %
Singoli datori di lavoro	10.268	78,7
Filiere formative	1.921	14,7
Sistemi formativi	857	6,6
Totale istanze	13.046	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2025

A fronte dell’elevato numero di richieste pervenute, il MLPS, con decreto del 23 maggio 2025, ha disposto un rifinanziamento del FNC, a valere sulle risorse ex art. 10 bis del decreto – legge 6 novembre 2021, n. 152 (€ 68.877.347,00) e sul Programma Operativo Complementare SPAO, Asse 1 “Occupazione”, Priorità di investimento 8.v “Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento” (€ 250.000.000). La quota parte di questo rifinanziamento stanziata per le Regioni più sviluppate è stata destinata esclusivamente a sistemi formativi e filiere formative.

Come risulta evidente dalla tabella 5.1, il numero nettamente più consistente di istanze è stato presentato da singole imprese, che rappresentano, infatti, circa il 79% del totale. Proprio per riuscire ad ampliare al massimo la platea delle istanze finanziabili (integralmente o parzialmente), il Ministero ha disposto, con il D.D. n. 9 del 9 gennaio 2026, un ulteriore stanziamento, interamente riservato alle istanze singole, di € 125.952.000²⁰, di cui € 117.244.000 nelle Regioni più sviluppate e 8.708.000 nelle Regioni in transizione.

La dotazione complessiva per FNC 3 viene, dunque, portata a € 1.174.829.347, rideterminata come riportato nella seguente tabella:

Tabella 5.2 FNC 3 - Tipologia di intervento finanziata per importi stanziati. Dati a gennaio 2026 (val. a. e val. %)

Tipologia di intervento	Importo in euro	val. %
1.1.1. Sistemi formativi	245.892.161	20,9
1.1.2. Filiere formative	71.412.406	6,1
1.1.3. Singoli datori di lavoro	857.524.780	73,0
Tutte le tipologie	1.174.829.347	100,0

Fonte: Ministero del Lavoro (D.D. n. 9 del 9 gennaio 2026)

Come si può notare, la presentazione di una quota largamente prevalente di istanze ad opera di singoli datori di lavoro e la conseguente scelta di stanziare ulteriori fondi al fine di allargare quanto più possibile la platea di quelle finanziabili hanno ridefinito la distribuzione percentuale, inizialmente fissata, delle risorse tra le tre diverse tipologie di intervento: a gennaio 2026, ai singoli datori di lavoro, cui si riferisce il 78,7% delle istanze, risulta, dunque, destinato non più il 50% ma il 73% del totale dei finanziamenti; alle istanze presentate da Sistemi formativi, che costituiscono il 6,6% del totale, viene destinato il 20,9% delle risorse, anziché il 25% inizialmente previsto, mentre il restante 6,1% (non più il 25% fissato nel D.M. del 10 ottobre 2024) viene

²⁰ Questa nuova dotazione finanziaria è a valere sulle risorse della Missione 5 – Componente 1- Riforma 1. - Intervento 1. “ALMPs e formazione professionale” del PNRR.

riservato alle istanze delle filiere formative, che rappresentano il 14,7% del totale di quelle ammesse a valutazione.

La ripartizione territoriale degli stanziamenti, considerando sia la dotazione originaria sia i successivi rifinanziamenti ufficializzati dal Ministero del Lavoro, risulta la seguente:

Tabella 5.3 Ripartizione degli stanziamenti nel tempo per area geografica. Dati a gennaio 2026 (val. in euro)

Categorie di regioni	Dotazione iniziale FNC3	Dotazione dopo rifinanziamento D.D. 243/2025	Incremento D.D. 9/2026	Totale aggiornato
Regioni più sviluppate	225.943.198,04	454.820.545	117.244.000	572.064.545
Regioni in transizione	39.928.825,74	49.928.826	8.708.000	58.636.826
Regioni meno sviluppate	464.127.976,21	544.127.976	--	544.127.976
Italia	729.999.999,99	1.048.877.347		1.048.877.347

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2026

L’inserimento di FNC 3 nella cornice del Fondo sociale europeo, individuato come canale di finanziamento adeguatamente robusto per garantire l’attuazione di una misura “importante”, e, più in particolare, la scelta di individuare il FNC quale operazione strategica del Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro, nell’ambito della priorità “Nuove competenze per le transizioni digitali e verde” sono in linea con il disegno di *policy* che individua nel rafforzamento delle competenze dei cittadini-lavoratori una leva strategica per sostenere la competitività del sistema produttivo. In tale prospettiva, l’investimento sulle competenze viene assunto non solo come misura di tutela occupazionale o di risposta contingente alla crisi, ma come strumento strutturale di rafforzamento della capacità adattiva delle imprese e dei territori, all’interno di una più ampia strategia di accompagnamento delle transizioni produttive, digitali ed ecologiche e, più complessivamente, di sostegno allo sviluppo del sistema Paese.

