UNIONE EUROPEA

Fondo Sociale Europeo
Investiamo nel tuo futuro

MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

# XXIV RAPPORTO SULLA FORMAZIONE CONTINUA

## ANNUALITÀ 2023 – 2024

INAPP
ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI
DELLE POLITICHE PUBBLICHE

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- 2026), 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: *Loriano Bigi*

INAPP Corso d'Italia, 33

00198 Roma Tel. + 39 06854471

www.inapp.gov.it

Testo chiuso a dicembre 2024

Il Rapporto è stato elaborato da INAPP (Gruppo di ricerca "Formazione continua e Apprendimento degli adulti") e da Struttura II - Monitoraggio e valutazione della formazione professionale e del Fondo sociale europeo (ex Anpal) con la collaborazione della Struttura III (ex Anpal), per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

**Coordinamento del Rapporto**: Roberto Angotti, Davide Premutico

**Contributi del Gruppo di ricerca "Formazione continua e Apprendimento degli adulti"**:
Roberto Angotti (Cura della Parte 1; *Executive summary*, Parte 1, par. 1.1), Domenico Barricelli (Parte 1, par. 1.4, 2.2), Francesca Campisi (Parte 1, par. 4.3), Simona Carolla (Parte 1, parr. 1.2, 4.1), Gianfranco Coronas (Parte 1, par. 3.2), Giovanna Di Castro (Parte 1, parr. 1.3, 1.5, Box 1.1., Box 1.2), Ludovico Fioravanti (Parte 1, Box 3.1), Luigi Milone (Parte 1, par. 3.1), Gabriele Montironi (Parte 1, par. 3.1), Paola Nicoletti (Parte 1, par. 3.3), Giuditta Occhiocupo (*Executive summary*, Parte 1, parr. 1.6, 2.5), Achille Pierre Paliotta (Parte 1, par. 4.2), Daniela Parrella (Parte 1, Box 2.1), Alessandra Pedone (Parte 1, parr. 2.1, 2.3, 2.4), Vitalia Schirru (Parte 1, Box 2.2).

**Contributi della Struttura II**: Luigi Accogli (Parte 2, par. 7.6), Michela Bastianelli (Parte 2, parr. 9.2, 9.3), Stefania Belmonte (Parte 1, par 4.4, Box 4.1), Alessandra Biancolini (Parte 2, par. 5.3, box 5.1), Lucilla Di Rico (Parte 2, parr. 5.1, 6.1, 6.2, box 6.1), Claudio Franzosi (Parte 2, parr. 7.3, 7.4, 7.5), Vanessa Lombardi (Parte 2, par. 9.1), Maria Laura Marini (Parte 2, par. 7.2, cap. 8), Elena Murtas (Parte 2, introduzione cap. 5, parr. 5.4, 6.3, 6.4, 6.5), Marco Picozza (Parte 2, par. 7.1), Davide Premutico (Cura della Parte 2, *Executive Summary*), Anna Rita Racioppo (Parte 2, parr. 5.2, 7.4), Fabio Roma (Parte 2, box 9.1).

**Contributi Struttura III**: Vincenza Tersigni (Parte 2, Box 7.1, Appendice I)

**Elaborazioni statistiche**: Simona Carolla (Parte 1, parr. 1.1, 1.2, 1.4, 4.1, 4.4), Valeria Cioccolo (Parte 1, par. 3.3), Giovanna Di Castro (Parte 1, par. 1.3, Box 1.1), Claudio Franzosi (Parte 2, parr. 7.1.1, 7.3), Luigi Milone (Parte 1, par. 3.1), Gabriele Montironi (Parte 1, par. 3.1), Marco Picozza (Parte 2, parr. 7.1, 7.4, 7.5), Vincenza Tersigni (Parte 2, par. 7.2, Box 7.1, Appendice I)

***Executive summary*:** Parte prima: Roberto Angotti e Giuditta Occhiocupo; Parte seconda: Davide Premutico

**Gruppo redazionale:** Roberto Angotti, Monica Benincampi, Simona Carolla, Maria Laura Marini, Elena Murtas, Giuditta Occhiocupo, Davide Premutico, Vitalia Schirru

Testo chiuso a dicembre 2024

# INDICE

***Executive summary***

**PARTE 1 – ANALISI DELL'EVOLUZIONE DEL CONTESTO** pag. 1

**Capitolo 1. La partecipazione formativa degli adulti** pag. 2

1.1 La partecipazione formativa degli adulti in Europa: la posizione dell'Italia pag. 2

1.2 La partecipazione formativa degli adulti in Italia pag. 8

1.3 I beneficiari della formazione continua per l'adeguamento delle competenze e i principali gruppi vulnerabili pag. 11

Box 1.1 *Il caso dei NEET* pag. 14

1.4 La Formazione continua dei lavoratori autonomi: evidenze e prospettive pag. 15

1.4.1 Il lavoro autonomo tra tradizione e innovazione pag. 15

1.4.2 Oltre l'inverno demografico: la rilevanza degli investimenti formativi individuali e digitali pag. 17

1.5 Domanda e offerta di competenze: ruolo della formazione per la riduzione del mismatch pag. 19

1.5.1 Competenze possedute dagli adulti in Italia pag. 19

1.5.2 *Skill mismatch* e previsione di fabbisogni di competenze digitali, green e intelligenza artificiale pag. 20

1.5.3 Competenze legate all'Intelligenza artificiale pag. 21

Box 1.2 *Le competenze green* pag. 21

1.6 L'evoluzione istituzionale e normativa della Formazione continua nel lavoro privato e pubblico pag. 22

**Capitolo 2. La Formazione continua nelle aziende e nella PA: le sfide della transizione digitale** pag. 28

2.1 Le linee direttrici europee della formazione continua per il decennio digitale pag. 28

Box 2.1 *Divari regionali e carenza di competenze nelle imprese* pag. 30

2.2 Academy di filiera: una rete aperta all'innovazione e allo sviluppo delle competenze per la riduzione dello *skills mismatch* pag. 31

2.3 Nuove modalità di apprendimento digitale: il *Micro-learning* pag. 34

2.4 Intelligenza artificiale e impatto sulla Formazione continua aziendale: competenze e innovazione dei metodi pag. 38

2.5 La Formazione continua e le sfide della digitalizzazione e dell'IA nella PA pag. 40

Box 2.2 *Le strategie formative delle Pubbliche amministrazioni nei PIAO* pag. 42

**Capitolo 3. Formazione continua, transizione ecologica e sostenibilità** pag. 44

3.1 I versanti universitari della formazione continua e dell'apprendimento permanente per la sostenibilità ambientale e le politiche europee di economia circolare pag. 44

Box 3.1 *Piani d'azione, politiche nazionali ed europee per la circolarità dell'economia in Portogallo* pag. 48

3.2 L'integrazione in edilizia delle energie rinnovabili: due figure professionali eco-innovative Inapp pag. 49

3.3 L'offerta accademica di alta formazione sulla responsabilità sociale d'impresa e sulla sostenibilità pag. 51

**Capitolo 4. Formazione continua, transizione demografica e Apprendimento intergenerazionale** pag. 54

4.1 Evoluzione demografica, livelli di qualificazione degli occupati e confronto intergenerazionale pag. 54

4.2 Il ruolo dell'*Age management* fra cambiamento demografico e riorganizzazione del lavoro pag. 58

4.3 *Seniority management* e trasferimento intergenerazionale delle competenze pag. 61

4.4 L'invecchiamento della popolazione e le sfide per le politiche formative pag. 67

4.4.1. Principali quadri internazionali a supporto dell'invecchiamento attivo della popolazione pag. 67

BOX 4.1 *L'ONU a favore dell'invecchiamento attivo* pag. 68

4.4.2 Per una lettura dei fabbisogni formativi in un'ottica di invecchiamento attivo della popolazione pag. 71

**PARTE 2 – MONITORAGGIO DELLE *POLICY* DI FORMAZIONE CONTINUA** pag. 75

**Capitolo 5. L'evoluzione delle riforme a supporto della formazione continua per le imprese e per i lavoratori** pag. 76