L’assunzione del Fse quale principale cornice finanziaria e programmatica del FNC implica, quindi, la necessità di collocarsi entro una logica di programmazione territoriale e di *governance* multilivello, da gestirsi in ottica sistemica, attraverso il coinvolgimento attivo della rete degli attori istituzionali, economici e sociali interessati. In questa prospettiva, la costruzione degli interventi formativi è pensata nella direzione di una maggiore integrazione delle risorse disponibili e di una più efficace valorizzazione degli investimenti pubblici, anche al fine di evitare sovrapposizioni e ridondanze tra strumenti, interventi e linee di finanziamento. La stessa articolazione territoriale delle risorse finanziarie del FNC risponde pienamente alla logica propria del Fondo sociale europeo, finalizzata a concentrare con maggiore intensità gli interventi nelle aree caratterizzate da più elevati fabbisogni di sostegno ai processi di sviluppo e di rafforzamento del tessuto produttivo. La modulazione territoriale e per tipologia dei finanziamenti si inserisce, dunque, nella più ampia strategia europea di riduzione degli squilibri e di sostegno alla coesione economica e sociale, che punta a rafforzare il legame tra politiche formative, competitività delle imprese e sviluppo territoriale.

L’adesione al Fondo Nuove Competenze ha richiesto alle imprese e alle parti sociali una riflessione strategica sui processi di riorganizzazione da mettere in campo per preservare e rafforzare la competitività nella fase di ripresa economica e di trasformazione dei modelli produttivi. In tale contesto, l’accordo sindacale previsto dalla misura ha rappresentato non soltanto un adempimento procedurale, ma uno spazio di definizione condivisa delle esigenze di rimodulazione dell’orario di lavoro e di individuazione dei percorsi formativi ritenuti maggiormente coerenti con i fabbisogni di innovazione organizzativa e professionale delle imprese.

Il ruolo dei FPI nel FNC

Un elemento decisivo per il consolidamento del FNC è stato rappresentato dal rafforzamento del ruolo dei FPI, progressivamente affermatasi come soggetti centrali nella *governance* dell'intervento. La scelta, esplicitamente contenuta nel decreto di finanziamento della seconda edizione²¹, di individuare nei Fondi – che hanno proprio nella natura pattizia il loro elemento costitutivo – i soggetti ai quali affidare “di norma” la realizzazione delle attività formative rispondeva anche all'esigenza di garantire un più efficace presidio della qualità della formazione erogata, come suggerito dalla valutazione della prima edizione del Fondo²². In tale prospettiva, si è ritenuto che i Fondi potessero offrire adeguate garanzie sotto il profilo della qualità e della tracciabilità degli interventi, avendo in molti casi già sviluppato dispositivi e procedure specifiche, quali sistemi di accreditamento degli enti formativi fondati su criteri ulteriori rispetto a quelli regionali, sistemi strutturati di monitoraggio e rendicontazione, nonché strumenti innovativi di riconoscimento degli apprendimenti, come badge elettronici e dispositivi di attestazione delle competenze²³.

I dati relativi alla terza edizione contribuiscono ulteriormente a definire i FPI quali attori strutturali della *governance* delle politiche attive e della formazione continua. La crescita considerevole, già osservata tra la prima e la seconda edizione, del numero delle istanze formative presentate per il tramite dei Fondi si è ulteriormente rafforzata nell'edizione attualmente in corso, che ha visto passare da circa il 45% ad oltre l'80% la quota delle aziende che hanno affidato ad un FPI la realizzazione del proprio intervento formativo. D'altro canto, i FPI, dopo l'iniziale “rodaggio” che, nella prima edizione, li ha visti partecipare con la pubblicazione di Avvisi per il finanziamento di interventi sul FNC in misura contenuta (11 FPI sui 20 operativi nel periodo in cui la prima edizione è stata lanciata), hanno deciso di impegnarsi con un ruolo di primo piano: già nella seconda edizione, infatti, sono stati 18, sui 19 operativi al momento della fase di avvio, i FPI che, aderendo a FNC, hanno stanziato risorse da destinare alle aziende che avessero rimodulato l'orario di lavoro a fini formativi.

I Fondi hanno valorizzato la propria capacità di definire linee di intervento coerenti con i fabbisogni professionali espressi dai mercati del lavoro territoriali, consolidando il proprio posizionamento quali interlocutori credibili e autorevoli, soprattutto nei confronti delle imprese di minori dimensioni, generalmente meno attrezzate sul piano organizzativo e culturale rispetto agli investimenti in formazione continua orientati alla competitività e allo sviluppo. Il meccanismo introdotto dal FNC impone infatti alle imprese di esplicitare, nell'ambito dell'accordo sindacale, i cambiamenti organizzativi, tecnologici o produttivi che rendono necessario il rafforzamento delle competenze dei lavoratori. La formazione non viene quindi concepita come elemento accessorio o genericamente “premiale”, ma come leva funzionale a sostenere processi di trasformazione aziendale e competitività. In questo quadro, i FPI hanno potuto valorizzare un patrimonio di conoscenze e relazioni costruito nel tempo attraverso il contatto diretto con le imprese e con i sistemi produttivi territoriali. Tale prossimità ai contesti economici locali consente loro di operare come vere e proprie “antenne territoriali”, capaci di intercettare i fabbisogni professionali emergenti, leggere le trasformazioni dei mercati del lavoro locali e tradurre tali esigenze in proposte formative coerenti. Nel caso del FNC, come nell'azione “ordinaria”, questa funzione dei Fondi appare particolarmente rilevante soprattutto per le imprese di minori dimensioni, che spesso non dispongono internamente di strutture organizzative adeguate ad analizzare in modo sistematico i propri fabbisogni di competenze o per progettare strategie formative di medio-lungo periodo. In tali casi, i FPI non si limitano a recepire richieste già definite, ma svolgono una funzione più complessa di traduzione delle priorità nazionali, nella cornice degli Avvisi finanziati con il Conto di Sistema, in programmi formativi concretamente realizzabili

²¹ Si tratta del D.M. 22 settembre 2022 di rifinanziamento del Fondo Nuove Competenze.