Introduzione pag. 76

5.1 Riformulazione del Piano Nuove Competenze - Transizioni pag. 77

5.2 Il Decreto dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni del MLPS pag. 78

5.3 ILA: il conto individuale di apprendimento. Potenzialità dello strumento e stato dell'arte in Italia pag. 80

5.4 Il contributo offerto alla formazione dalla piattaforma STEP pag. 83

Box 5.1 *La rete italo-tedesca ConnActions per il rafforzamento del sistema duale* pag. 85

**Capitolo 6. Il supporto dell'UE alla formazione per il lavoro ed a contrasto della crisi** pag. 86

6.1 Le peculiarità della politica di coesione 2014-2020 pag. 86

6.2 Il contributo del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 pag. 88

6.3 La formazione nel Pilastro europeo dei diritti sociali pag. 89

6.4 La formazione nella programmazione FSE+ 2021-2027 pag. 91

6.5 La formazione nella programmazione di altri fondi 2021-2027 pag. 93

Box 6.1 *Anno europeo delle competenze (9 maggio 2023 – 8 maggio 2024)* pag. 95

**Capitolo 7. La formazione continua finanziata dalla bilateralità** pag. 96

7.1 L'andamento del contributo finanziario dello 0,30% e le sue destinazioni pag. 96

7.2 L'andamento delle adesioni ai Fondi Paritetici Interprofessionali pag. 99

Box 7.1 *Nota metodologica - Costruzione dall'archivio sulle adesioni ai Fondi Paritetici Interprofessionali partendo da dati INPS* pag. 104

7.3 La programmazione dei Fondi Interprofessionali attraverso il Conto di Sistema: gli Avvisi pag. 106

7.4 Analisi dei piani approvati e conclusi dai Fondi Interprofessionali nell'annualità 2023 pag. 109

7.5 I Fondi Interprofessionali per le politiche attive: il comma 242 pag. 113

7.6 I Fondi bilaterali e di solidarietà pag. 115

**Capitolo 8. Il Fondo Nuove Competenze: evoluzione e sua realizzazione** pag. 121

**Capitolo 9. Nuovi strumenti e metodi per la trasparenza e valorizzazione delle competenze acquisite** pag. 135

9.1 *European Qualification Framework* – EQF e Quadro nazionale delle qualificazioni – QNQ: evoluzione dei processi di messa in trasparenza delle competenze a livello nazionale e internazionale pag. 135

9.2 EQF e risultati di apprendimento: le nuove linee guida del CEDEFOP per la pubblicazione delle qualificazioni in database e registri pag. 137

9.3 Valorizzazione delle competenze acquisite dai lavoratori: la *Skill Gap Analysis* (SGA) del Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori pag. 141

*Box 9.1 PIAAC 2024* pag. 147

**Bibliografia** pag. 149

**Riferimenti normativi** pag. 154

**Risorse elettroniche** pag. 160

**Appendice I - Dettaglio per Regione e Provincia delle adesioni ai Fondi Interprofessionali** pag. 162

**Appendice II - Fondi interprofessionali autorizzati e organizzazioni promotrici** pag. 169

# *EXECUTIVE SUMMARY*

Il Rapporto sulla Formazione continua in Italia, giunto alla sua XXIV edizione, offre un'ampia analisi sulla partecipazione formativa degli adulti, sulla domanda e offerta di formazione per gli occupati (dipendenti e autonomi) e sul ruolo della Formazione continua per affrontare le transizioni digitale, ecologica e demografica, con riferimento al biennio 2023-2024[1].

I dati quantitativi e qualitativi e le evidenze che emergono dal Rapporto devono quindi essere letti nell'ambito di un quadro di coordinamento strategico degli interventi definiti a livello nazionale per rispondere alla sfida dei fabbisogni di competenze e professionalità derivanti dalle transizioni in atto, alla luce dei principi trasversali delineati nel PNRR, delle novità ordinamentali introdotte dal Decreto Legge n. 48 del 4 maggio 2023 convertito con Legge 3 luglio 2023, n. 85 (decreto lavoro) e relativi decreti attuativi e di altri atti normativi e documentali strategici, di rilievo europeo, nazionale ed internazionale.

Tali principi danno ulteriore impulso ai paralleli processi evolutivi che caratterizzano sia il mercato e le politiche del lavoro sia il sistema e le politiche dell'istruzione e della formazione professionale per la realizzazione di un modello di politiche attive caratterizzato da una serie di elementi innovativi.

Tra essi occorre segnalare i seguenti: sviluppo di nuovi strumenti di incrocio domanda e offerta di lavoro; promozione della collaborazione tra istituzioni pubbliche, centri per l'impiego e attori del settore privato per diversificare l'offerta di servizi e di formazione e ridisegnare i percorsi di istruzione, formazione professionale e riqualificazione, in modo da potenziare le competenze necessarie alle aziende e al mondo produttivo; maggiore riconoscimento della formazione sul lavoro, delle microcredenziali e del sistema di certificazione delle competenze; implementazione di sistemi di analisi *ex ante* del mercato del lavoro; monitoraggio degli effetti occupazionali della formazione finanziata; sviluppo di sistemi formativi per contrastare l'impatto dell'invecchiamento demografico e l'inclusione degli occupati più anziani nei processi di apprendimento.

La messa a punto di azioni ed interventi basati su tali principi, finalità e fattori di innovazione dovrebbe infatti contribuire all'attuazione di un sistema organico che tenga conto delle esigenze professionali e lavorative di giovani e adulti e delle aziende che operano sul territorio nazionale.

Un sistema organico nel quale la formazione, l'acquisizione, l'accrescimento e lo scambio intergenerazionale di competenze, soprattutto nei settori maggiormente interessati dalla transizione ecologica, demografica e digitale (tenendo presente il crescente ricorso all'Intelligenza Artificiale - IA) rappresentano tasselli fondamentali per agevolare la crescita sociale ed economica del Paese.

Il Rapporto è suddiviso in due parti: la prima è dedicata all'analisi dell'evoluzione istituzionale e normativa del contesto nel quale i sistemi di istruzione e formazione professionale sono chiamati a svolgere la loro funzione strategica. In essa si riporta il quadro informativo relativo alla partecipazione alle attività formative da parte degli adulti (compresi i gruppi vulnerabili), in Europa ed in Italia, e alla funzione della formazione continua per la riduzione del *mismatch*, l'acquisizione e l'aggiornamento di competenze sia in azienda che nella PA per affrontare le sfide della transizione digitale, ecologica, della sostenibilità ambientale e della transizione demografica, con particolare riguardo anche al tema dell'apprendimento intergenerazionale. Nella seconda parte si prendono in considerazione le *policy* di formazione continua attivate nel periodo