²² Si tratta di uno studio realizzato congiuntamente dall'INAPP e dall'Università di Roma “Tor Vergata”, col supporto tecnico-informatico di Sviluppo Lavoro Italia nel 2023. Il testo è stato inviato, nel maggio 2024, all'AdG del PON SPAO 2014-2020 presso il MLPS, che lo ha trasmesso alla Commissione europea come valutazione dell'iniziativa FNC I Avviso.

²³ Cfr. INAPP, *Rapporto di analisi sugli esiti della programmazione FSE 2014/2020*, in corso di pubblicazione, par. 7.2.

e coerenti con le esigenze produttive delle imprese e dei territori, esercitando funzioni di accompagnamento, interpretazione e mediazione dei bisogni²⁴. I FPI agiscono, cioè, non solo come “recettori” delle necessità espresse dalle imprese, ma anche come soggetti capaci di interpretarle, orientarle e ricondurle entro una logica di sviluppo organizzativo e di rafforzamento delle competenze coerente con i processi di transizione in atto. Il valore aggiunto dei FPI emerge, dunque, nella capacità di tradurre esigenze spesso implicite o frammentate in interventi strutturati di *upskilling* e *reskilling*, costruiti sulla base di standard professionali, repertori nazionali e sistemi di classificazione delle competenze.

Il rafforzamento del ruolo dei FPI emerge non soltanto dall’incremento del contributo finanziario assicurato alle attività formative, ma anche dal crescente coinvolgimento nei processi di validazione dei piani formativi, nella progettazione per competenze e nell’utilizzo di standard professionali e repertori collegati ai sistemi di classificazione nazionali ed europei. L’esperienza maturata nell’ambito del FNC ha infatti favorito un’accelerazione dei processi di integrazione tra formazione continua, sistemi di classificazione delle competenze e dispositivi di individuazione e validazione degli apprendimenti, in un percorso evolutivo che ha trovato una significativa formalizzazione nel D.M. n. 115/2024²⁵. Si può, dunque, affermare che il FNC, pur tra le difficoltà emerse nella fase iniziale di attuazione, abbia operato come un vero e proprio laboratorio istituzionale di sperimentazione dei processi di individuazione, validazione e attestazione delle competenze comunque acquisite, contribuendo a rendere progressivamente più operativo quanto previsto dal D.lgs. n. 13/2013. In tale prospettiva, il rafforzamento delle competenze attribuite ai FPI dal D.M. n. 115/2024 sembra poter favorire un ulteriore avanzamento dei processi di Individuazione, Validazione e Certificazione delle competenze - IVC, anche in termini di progressivo “*upgrade*” qualitativo delle attestazioni rilasciate in esito ai percorsi formativi²⁶.

Con un occhio particolare all’offerta formativa, è risultato evidente come il legame particolarmente stretto che il FNC stabilisce tra esigenze di rimodulazione dell’orario di lavoro, processi di riorganizzazione aziendale e definizione puntuale dei percorsi formativi da realizzare durante le ore rimodulate abbia creato uno spazio particolarmente favorevole allo sviluppo di interventi formativi maggiormente personalizzati. In tale ambito, i FPI sembrano aver progressivamente rafforzato la propria capacità di proporre percorsi “sartoriali”, costruiti sui fabbisogni puntuali di aggiornamento e rafforzamento delle competenze espressi dalle imprese e dai lavoratori. La crescente diffusione di piani formativi individuali, *voucher* e percorsi orientati all’acquisizione di microcompetenze, attestabili attraverso microcredenziali²⁷, sembra indicare un’evoluzione significativa delle modalità di intervento della formazione continua finanziata. D’altra parte, i FPI, in ragione della loro natura pattizia e concertativa, hanno la possibilità di svolgere un ruolo rilevante nella riduzione dei fenomeni di *mismatch* tra domanda e offerta di competenze, proprio in virtù della posizione privilegiata di prossimità rispetto ai sistemi produttivi territoriali e della funzione di “antenne” esercitata nei confronti dei fabbisogni professionali emergenti.

²⁴ Un po’ diverso il discorso per le imprese che hanno accantonato le proprie risorse derivanti dallo 0,30% nel Conto aziendale e che possono attingere ad esse per finanziare le attività formative previste nell’ambito del FNC. Queste imprese mostrano un più elevato grado di autonomia - rispetto alle linee strategiche nazionali, declinate dai FPI negli Avvisi - nella definizione delle priorità formative. Cfr. XXV Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2024 -2025, par. 5.8.