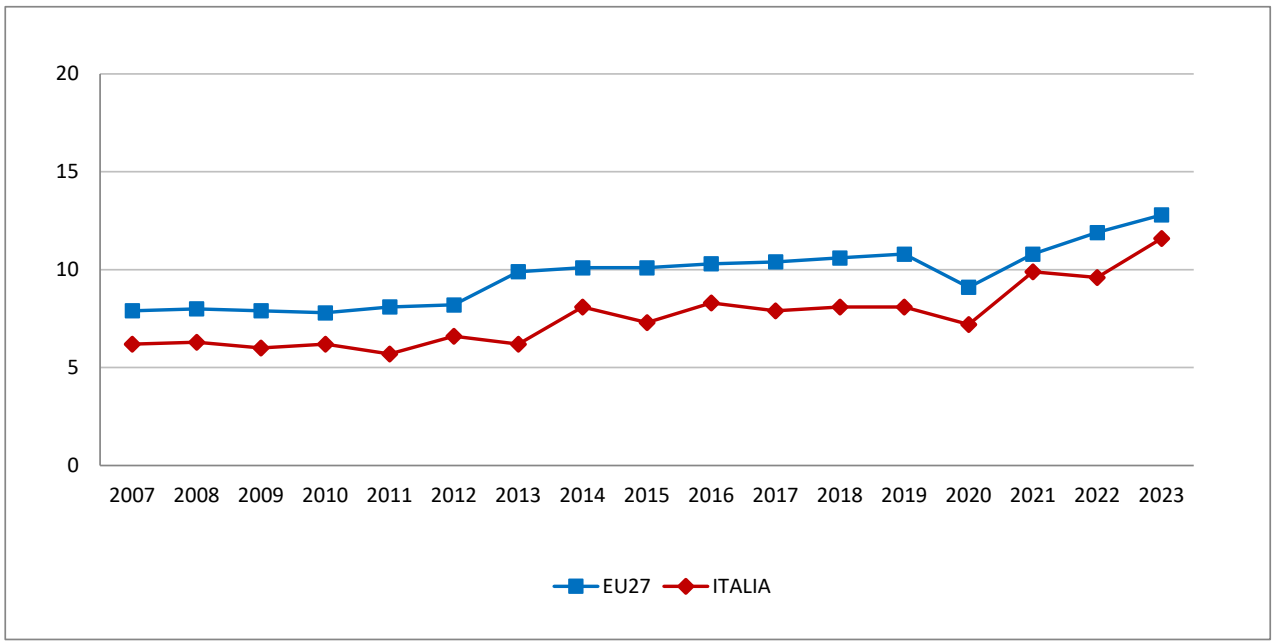
[1] Il biennio 2023-2024 è stato caratterizzato dal conseguimento di target, *milestone* e obiettivi (in particolare quelli connessi alla Missione M5, C1, intervento "1.1 Politiche attive del lavoro e formazione" e Missione 4 per quanto attiene al sistema dell'istruzione) stabiliti e revisionati dal nuovo PNRR modificato dalla Decisione del Consiglio UE di dicembre 2023.

osservato, con particolare attenzione sia a quelle messe in campo a livello regionale, sia a quelle gestite dai Fondi paritetici interprofessionali. Di seguito si entra nel dettaglio delle due parti.

## PARTE 1 – ANALISI DELL'EVOLUZIONE DEL CONTESTO

La prima parte del Rapporto si articola in quattro capitoli finalizzati ad analizzare e ricostruire il contesto nel quale si sono sviluppate, nel biennio di riferimento, le opportunità, la partecipazione e gli investimenti in attività formative in Europa e in Italia per gli adulti (compresi i soggetti vulnerabili), i lavoratori dipendenti del settore pubblico e privato e gli autonomi, alla luce delle principali sfide che caratterizzano i sistemi formativi e, in generale, le politiche attive del lavoro. Vengono quindi offerti elementi conoscitivi derivanti dalle indagini statistiche internazionali (Eurostat, OECD, Cedefop) e nazionali (Istat, Inapp), da ricerche tematiche Inapp e da altre fonti normative e documentali, in merito a punti di forza e di criticità relativi all'esigenza di acquisizione di competenze e di riqualificazione professionale attraverso una formazione adeguata ad affrontare la transizione digitale e il ricorso a strumenti quali l'IA, la transizione green e il fenomeno dell'invecchiamento demografico.
Il primo capitolo, suddiviso in sei paragrafi, è dedicato all'analisi della partecipazione formativa degli adulti, compresi i principali gruppi vulnerabili (occupati *low-skilled*, disoccupati, donne, over 50 e inattivi/Neet), e al ruolo della formazione continua per la riduzione del mismatch tra domanda e offerta di competenze sul lavoro, anche in rapporto al fabbisogno connesso alle transizioni green e digitali, alle prospettive del lavoro autonomo e all'evoluzione istituzionale e normativa che connota il contesto di riferimento.
Il paragrafo 1.1 approfondisce la descrizione del posizionamento del nostro Paese nel contesto europeo, attraverso la lettura dell'indicatore di *benchmark* relativo all'*adult learning* posto dalla Unione europea. Viene rilevato come, a fronte dei significativi progressi raggiunti dall'Italia nel campo delle politiche formative, grazie ad iniziative che hanno migliorato la sinergia tra il sistema formativo e il mercato del lavoro, con l'obiettivo di accrescere le competenze della forza lavoro e adeguarle alle esigenze di un'economia sempre più competitiva e dinamica, permangano alcuni elementi di criticità. Tra essi si evidenziano: un problema nell'accesso alla formazione che appare ancora influenzato da disuguaglianze legate al genere, all'età e al livello di qualificazione professionale e criticità dovute alle disparità territoriali tra Nord e Sud Italia, con un Mezzogiorno che soffre di un ritardo strutturale rispetto al resto del Paese, in termini di opportunità formative e di risorse disponibili. Tali fattori sono accomunati sia dalla limitata diffusione di una cultura orientata allo sviluppo continuo delle competenze, specie nelle piccole imprese, dove le risorse e le strutture dedicate alla formazione risultano insufficienti, sia da una frammentazione del sistema formativo, caratterizzato da un inadeguato sostegno pubblico che provoca una limitazione all'accesso a percorsi di aggiornamento e riqualificazione professionale. Peraltro, nonostante tali segnali negativi, il fenomeno dell'apprendimento degli adulti mostra interessanti segnali di crescita in termini quantitativi. Infatti, dopo un ciclo più che decennale di piena stagnazione, che ha caratterizzato il periodo fra le due principali crisi (la grande recessione e quella pandemica), il tasso di partecipazione degli adulti (età compresa fra 25 e 64 anni) alle attività di istruzione e formazione ha ripreso a salire (21%), segnando un incremento pari a due punti percentuali rispetto all'anno precedente.
Il trend nel periodo post-pandemico continua a mostrare un andamento altalenante, dopo il crollo verificatosi nell'anno del Covid, una prima ripresa l'anno seguente, il successivo assestamento e la crescita più decisa verificatasi nel 2023, quando il tasso di partecipazione ha raggiunto l'11,6%, superando per la prima volta il tetto del 10% e con un forte incremento rispetto al 2020 (+4,4%) (figura 1).