²⁵ Il Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 9 luglio 2024, n. 115 disciplina i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze riferiti alle qualificazioni di titolarità del Ministero del lavoro, rafforzando il ruolo dei Fondi Paritetici Interprofessionali nell’ambito della formazione continua. Il provvedimento riconduce la formazione finanziata dai Fondi al sistema nazionale di certificazione delle competenze, definendo gli standard minimi di processo e di attestazione e prevedendo che gli esiti dei percorsi formativi siano oggetto di messa in trasparenza, validazione e, ove ne ricorrano le condizioni, certificazione delle competenze acquisite, in coerenza con il D.lgs. n. 13/2013 e con il quadro nazionale dell’apprendimento permanente.

²⁶ Si veda, a tal proposito, quanto descritto nel paragrafo 5.6.3 del XXV Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2024 – 2025.

²⁷ Si veda, sul tema, il paragrafo 4.4 di INAPP, Anpal, XX-XXI Rapporto sulla Formazione Continua: annualità 2018-2019-2020, Roma 2021.

Quanto alle nuove “categorie di utenti”, come detto all’inizio del presente paragrafo, il Ministero, con l’emanazione di FNC 3, per irrobustirne la caratterizzazione come intervento di politica attiva, ha deciso non solo di continuare ad investire sul rafforzamento dei lavoratori già in forza alle imprese ma, nell’ottica di far fronte alla transizione demografica con la formazione di nuova forza lavoro, di investire anche sulla creazione di nuova occupazione con nuove competenze, prevedendo tra i destinatari, come già accennato: disoccupati da almeno un anno, assunti con contratto a tempo indeterminato o apprendistato, neoassunti nel campo dell’alta formazione e ricerca oppure ammessi alla formazione per la successiva assunzione. Con attenzione alla cura dell’integrazione dei diversi nodi del sistema delle politiche del lavoro, il Ministero ha dato indicazione, a chi si deve occupare della definizione dei piani formativi, di fare riferimento al Sistema Informativo per l’Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) – nodo informativo fondamentale del sistema delle politiche del lavoro – al fine di individuare, nella platea dei disoccupati, i soggetti col profilo maggiormente rispondente a quello delineato, in fase di progettazione, da coinvolgere nelle attività formative. I FPI già da tempo²⁸, nell’ordinario svolgimento delle proprie funzioni, hanno sperimentato l’allargamento della platea dei destinatari degli interventi formativi a disoccupati da formarsi su competenze chiaramente individuate dalle imprese, che si impegnano ad assumere, a conclusione del percorso formativo, i soggetti formati, con il vincolo del mantenimento alle dipendenze almeno per un periodo di tempo fissato. L’innovazione introdotta con la terza edizione del FNC – coerentemente con la specifica misura del PN FSE+ che finanzia gli interventi – trova, quindi, i FPI già attrezzati nella “gestione” di una “platea” di destinatari più complessa di quella che originariamente costituiva il loro riferimento. La crescente importanza attribuita a questa nuova quota di destinatari è, d’altro lato, evidente nelle “Linee guida Linee Guida per l’attivazione, il funzionamento e la vigilanza dei Fondi Paritetici Interprofessionali” – pubblicate dal MLPS con D.M. n. 8 del 9 gennaio 2026 e successivamente “revisionate”, a seguito di confronto con le Parti sociali, con il D.D. n. 227 dell’11 maggio 2026 (e già oggetto di trattazione al paragrafo precedente del presente Focus) – che prevedono la possibilità per i FPI di ricorrere a risorse integrative e complementari, di natura sia pubblica che privata. Tale previsione, oltre a sostenere un allargamento della platea dei destinatari “storici” dei FPI, si inserisce in un indirizzo volto a favorire una maggiore integrazione delle risorse disponibili e una più efficace valorizzazione degli investimenti pubblici, promuovendo la complementarità tra strumenti e fonti di finanziamento e contribuendo a prevenire sovrapposizioni e ridondanze negli interventi a sostegno della formazione continua e delle politiche attive del lavoro. Beneficiare di risorse integrative significa, quindi, attivare “collaborazioni” con altri attori territoriali, a cominciare dalle Regioni. L’esperienza del FNC fa emergere, però, anche un elemento più generale, come già le valutazioni condotte in esito alla prima e alla seconda edizione del FNC²⁹ evidenziano: una misura nazionale che si realizza concretamente nei contesti territoriali richiede necessariamente la costruzione di una *governance* multilivello capace di integrare attori, strumenti informativi e funzioni differenti. Le difficoltà emerse nel rapporto tra *governance* nazionale, competenze regionali, sistemi di certificazione e soggetti attuatori mostrano infatti quanto sia complesso costruire un sistema realmente integrato di politiche attive e formazione permanente. Proprio per questo, il rafforzamento del ruolo dei FPI non può essere letto come sostitutivo delle altre componenti del sistema, ma

²⁸ L’articolo 17, comma 1 del D. Lgs. 150/2015 ha modificato la legge istitutiva dei Fondi (l’articolo 118, comma 2, della Legge n. 388/2000), introducendo il seguente principio: Piani formativi anche per non occupati: A seguito di tale riforma, le risorse dei Fondi interprofessionali possono essere destinate non solo all’aggiornamento dei dipendenti già in organico, ma anche al finanziamento di piani formativi aziendali, territoriali o settoriali rivolti a lavoratori disoccupati o inoccupati, finalizzati al loro inserimento o reinserimento lavorativo nel mercato. I Fondi attuano queste iniziative attraverso lo stanziamento di risorse del proprio “Conto di Sistema” pubblicando specifici avvisi pubblici, legando strettamente la formazione al fabbisogno occupazionale delle aziende e richiedendo spesso l’impegno all’assunzione per una quota dei partecipanti al termine del percorso.