**Figura 1 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione, Anni 2007-2023, Italia, EU27 (val. %)**

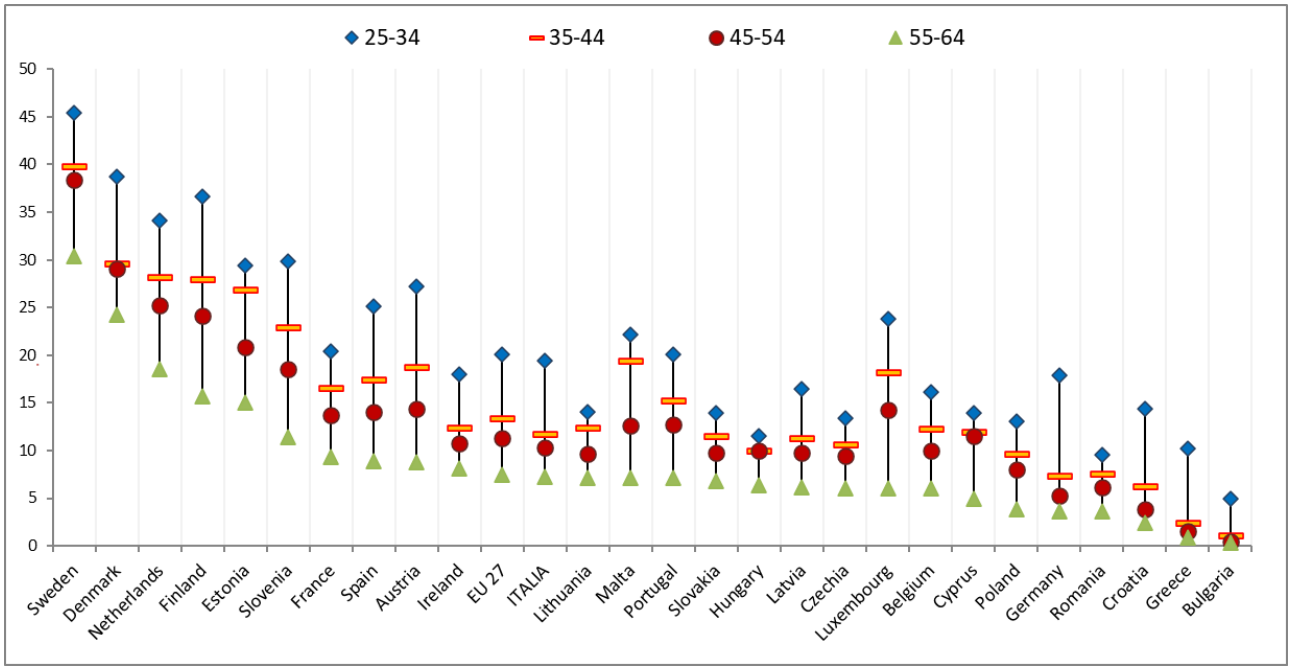



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

Anche nel 2023, l'analisi dei tassi di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e formazione in Italia rispetto alla media dell'UE27 rivela significative disuguaglianze, legate a fattori socio–demografici, occupazionali e professionali.

Con riferimento al fattore demografico, dai dati emerge infatti che la partecipazione formativa dei giovani adulti italiani (25-34 anni) è relativamente attiva, mentre diminuisce significativamente con l'aumentare dell'età, evidenziando la necessità di politiche mirate per incentivare l'apprendimento nelle fasce di età più avanzate (figura 2).

**Figura 2 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione nei Paesi dell'Unione europea, per classi di età - Paesi UE27, Anno 2023 (val. %)**




Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

Con riguardo invece al fattore sociale, si evidenzia come in Italia, rispetto all'UE, un livello di istruzione più elevato sia fortemente correlato ad una maggiore partecipazione alle attività di formazione, suggerendo in tal senso la necessità di interventi mirati per ovviare a questo tipo di disuguaglianza. Infatti, in Italia, il tasso di partecipazione formativa dei laureati risulta essere del 25,2%, superiore alla media europea del 21%, laddove il tasso di partecipazione scende drasticamente all'11,5% per coloro che hanno un'istruzione secondaria superiore (rispetto al 9,8% dell'UE27) e al 3,2% per chi ha un'istruzione di base (contro il 5,2% dell'UE27).

Con riferimento al fattore occupazionale, in Italia, a fronte di un tasso di partecipazione degli occupati del 13%, vicino alla media europea del 13,6%, si riscontra un tasso di partecipazione dei disoccupati significativamente inferiore (6,9%) rispetto alla media europea (14,1%). Questo gap evidenzia la necessità di interventi sul sistema di formazione in modo da aumentare le opportunità di riqualificazione e reinserimento nel mercato del lavoro per i disoccupati. Infine, dai dati si riscontra una chiara disparità tra le diverse categorie professionali: in generale, i dirigenti e i professionisti tendono ad avere tassi di partecipazione molto più alti rispetto ai lavoratori qualificati e agli operatori di impianti e macchinari. Dalla lettura complessiva dei dati sopra riportati emerge quindi la necessità di sviluppare politiche mirate che incentivino la partecipazione dei gruppi vulnerabili e promuovano una cultura diffusa dello sviluppo delle competenze.

Nel paragrafo 1.2, dedicato all'analisi della partecipazione degli adulti, occupati e non, ad attività formative formali e informali, con specifico riferimento al nostro Paese, viene rilevata una maggiore propensione alla formazione da parte dei giovani (25 e i 34 anni), spesso trainati da un maggior interesse a migliorare le proprie competenze anche per la propria crescita professionale. Le cause potrebbero essere imputabili ad una minore percezione da parte dei più anziani della necessità di investire in formazione continua oppure alle maggiori difficoltà legate al carico di impegni familiari e lavorativi che limitano il tempo disponibile per la formazione. Peraltro, quello che sembrerebbe indurre gli adulti ad investire in formazione è principalmente un interesse di tipo professionale piuttosto che personale (76% vs 24%). Nell'80,5% dei casi, infatti, sono gli

occupati che, mossi dal voler migliorare la propria posizione lavorativa, partecipano ad attività di tipo non formale, così come le persone in cerca di occupazione che investono in formazione, in un'ottica di *up-skilling* e *re-skilling* di competenze. Gli inattivi, invece, specie le donne, tendono a partecipare solo a corsi e/o lezioni private principalmente per un interesse personale.

Una tendenza che si rileva anche nel paragrafo 1.3 dedicato all'analisi della partecipazione ad iniziative di formazione continua da parte degli adulti cosiddetti vulnerabili (*low skilled*, disoccupati, donne, over50 e inattivi). In merito, facendo anche riferimento ai risultati dell'Indagine Inapp Indaco-Adulti 2022, è stato ribadito come l'accesso alle attività formative non formali in Italia, tra cui i corsi professionali o i corsi attinenti ad altre attività non professionali, presenti significative disuguaglianze legate alle caratteristiche socio-demografiche degli individui, con alcuni target di popolazione fortemente penalizzati, presentando tassi di partecipazione nettamente inferiori rispetto agli occupati (62,8%). Infatti, tutte le categorie professionali (secondo la classificazione Istat) mostrano una percentuale di partecipazione all'apprendimento non formale superiore al 50%, evidenziando un crescente e diffuso ricorso alla formazione continua e all'aggiornamento delle competenze per tutti i lavoratori, indipendentemente dal settore di appartenenza. L'elevata partecipazione osservata tra gli occupati è in gran parte riconducibile a percorsi di formazione sul luogo di lavoro organizzati dal datore di lavoro, pubblico o privato. Al fine di ridurre lo squilibrio tra la partecipazione alle attività formative tra occupati e la popolazione disoccupata e inattiva sono stati stanziati ingenti fondi e realizzate iniziative con particolare attenzione ai gruppi svantaggiati, come il programma GOL. Ad integrazione dei dati sulla partecipazione formativa degli adulti, si è dedicato un approfondimento alla categoria dei NEET (*Not in Education, Employment or Training*) che, per definizione, costituiscono un target di giovani che non partecipano ad attività formative, attraverso l'analisi degli indicatori dell'OCSE.

Il paragrafo 1.4, suddiviso nei sottoparagrafi 1.4.1 e 1.4.2, mette in luce le evidenze del lavoro autonomo tradizionalmente inteso e le prospettive connesse all'introduzione di fattori di innovatività. Con riguardo al primo aspetto, alla luce dell'andamento degli ultimi dieci anni, pur assistendo ad una sua lenta decrescita rispetto al lavoro dipendente (in analogia con l'Europa), occorre sottolineare la questione dell'individuazione a livello nazionale di specifiche politiche dedicate a questa "composita galassia", ovvero un aggregato costituito prevalentemente da lavoratori in proprio (la maggioranza), da liberi professionisti e imprenditori e da collaboratori e coadiuvanti (la minoranza), con al suo interno ulteriori specificità. Tra esse, infatti, occorre distinguere tra il lavoro autonomo con dipendenti, più comune tra gli individui con un livello di istruzione più elevato, e il lavoro autonomo individuale (lavoro in proprio), spesso motivato dalla necessità di trovare una valida alternativa al lavoro dipendente, soprattutto per coloro che possiedono bassi livelli di istruzione e formazione con competenze inadeguate per operare negli attuali e futuri scenari del cambiamento. E qui intervengono i profili prospettici legati alla rivoluzione digitale che, in virtù di un progressivo impiego della robotica avanzata e l'IA, potrebbe incidere negativamente sulle prospettive del mercato del lavoro, generando la perdita di posti di lavoro, non troppo qualificati, e la correlativa spinta verso la ricerca di un lavoro autonomo (non sempre qualificato), finalizzato al mantenimento del posto di lavoro.