²⁹ La valutazione della prima edizione del FNC è frutto di uno studio realizzato congiuntamente dall’INAPP e dall’Università di Roma “Tor Vergata”, col supporto tecnico-informatico di Sviluppo Lavoro Italia, nel 2023. Il testo è stato inviato, nel maggio 2024, all’AdG del PON SPAO 2014-2020 presso il MLPS, che lo ha trasmesso alla Commissione europea come valutazione dell’iniziativa FNC I Avviso. Alcune valutazioni relativamente alla seconda edizione del FNC si trovano, invece, al paragrafo 7.2 di INAPP, *Rapporto di analisi sugli esiti della programmazione FSE 2014/2020*, in corso di pubblicazione.

deve essere interpretato all'interno di una più ampia logica di cooperazione istituzionale e funzionale, nell'ottica della quale, anche con il sostegno dei più recenti interventi normativi, più volte citati, si sta già tentando di lavorare. Entrare in un'ottica di programmazione sistemica degli interventi sui territori vuol dire agire come nodi di una rete che condivide una logica organica di sviluppo, che punti a massimizzare le risorse anche evitando la sovrapposizione degli interventi. Occorre agire verso il superamento di logiche frammentate e costruire una regia complessa e integrata delle politiche attive, fondata sull'interoperabilità tra sistemi informativi, sulla cooperazione stabile tra livelli istituzionali e sul coordinamento tra servizi per il lavoro, formazione e sistemi di certificazione delle competenze. In tale prospettiva, i FPI potrebbero assumere un ruolo strategico proprio in quanto soggetti capaci di operare nel punto di intersezione tra imprese, lavoratori, territori e sistemi formativi, come stanno dimostrando chiaramente anche con l'esperienza nell'ambito del FNC. La loro conoscenza dei contesti produttivi locali, unita alla crescente capacità di progettazione per competenze e alla funzione di supporto nei processi di attestazione degli apprendimenti, può renderli attori fondamentali nella costruzione di un sistema maggiormente orientato all'anticipazione dei fabbisogni e alla personalizzazione dei percorsi formativi.

6. I Fondi di solidarietà bilaterali tra ammortizzatori sociali, politiche attive e formazione

I Fondi di solidarietà bilaterali³⁰ nascono negli anni Novanta, come noto, con l'obiettivo di colmare le lacune della Cassa Integrazione Guadagni (CIG), tradizionalmente limitata a specifiche categorie di lavoratori subordinati del settore industriale e delle imprese manifatturiere di grandi dimensioni. Le parti sociali hanno progressivamente istituito questi strumenti per garantire tutele integrative o sostitutive agli ammortizzatori sociali pubblici nei settori altrimenti scoperti di tutele per i lavoratori³¹, attribuendo alla contrattazione collettiva un ruolo complementare rispetto al sistema pubblico.

Nel tempo, i Fondi sono divenuti una delle componenti strutturali del sistema italiano degli ammortizzatori sociali. La loro disciplina trova una prima codificazione organica nella Legge n. 92/2012³² per poi essere ulteriormente definita dal D. Lgs. n. 148/2015, che ne stabilisce finalità, ambito di intervento e modalità di funzionamento, collocandoli all'interno di un quadro unitario di tutela del reddito e delle prestazioni per i lavoratori³³.

Un ulteriore passaggio evolutivo è rappresentato dalla legge n. 234/2021³⁴ che avvia un processo di riforma con l'ambizioso obiettivo di riordino del sistema italiano di protezione del lavoro orientato al principio di universalizzazione delle tutele. In base a tale impostazione, ogni lavoratore dipendente, indipendentemente dal settore, dalla dimensione dell'impresa e dalla tipologia contrattuale, può accedere a una forma di sostegno al reddito in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Viene così ampliato il campo di applicazione delle tutele e delle prestazioni erogate dai Fondi di solidarietà in senso universalistico.

Tabella 6.1 Evoluzione normativa

Principali tappe legislative
Riforma Fornero (L. 92/2012): prima introduzione organica dei Fondi di solidarietà nel sistema degli ammortizzatori sociali.
Decreto Legislativo 148/2015: riorganizzazione dei requisiti, governance e criteri di erogazione delle prestazioni.
L. 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di bilancio 2022): estensione universalistica a tutti i datori di lavoro, anche con un solo dipendente. Dal 1° gennaio 2022 i settori privi di un Fondo del settore aderiscono automaticamente al Fondo di Integrazione Salariale (FIS).
L. 203/2024, il "Collegato Lavoro": l'art. 8 prevede il trasferimento dal Fondo di integrazione salariale delle risorse accumulate verso i nuovi Fondi; l'art. 9 introduce flessibilità nell'uso delle risorse per i lavoratori somministrati.
D.M. 11 luglio 2025: definisce le modalità operative del trasferimento di risorse dal FIS ai Fondi di nuova o recente costituzione (post 1° maggio 2023).

Tradizionalmente, gli ammortizzatori sociali sono stati concepiti come strumenti di natura essenzialmente passiva, finalizzati a compensare la perdita di reddito derivante da una sospensione o riduzione dell'attività

³⁰ La nascita della bilateralità è strettamente collegata alla contrattazione collettiva, che evolvendosi ha trasformato le relazioni industriali da modello originariamente conflittuale a modello collaborativo tra le parti sociali, cioè tra le associazioni dei datori di lavoro e i sindacati dei lavoratori.

³¹ Legge 23 dicembre 1996 n. 662, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica, Art. 2 "Misure in materia di servizi di pubblica utilità e per il sostegno dell'occupazione e dello sviluppo", comma 28 (comma abrogato successivamente dalla Legge 28 giugno 2012 n. 92).

³² Legge n. 92/2012, nota come "Riforma Fornero". L'Articolo 3, c. 4-45, introduce per la prima volta nel nostro ordinamento un quadro sistematico per i Fondi di solidarietà bilaterale, affidando alle parti sociali il compito di istituirli.

³³ Il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148 abroga le sostituisce le disposizioni della legge 92/2012 ed è il primo intervento normativo di risistemazione del sistema degli ammortizzatori sociali con il quale il legislatore interviene per razionalizzare e aumentare le tutele ed estendere alle imprese con almeno 5 dipendenti, rispetto ai 15 della precedente legge, ampliando pertanto la platea dei beneficiari. Altra novità importante è introdotta dall'articolo 22 del decreto legislativo, adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, che stabilisce il criterio della condizionalità, in quanto le prestazioni erogate dai Fondi di solidarietà sono condizionate alla partecipazione del lavoratore a percorsi di riqualificazione professionale.

³⁴ Legge 30 dicembre 2021, n. 234 è la legge di bilancio 2022.

lavorativa. Tuttavia, le profonde trasformazioni del mercato del lavoro e dei sistemi produttivi hanno reso sempre più evidente la necessità di superare questa originaria impostazione.

La crescente instabilità occupazionale, l'accelerazione dell'innovazione tecnologica e la maggiore frequenza delle transizioni professionali richiedono strumenti in grado non solo di tutelare il reddito, ma anche di interventi volti a rafforzare l'occupabilità dei lavoratori nel medio-lungo periodo.

In questo contesto, si è progressivamente affermato un criterio che valorizza il nesso tra sostegno al reddito e politiche attive del lavoro, orientando l'utilizzo degli ammortizzatori sociali verso una funzione di accompagnamento e attivazione dei lavoratori. I Fondi di solidarietà bilaterali si collocano pienamente all'interno di questa dinamica evolutiva del mercato del lavoro.

Nel sistema attuale, infatti, il sostegno al reddito da essi erogato non può più essere soltanto una misura autosufficiente. Pur restando centrale nella funzione di tutela, si colloca oggi all'interno di un impianto più ampio, nel quale la protezione economica è strutturalmente integrata con la fruizione delle politiche attive del lavoro. In tale prospettiva, il sostegno al reddito assume una funzione complementare rispetto all'obbligo, previsto dall'ordinamento generale, di partecipazione ai percorsi di attivazione definiti dal sistema pubblico. La frequenza e la fruizione di tali misure non discendono dai regolamenti dei singoli Fondi, ma dal principio generale di condizionalità che governa l'accesso agli ammortizzatori sociali.

I Fondi di solidarietà concorrono, quindi, a rendere effettiva la componente di attivazione, garantendo la stabilità reddituale necessaria affinché il lavoratore possa partecipare ai percorsi di orientamento, accompagnamento e riqualificazione professionale. In questo senso, il sostegno economico non rappresenta un'alternativa alle politiche attive, ma una condizione abilitante della loro concreta fruizione.

Nei casi in cui le imprese siano chiamate ad affrontare processi di riconversione produttiva legati alla transizione digitale, alla transizione ecologica o ad altre trasformazioni tecnologiche, organizzative e di mercato, la funzione dei Fondi di solidarietà assume una valenza ancora più marcata. Tali processi incidono infatti sulla composizione delle professionalità richieste dalle aziende, determinando un disallineamento tra le competenze possedute e quelle richieste nei settori produttivi in continua evoluzione.

In tali scenari, la sospensione o la riduzione dell'attività lavorativa non rappresenta più solo la risposta a una fase di crisi temporanea, ma si configura come occasione per la formazione e l'adeguamento delle competenze dei lavoratori. Il tempo della crisi viene riconfigurato come tempo della transizione. In questa prospettiva, il sostegno al reddito assume una funzione di accompagnamento alle transizioni, consentendo di gestire la fase di passaggio, rendendo concretamente possibile la partecipazione dei lavoratori a percorsi di attivazione e riqualificazione professionale dei lavoratori.

I Fondi di solidarietà, quindi, si inseriscono in una logica di integrazione funzionale con le politiche attive, contribuendo a rendere socialmente sostenibili i processi di innovazione, riconversione e riorganizzazione aziendale.