Nel contempo, si rilevano fenomeni di transizione dal lavoro retribuito a quello autonomo (con dipendenti) di molti lavoratori senior (over 50) altamente qualificati e con retribuzioni elevate, specie per le professioni fortemente collegate al digitale, beneficiando di una maggiore esposizione ad ambienti innovativi. La prospettiva per un lavoro autonomo di qualità, garanzia di uno sviluppo inclusivo e sostenibile, dovrebbe quindi rinvenirsi in una progressiva professionalizzazione diretta ad acquisire una maggiore consapevolezza imprenditoriale di tipo aggregativo e di sistema, specie per coloro che operano in settori tradizionali di prossimità, nel commercio, nel turismo, nell'artigianato e nei servizi. Un altro fattore da considerare per il futuro del lavoro autonomo attiene alle difficoltà generate dal c.d. "inverno demografico", legato all'invecchiamento progressivo della popolazione degli adulti occupati (portando l'età media da 45,7 anni a

46,4 anni, tra l'inizio del 2020 e l'inizio del 2023). In virtù di tale fenomeno il lavoro autonomo dovrebbe essere indirizzato però verso quei settori a maggior valore aggiunto, adeguando necessariamente lo *skills set* di conoscenze e competenze necessarie ad operare come lavoratore indipendente, specie per quei lavoratori dipendenti poco qualificati (soprattutto senior), in uscita da molte imprese e per alcune categorie di lavoratori in proprio che operano in settori tradizionali, al fine di favorirne una più ampia partecipazione ai processi di cambiamento e trasformazione in essere attraverso incisivi investimenti formativi.

Il capitolo si chiude con due paragrafi, l'uno (1.5) dedicato all'analisi della funzione della formazione continua per la riduzione del mismatch tra domanda e offerta di lavoro, attraverso l'analisi delle competenze possedute dagli adulti in Italia e alla previsione del fabbisogno di competenze digitali e green, anche relazione dell'uso dell'IA, e l'altro (1.6), contenente il consueto approfondimento in merito all'evoluzione istituzionale e normativa dell'offerta di formazione continua a supporto del lavoro privato e pubblico.

In particolare, le analisi descritte nel paragrafo 1.5 hanno come punto di partenza la consapevolezza del ruolo sempre più strategico che sta assumendo il possesso di competenze adeguate in un contesto globale in rapida evoluzione, caratterizzato da una crescente complessità tecnologica e da profondi cambiamenti demografici che stanno trasformando radicalmente il mondo del lavoro, richiedendo agli individui di acquisire e aggiornare costantemente le proprie conoscenze e abilità. La formazione continua rappresenta, pertanto, un investimento fondamentale per garantire l'occupabilità, l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva degli adulti. Tuttavia, i dati dell'*Adult Education Survey* 2022 di Eurostat evidenziano ancora un gap significativo tra l'Italia e la media europea in termini di partecipazione alla formazione degli adulti, con un tasso di partecipazione ad attività di apprendimento non-formale pari al 35,7%, ben al di sotto della media UE (circa 11 punti percentuali). Tali evidenze sono ricavate da Indagini nazionali (1.5.1), tra le quali l'Indagine Istat del 2022 sulle forze di lavoro in Italia (analisi approfondita delle competenze professionali della popolazione tra i 16 e i 74 anni). L'Indagine ha messo in luce sia come il livello di istruzione sia un forte predittore delle competenze possedute, anche tra gli occupati, sia come un basso livello di competenze digitali costituisca un fattore fortemente penalizzante.

Stesse evidenze (1.5.2) emergono dal Rapporto Excelsior sui fabbisogni occupazionali professionali e formativi dell'economia italiana nel "medio termine" (2024-2028) che considera centrali le competenze trasversali (cognitive, sociali, digitali) che affiancheranno le tradizionali competenze tecniche, sempre più supportate da tecnologia e automazione, alla luce dei megatrend come la digitalizzazione, il crescente impegno delle imprese in campo energetico e ambientale e l'invecchiamento della popolazione (particolarmente marcato in Italia), unitamente ai recenti shock globali come conflitti o crisi sanitarie. Attenzione viene altresì dedicata alle competenze connesse all'uso dell'IA (1.5.3). In merito, il rapporto OCSE del 2023 ipotizza una duplice evoluzione: da un lato, una riqualificazione generale delle competenze che coinvolgerà tutti gli adulti e, dall'altro, uno stimolo della domanda di profili altamente specializzati in grado di sviluppare e gestire sistemi di intelligenza artificiale. A completamento di quanto rilevato dal Rapporto OCSE, viene proposto un approfondimento specificatamente dedicato alle competenze green (Box 1.2).

In linea di continuità con le ultime edizioni, in questa sezione del Rapporto (par. 1.6) si fornisce una sintetica analisi dei principali atti normativi e documentali emessi tra il 2023 e il 2024 relativi all'offerta di formazione continua (intesa come una *species* della formazione professionale) degli adulti occupati nell'ambito del lavoro privato e alle dipendenze della PA.

Dato che anche nel biennio di riferimento non sono state adottate norme specificatamente rivolte alla regolazione del sistema di formazione continua dei lavoratori, nell'analisi interpretativa si è, come di consueto, fatto riferimento a provvedimenti aventi ad oggetto materie correlate (PNRR, lavoro, certificazione delle competenze, attività produttive, transizione digitale, ecologica e amministrativa, ecc.), nei quali sono state inserite disposizioni aventi un impatto anche sugli interventi di formazione professionale continua