In questa prospettiva, già delineata, i Fondi non intervengono direttamente sulla riqualificazione delle competenze, ma concorrono a creare le condizioni economiche e temporali per l'effettiva fruizione dei percorsi di attivazione. Su tale base, si consolida progressivamente la funzione degli enti bilaterali quali attori strategici nella filiera delle politiche attive del lavoro, mentre l'intervento di integrazione salariale viene sempre più interpretato come momento transitorio all'interno di percorsi più ampi di mantenimento, rafforzamento o ricollocazione dei lavoratori nel mercato del lavoro.

Inoltre, grazie alla loro prossimità ai contesti produttivi e ruolo delle parti sociali che li compongono, gli enti bilaterali consentono di intercettare con maggiore tempestività i fabbisogni occupazionali e professionali dei

settori e dei territori, soprattutto nei comparti caratterizzati da processi di riorganizzazione, riconversione produttiva o riduzione strutturale della domanda.

In questo quadro, l'integrazione tra i Fondi di solidarietà, le politiche formative regionali e servizi per il lavoro assume un rilievo strategico, favorendo una programmazione maggiormente rispondente alle esigenze dei settori produttivi, e rafforzando l'efficacia degli interventi di *upskilling* e *reskilling*.

Un ruolo complementare è svolto anche dai Fondi paritetici interprofessionali che, in alcuni casi, promuovono specifiche iniziative formative (specifici avvisi o linee di attività) rivolte ai lavoratori beneficiari di integrazione salariale, come ad esempio gli avvisi di Fondartigianato, pubblicati anche in raccordo con il sistema della bilateralità artigiana ed EBNA, o le linee dedicate di Fondoprofessioni.

È importante evidenziare che tali forme di coordinamento non discendono da una prescrizione normativa diretta, ma si realizzano operativamente attraverso accordi collettivi e sistemi della bilateralità con la finalità di contribuire a rafforzare l'efficacia complessiva delle politiche attive del lavoro.

I Fondi di solidarietà ordinari non hanno personalità giuridica propria e sono istituiti presso l'INPS con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sulla base di accordi o contratti collettivi stipulati tra le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale³⁵. Pertanto, questi Fondi sono gestiti in forma paritetica da organizzazioni sindacali e datoriali, con autogoverno regolamentato dagli accordi collettivi che gli stessi sottoscrivono e, da ultimo, con l'approvazione ministeriale. La gestione di ogni Fondo avviene attraverso un Comitato amministratore composto da non più di dieci esperti designati dalle organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori, o nel maggior numero necessario a garantire la rappresentanza di tutte le parti sociali istitutive del Fondo, nonché da due rappresentanti, uno del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e uno del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il Comitato amministratore è l'organo decisionale con il compito di predisporre il bilancio, deliberare sulla concessione delle prestazioni che eroga il Fondo, vigilare sull'affluenza dei contributi e decidere sui ricorsi presentati dalle aziende o dai lavoratori. Conseguentemente, l'INPS si occupa della gestione dei flussi di cassa, della riscossione dei contributi, di erogare le prestazioni e fornire il supporto amministrativo. Tutto il sistema dei Fondi si autofinanzia attraverso la contribuzione ordinaria, ripartita per due terzi a carico dei datori di lavoro e per un terzo a carico dei lavoratori.

Tabella 6.2 Tipologie di Fondi di solidarietà

I Fondi si articolano in quattro tipologie principali	
Fondi bilaterali ordinari:	si costituiscono con accordi bilaterali nazionali in quei settori che sono esclusi dall'ambito di applicazione della Cassa Integrazione Guadagni (CIG).
Fondi bilaterali alternativi:	istituiti in settori nei quali la bilateralità era già consolidata prima dell'entrata in vigore delle normative di riferimento, questi Fondi hanno successivamente adeguato la propria disciplina alle nuove disposizioni normative e riguardano il settore dell'artigianato (FSBA) e quello del lavoro in somministrazione (Forma.Temp) e, a differenza degli altri, non sono istituiti presso l'Inps.
Fondo di Integrazione Salariale (FIS):	per quei settori che non sono coperti da Fondi di solidarietà ed è gestito direttamente dall'Inps.
Fondi bilaterali territoriali delle Province Autonome di Trento e Bolzano.	

Nel quadro generale dei Fondi di solidarietà bilaterali per l'annualità 2024 si analizzano in particolare due Fondi, il Credito cooperativo e Poste (tabella 6.3), poiché hanno concretamente realizzato delle attività

³⁵ A norma dell'art. 26 del D.Lgs. n. 148/2015.

formative. Questi due Fondi rappresentano una quota limitata rispetto al totale dei Fondi, ma evidenziano come la formazione sia concretamente finanziata e realizzata. Più in particolare, il Fondo del credito cooperativo segna un investimento consistente con un utilizzo strutturato della formazione come leva di politica attiva, affiancando quindi alle prestazioni di sostegno al reddito interventi per lo sviluppo delle competenze dei lavoratori. Il Fondo Poste evidenzia la tendenza ad integrare le misure di tutela economica con iniziative formative, anche se con minori risorse finanziarie.

Nel generale contesto dei Fondi di solidarietà la realizzazione delle attività formative nei due Fondi presi in considerazione assume un valore esemplificativo e, allo stesso tempo, evidenzia come i Fondi di solidarietà si evolvono da strumenti passivi a strumenti di politica attiva del lavoro, capaci di sostenere non solo l'integrazione al reddito ma anche l'occupabilità dei lavoratori.