nell'ambito del lavoro privato e pubblico. Nel tentativo di sistematizzare il complesso, variegato e disomogeneo quadro regolatorio di azioni per la promozione e lo sviluppo di interventi formativi per gli occupati, sono stati quindi tenuti presenti alcuni dei principali atti normativi di derivazione europea (es. revisione del PNRR e Regolamento UE sull'intelligenza artificiale) e di rilievo nazionale generale (autonomia differenziata e determinazione dei LEP, ecc.) che hanno avuto e/o potrebbero avere un impatto anche sulle policy e sulla governance degli strumenti di politica attiva del lavoro, tra i quali rientra appunto la formazione continua degli adulti occupati. Sono stati presi in considerazione anche due atti normativi che regolamentano gli incentivi alla formazione professionale dei lavoratori: l'uno, del MIMIT – Ministero delle imprese e del Made in Italy di concerto con il NMEF – Ministero dell'Economia e delle Finanze, dedicato al Piano 5.0 e, l'altro, del MIT – Ministero delle >Infrastrutture e dei Trasporti, relativo al settore dell'autotrasporto.
Nel complesso è stata ancora una volta sottolineata l'esigenza di delineare un atto normativo focalizzato a disciplinare in maniera organica la tematica della formazione continua e, più specificatamente, il diritto soggettivo all'incremento delle conoscenze e delle competenze per tutta la durata della vita lavorativa.
Il capitolo 2, nel riportare le principali evidenze relative al ruolo della formazione continua nell'ambito del lavoro privato e pubblico per affrontare adeguatamente le sfide della transizione digitale, si apre con il paragrafo 2.1 che riproduce le principali linee direttrici dettate dall'UE per il decennio digitale. In via prioritaria, si fa riferimento alle indicazioni del Piano d'azione del 2024 della Commissione europea. Il Piano, finalizzato ad affrontare la problematica relativa alle carenze di manodopera e di competenze nell'UE, mira ad indicare misure immediate e a medio termine che la Commissione, gli Stati membri e le parti sociali dovrebbero porre in atto per risolvere tali criticità, individuando i gruppi attualmente sottorappresentati nel mercato del lavoro, che includono: donne, lavoratori con basse competenze, anziani, giovani NEET, persone con background migratorio, appartenenti a minoranze razziali o etniche, e persone con disabilità. Tra i cinque settori di intervento chiave indicati dal Piano è stato inserito il sostegno allo sviluppo di competenze, formazione e istruzione per cui è stata richiesta una maggiore collaborazione tra istruzione, formazione professionale e mercato del lavoro, per aumentare la rilevanza delle competenze acquisite. La formazione continua è considerata essenziale per l'adattamento della forza lavoro alle nuove esigenze di competenze. Ulteriori riferimenti provenienti dall'UE ed aventi un impatto sulle policy formative degli Stati membri sono da rinvenirsi sia nel "Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali" che prevede che il 60% degli adulti partecipi alla formazione annuale entro il 2030 sia nell'Agenda per le competenze per l'Europa del 2020. Quest'ultima, con le sue 12 azioni proposte (tra le quali si sottolineano quelle già in atto relative ai conti individuali di apprendimento-ILA, alle micro-credenziali, ai percorsi di miglioramento del livello delle competenze degli adulti scarsamente qualificati e all'istruzione e formazione professionale) per le transizioni digitale e verde, può essere intesa come il quadro strategico di riferimento per affrontare il miglioramento delle competenze e la riqualificazione, promuovere una ripresa equa e garantire la competitività e rafforzare la resilienza.
In tale ambito devono quindi essere collocati gli approcci a nuove forme di apprendimento e certificazione, previsti dalle micro-credenziali per le quali il Consiglio UE nel 2022 ha raccomandato agli Stati membri di adottare un approccio europeo, attraverso l'applicazione di una definizione comune e di norme e principi chiave per la loro concezione e rilascio. Tale approccio mira a garantire che le micro-credenziali siano riconosciute e trasferibili tra i diversi sistemi di istruzione e formazione dei Paesi UE, in modo da sostenerne lo sviluppo, l'attuazione e il riconoscimento come parte integrante delle strategie nazionali per le competenze.
Peraltro, secondo il Cedefop, le evidenze sul loro impatto sono ancora in fase di analisi, sottolineando l'importanza della sfida politica di garantire la fiducia dei datori di lavoro nel loro valore che potrebbe essere positivamente influenzata dalla digitalizzazione dei processi di apprendimento. In merito, con specifico

riguardo alla formazione digitalizzata, correlata con l'approccio europeo alle micro-credenziali, In Italia, a fronte di una loro diffusione nelle aziende, permangono criticità relative all'accesso dovute al perdurante divario digitale, in particolare al basso livello di competenze digitali, e alla conseguente necessità di porre maggiore attenzione alla qualità dei contenuti e delle piattaforme digitali, al fine di facilitarne l'adozione su larga scala. Tuttavia, le iniziative (PNRR e FSE+) per sviluppare il sistema di istruzione e formazione professionale (IFP), il reinserimento lavorativo dei NEET e le politiche attive del mercato del lavoro potrebbero avere effetti positivi per la risoluzione di tali criticità. Peraltro, l'obiettivo europeo per il decennio digitale di raggiungere l'80% della popolazione tra i 16 e i 74 anni con competenze digitali di base entro il 2030 è ancora lontano. Nel 2023, infatti, solo il 45,9% degli adulti in Italia risulta possedere competenze digitali adeguate, laddove il 36,1% ha competenze insufficienti e il 5,1% non ha alcuna competenza. L'Italia è tra i Paesi europei con la percentuale più bassa di persone con competenze digitali di base, distaccandosi di circa 10 punti percentuali dalla media dell'UE27. Infatti, considerando i titoli di istruzione, il livello di competenze digitali in Italia è significativamente inferiore alla media europea, soprattutto tra coloro con un basso livello educativo (22,57% contro una media EU del 33,71%) mentre sono in linea con la media europea i dati relativi ai titoli di studio medio-alti (51,03% e 74,09%) (tabella 1).

**Tabella 1 - Competenze digitali di base, per livello di istruzione, 2023 (% classe di età 16-74)**

| | Tutti | basso | medio | elevato |
|---|---|---|---|---|
| **EU** | 55,35 | 33,71 | 51,03 | 79,63 |
| **Italia** | 45,75 | 22,57 | 52,59 | 74,09 |

Fonte: Eurostat (online data code: isoc_sk_dskl_i21)

Un approfondimento (Box 2.1) è stato dedicato ai divari regionali dell'Italia nella diffusione delle competenze digitali, basandosi in gran parte sui dati dell'Indagine Inapp - Indaco Imprese del 2022. L'indagine ha evidenziato l'esistenza di fattori territoriali che rendono più difficoltosa la partecipazione delle imprese del Sud alle attività di formazione continua, come i costi più elevati e la percezione negativa della formazione come attività non essenziale, specie nelle zone svantaggiate e tra le persone con più basso livello di istruzione. Ai fini della riduzione di tali divari, si rivela come un'opportunità cruciale il PNRR che, prevedendo di destinare circa 82 miliardi di euro alle Regioni meridionali per promuovere la convergenza digitale ed ecologica, potrebbe contribuire a rendere il contesto produttivo più innovativo e allineato alle sfide globali.

Un'ulteriore soluzione per il superamento dei divari regionali e lo sviluppo di competenze digitali adeguate deve essere rinvenuta nello sviluppo delle *Corporate Academy* (CA) che supportano gli investimenti formativi per lo sviluppo del capitale umano nelle aziende con l'obiettivo di allineare le conoscenze disponibili con le esigenze dei nuovi ambienti competitivi in cui occorre condividere identità, valori e competenze di alto profilo e integrare le diverse culture del lavoro delle differenti generazioni ormai presenti in molti contesti organizzativi (paragrafo 2.2).

In questo quadro, nella progressiva affermazione delle CA come luoghi di integrazione della conoscenza, aperti allo scambio e al confronto con gli attori dello sviluppo territoriale, viene rilevata l'affermazione in Italia di nuovi soggetti aggregativi di apprendimento e sviluppo delle competenze legate a specifiche filiere produttive, ovvero le *Academy* di filiera (Adf), che coinvolgono imprese, agenzie formative, fondazioni ITS, università, centri di ricerca, poli tecnologici, ma anche associazioni datoriali e sindacali (la cui partecipazione, in alcuni casi territoriali, costituisce elemento di premialità).