Tabella 6.3 Lavoratori, prestazioni, attività formative. Annualità 2024

Fondi (nomenclatura Inps)	N. aziende (matricole Inps) (v.a.)	N. lavoratori (media annua) (v.a.)	Totale Prestazioni (v.a.)	Importi autorizzati per la formazione in euro
Credito cooperativo	285	38.100	32.010	884.073,45
Poste	19	125.500	31.800	31.800
Totale	304	163.600	63.810	915.873,45

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps sul consuntivo dei Fondi di Solidarietà annualità 2024

I Fondi di solidarietà bilaterali si collocano oggi al centro di una fase di consolidamento e trasformazione del sistema degli ammortizzatori sociali. La crescente attenzione verso la componente delle politiche attive e della riqualificazione riflette non una semplice estensione delle funzioni tradizionali, ma un cambiamento di prospettiva che ne rafforza il ruolo sempre più strategico nella gestione delle transizioni del lavoro.

In tale scenario, essi contribuiscono alla costruzione di un modello integrato di tutela e promozione dell'occupazione, che coniuga sostegno al reddito, accompagnamento alle trasformazioni produttive e rafforzamento dell'occupabilità, in coerenza con gli indirizzi delle politiche pubbliche nazionali ed europee.

La sfida consiste nel bilanciare la flessibilità settoriale necessaria per adeguarsi alle specificità produttive dei diversi settori con la garanzia di tutele omogenee per i lavoratori, nonché l'autonomia riconosciuta alle parti sociali nella gestione dei Fondi con la necessaria vigilanza pubblica, garantendo al contempo un'integrazione sempre più stretta tra sostegno al reddito e politiche attive del lavoro. In quest'ottica, i Fondi si confermano come laboratori di innovazione sociale e sperimentazione di modelli universalistici di protezione sociale, fondati su principi di sussidiarietà e responsabilità condivisa. Questo quadro riflette la complessità e la necessità di un sistema multilivello di governance e di intervento, coerente con le diverse sfide attuali e future del mercato del lavoro.

Un passaggio di rilievo in tale evoluzione è rappresentato dal decreto 11 luglio 2025³⁶, che disciplina il trasferimento di una quota parte delle risorse accumulate nel Fondo di Integrazione Salariale (FIS) ai Fondi di nuova o recente costituzione (quelli istituiti dopo il 1° maggio 2023). Tale provvedimento rappresenta una tappa fondamentale nel processo di rafforzamento dell'autonomia finanziaria e della capacità operativa degli

³⁶ Il decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze definisce: 1. la procedura per la costituzione di un nuovo Fondo di solidarietà bilaterale propedeutica al trasferimento delle risorse finanziarie; 2. la modalità di determinazione della quota parte delle risorse da trasferire e 3. il trasferimento delle risorse stesse al nuovo Fondo.

enti bilaterali. La riforma avvia una fase di maggiore efficienza, trasparenza e sostenibilità finanziaria, in linea con la strategia di rafforzamento degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive del lavoro³⁷.

In prospettiva, i Fondi di solidarietà bilaterale sono destinati a consolidare il proprio ruolo nel sistema di protezione sociale integrando tutela del reddito e sviluppo delle competenze, in un quadro di governance multilivello condivisa tra parti sociali, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'economia e delle finanze e Inps³⁸.

L'istituto previdenziale ha introdotto delle innovazioni digitali, come la piattaforma unica per gli ammortizzatori sociali, la sezione "Proxima" del sito accessibile attraverso MyINPS e realizzata nell'ambito del PNRR. Tale piattaforma è strutturata per un nuovo modo di concepire i servizi dell'istituto nella gestione integrata delle domande di ammortizzatori sociali. In tal senso, infatti, "Proxima" permette l'invio delle diverse tipologie di domande di integrazione salariale, poiché automatizza i controlli, garantisce la correttezza delle domande, verifica le condizioni di ammissibilità e l'erogazione delle prestazioni. L'innovazione digitale non è, quindi, un intervento di sola natura tecnica, ma è un elemento abilitante per il funzionamento di un sistema integrato di tutele, nel quale l'efficienza amministrativa, la continuità del rapporto di lavoro e l'attivazione dei lavoratori risultano sempre più strettamente interconnesse.

³⁷ In tal senso, ad esempio, il decreto MLPS del 17 aprile 2026 di integrazione del decreto 4 agosto 2023, recante la disciplina del Fondo di solidarietà bilaterale delle telecomunicazioni, stabilisce che l'Inps provveda al trasferimento della quota parte di risorse delle imprese del settore accumulate nel fondo FIS al bilancio del Fondo di solidarietà per la filiera delle telecomunicazioni.

³⁸ Il decreto dell'11 luglio 2025 sottolinea il ruolo congiunto di questi soggetti nel definire le regole, i criteri di trasferimento e ripartizione delle risorse e nel garantire la corretta amministrazione e trasparenza nella gestione dei fondi. Le parti sociali contribuiscono alla gestione partecipata, mentre i Ministeri e l'Inps svolgono funzioni di regolamentazione, controllo e certificazione dei flussi finanziari, assicurando il coordinamento istituzionale e operativo del sistema bilaterale.



COLLANA
FOCUS
Inapp