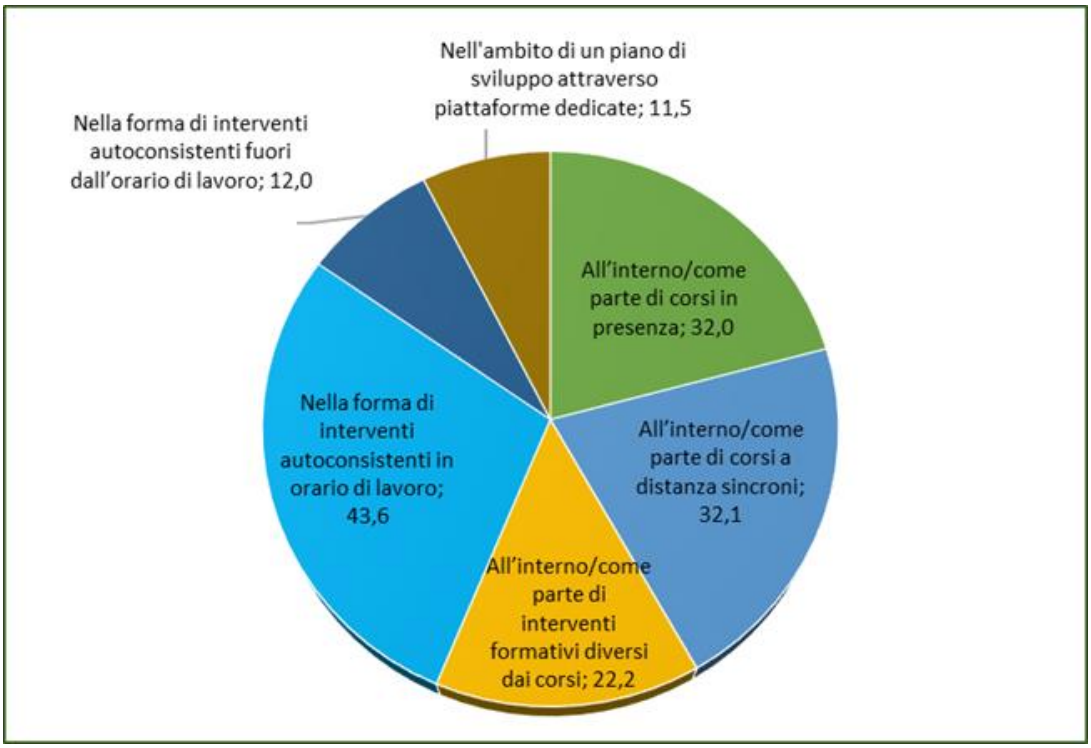
Le *Academy* rappresentano un nuovo utile strumento per il rafforzamento delle competenze territoriali di adulti occupati, inoccupati, disoccupati e inattivi, un "*hub* di competenze specialistiche" al servizio delle

imprese di distretto/filiera, per incentivare soprattutto la proattività di un tessuto fatto prevalentemente di piccole e microimprese presenti sul territori (caratterizzati da specifiche vocazioni produttive), riducendo il gap tra domanda ed offerta di lavoro e offrendo risposte immediate ai cogenti fabbisogni occupazionali e formativi per le attività di *up-skilling* e *re-skilling.*

Come ulteriori strumenti per favorire l'adeguamento di competenze attraverso l'utilizzo di nuove modalità di apprendimento, nel paragrafo 2.3 vengono indicati la formazione continua digitalizzata e il *micro-learning*. Quest'ultimo si sostanzia nell'erogazione, attraverso strumenti digitali, di contenuti formativi in piccole unità che possono essere completate in brevi sessioni temporali. Formazione digitale e *micro-learning* sono stati utilizzati dalle imprese per la formazione continua e l'acquisizione di nuove competenze immediatamente spendibili nel contesto lavorativo, in maniera più marcata nel periodo pandemico e post-pandemico, riconoscendone il potenziale impatto sulla capacità di adattamento e sulla resilienza dei lavoratori e per contrastare lo *skills mismatch*.

Dai risultati dell'Indagine Inapp-Indaco-Imprese 2022 sopra citata è emersa inoltre l'influenza della dimensione aziendale sia per la digitalizzazione della formazione che per l'adozione di tecnologie di micro-learning. Le imprese più grandi tendono infatti ad essere più digitalizzate anche nei processi formativi: la classe dimensionale 250+ presenta una percentuale più che tripla (22,4%) di adozione del *micro-learning* rispetto alle microimprese (7,3%) (figura 3).

**Figura 3 - Imprese con 6 addetti e oltre che utilizzano *il micro-learning*, a seconda delle modalità. Anno 2021 (in % delle imprese che utilizzano il *micro-learning*)**




Fonte: Inapp, *Indagine sulla conoscenza nelle imprese* (INDACO-Imprese 2022)

In linea con le sfide che pone la digitalizzazione, il paragrafo 2.4 affronta il tema dell'impatto che il crescente ricorso all'intelligenza artificiale può avere sulle esigenze di competenze, alla luce delle trasformazioni in termini di modifiche di mansioni, di abilità richieste nei lavori e di distribuzione delle occupazioni nell'economia, cui i sistemi di apprendimento per adulti dovranno adattarsi rapidamente. Infatti, come

emerge anche dal Report OCSE del 2023, lo sviluppo dell'IA richiede conoscenze e competenze situate nell'intersezione tra programmazione informatica, gestione di database e statistica e competenze digitali, oltre a competenze cognitive e trasversali complementari. Pertanto, la formazione finalizzata all'acquisizione di competenze specializzate in IA richiederebbe una combinazione di istruzione superiore formale e di apprendimento sul posto di lavoro, oltre alla cosiddetta "alfabetizzazione in IA". Quest'ultima dovrebbe essere insegnata a diversi livelli di istruzione formale, comprese le scuole e dovrebbe essere destinata non solo ai gruppi vulnerabili (lavoratori con basse competenze e più anziani), ma anche ai lavoratori altamente qualificati e ai dirigenti. Peraltro, occorre anche considerare e gestire i rischi associati all'adozione dell'IA nei sistemi di apprendimento. L'uso dell'IA nella formazione potrebbe ridurre, anziché aumentare, la partecipazione e l'inclusività per alcuni motivi, tra i quali i costi fissi che potrebbero aggravare le disuguaglianze tra piccole e grandi imprese e tra soggetti che possono permettersi la formazione e altri che non possono, così come tra coloro in possesso di competenze digitali almeno di base e altre meno qualificate.
Tra luglio e agosto 2024 sono intervenuti due elementi innovativi in merito all'IA: l'introduzione dell'*AI Act* (Regolamento UE 2024/1689 del 13 giugno 2024) e la Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026 che, tra le azioni strategiche, comprende quelle inserite nella macroarea Formazione che vanno dall'educazione sull'IA nelle scuole, all'integrazione nei percorsi ITS Academy e universitari, alla formazione continua per i lavoratori con percorsi di *upskilling* e *reskilling* per migliorare l'efficienza e l'innovazione nell'organizzazione del lavoro.
Peraltro, la digitalizzazione, il ricorso all'IA e la formazione continua necessaria per affrontarne le principali sfide rappresentano un fenomeno che riguarda non solo le aziende, ma anche la Pubblica Amministrazione (PA) e che viene affrontato nel paragrafo 2.5. Infatti, il processo di digitalizzazione, associato al sempre più crescente utilizzo dell'IA, è progredito in maniera significativa nella PA anche sulla spinta dell'attuazione del PNRR che nella transizione digitale ha individuato uno dei pilastri per le strategie di rilancio dell'economia. Il sistema di IA, secondo il già sopra citato *AI Act*, consiste in una "famiglia di tecnologie in rapida evoluzione" che, a fronte di un potenziale di sviluppo e miglioramento, anche della macro e micro-progettazione formativa, oltreché della pianificazione e della tracciabilità di tutto il processo formativo, può comportare anche impatti negativi per mitigare i quali occorrerà prevedere strumenti adeguati da utilizzare anche nei processi formativi.
Di conseguenza, la formazione continua, alla luce della sua stretta correlazione con le innovazioni tecnologiche, organizzative e sociali che interessano il mondo del lavoro pubblico e privato, si trova di fronte a nuove sfide per quanto riguarda la progettazione, l'offerta, l'analisi dei fabbisogni, la domanda e, più in generale, per quanto concerne la sua duplice funzione educativa (veicolo per l'acquisizione di conoscenze e competenze) e organizzativa (strumento di politica attiva del lavoro) finalizzata a promuovere il cambiamento e i processi di innovazione. Pertanto, la formazione continua, anche nel settore pubblico, dovrebbe essere finalizzata al raggiungimento di tre macro-obiettivi: conoscenza, competenza e innovazione, rappresentando una leva strategica per l'affidamento della gestione dei cambiamenti in atto a persone qualificate sia per l'offerta di servizi a cittadini e imprese sia per accrescere la capacità di governo dei processi di innovazione in atto e oggetto di continua evoluzione.
L'attenzione alle attività formative in un'ottica di rafforzamento della capacità ammnistrativa della PA, nonché della riqualificazione dei processi formativi anche in funzione dell'attuazione del PNRR è presa in considerazione nel Box 2.2 che chiude il secondo capitolo. In particolare, in questa sezione del Rapporto si pone l'attenzione sul PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione), documento unico di programmazione e governance che dal 30 giugno 2022 assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente e che al suo interno contiene una sottosezione dedicata alla pianificazione delle attività formative. Con riferimento all'analisi delle due sottosezioni dedicate alla

formazione del personale dei PIAO del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) e del Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) sono emersi elementi di innovazione e cambiamento tra i quali: l'esigenza di sviluppare maggiori competenze digitali e l'utilizzo di strumenti tecnologici a supporto del lavoro agile; l'attenzione alla rilevazione dei fabbisogni formativi; la predilezione della modalità di formazione a distanza (sincrona e asincrona) collegata al lavoro agile.

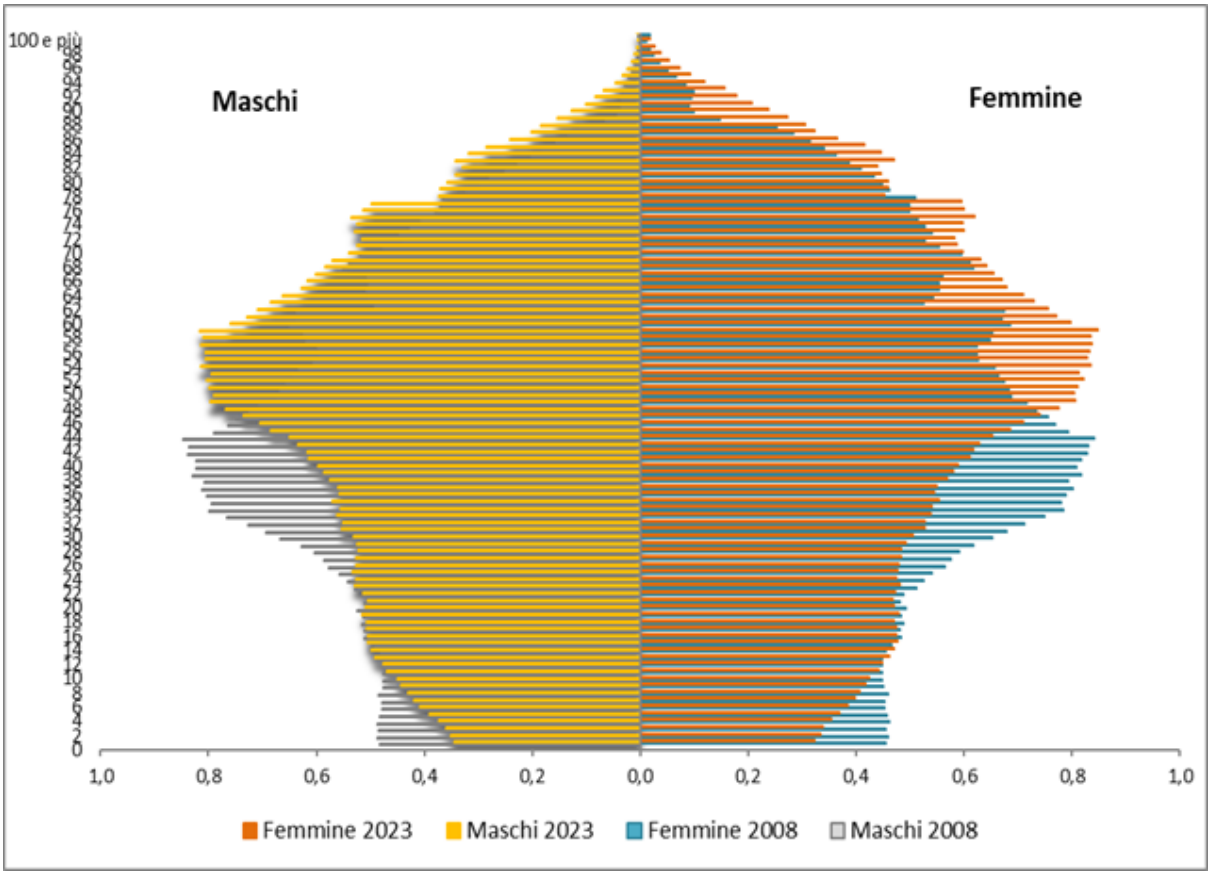
Il terzo capitolo affronta il tema del rapporto tra la formazione continua, la transizione ecologica e la sostenibilità con tre paragrafi. Il paragrafo 3.1 si sofferma sull'evoluzione delle policy europee e nazionali per la riqualificazione di competenze eco-sistemiche, partendo dal Goal n.4 dell'Agenda 2030 finalizzato a garantire un'istruzione di qualità per tutti, a tutte le età, sancendo il diritto ad un'educazione inclusiva ed equa di qualità, da realizzare mediante lo sviluppo di un sistema integrato di formazione continua e permanente fortemente orientato al mercato del lavoro. Nell'ambito di tale sistema, è stato evidenziato come gli istituti di istruzione superiore, comprese le Università, sono chiamate a giocare un ruolo chiave, contribuendo alla creazione di una "*learning society*", garantendo percorsi, politiche ed azioni in grado di favorire un'istruzione di qualità per i propri studenti e per il proprio personale, ma, anche, in una prospettiva di Terza missione, per la cittadinanza, a prescindere dalla formazione iniziale posseduta, dal genere, dall'età, dallo status sociale e dal luogo in cui si vive. Facendo riferimento ad alcuni studi europei è stata sottolineata una discrasia tra la formazione continua, in prevalenza destinata agli adulti e che quindi richiede metodi di insegnamento diversi e diversificati rispetto agli obiettivi formativi di carattere accademico, e dove un orientamento soprattutto rivolto al "saper fare" e alle competenze professionali specifiche, risulta prioritario, rispetto all'acquisizione di conoscenze e saperi universitari. Tale criticità ha trovato riscontro in una ricognizione effettuata su tutto il territorio nazionale per quanto attiene al ruolo svolto dagli Atenei italiani nell'offerta di formazione continua in tema di sostenibilità ambientale, sia nella sua forma iniziale, sia in quella permanente rivolta agli adulti.

Da tale ricognizione è infatti emerso come il segmento dell'offerta formativa continua e permanente sui temi ambientali si sostanzia prevalentemente attraverso la proposizione di workshop, seminari e conferenze, laboratori, e certificazione di competenze. In chiave di sostegno alla sostenibilità ambientale si pone il contenuto del paragrafo 3.2 nel quale si è proceduto alla descrizione di due figure professionali eco-innovative delineate da Inapp, funzionali a realizzare interventi sull'edilizia consentendo l'impiego delle fonti energetiche per favorire la realizzazione del macro-obiettivo della riqualificazione sostenibile dei contesti urbani, in modo da giungere a città ecologicamente più sostenibili.

La consapevolezza che il raggiungimento dei 17 obiettivi dell'Agenda 2030 e la sfida complessa della transizione verso un modello di sviluppo sostenibile richiedano moderne competenze, a partire da quelle dei livelli apicali che hanno la responsabilità di riorientare la governance delle organizzazioni aziendali, ha spinto l'Inapp a proseguire un'attività di ricerca sulla responsabilità sociale d'impresa supportata da un'offerta accademica di alta formazione. Le principali evidenze della ricerca sintetizzate nel paragrafo 3.3 si basano sugli elementi informativi in merito alle attività di alta formazione realizzate dalle Università pubbliche e private italiane sui temi della responsabilità sociale d'impresa e della sostenibilità ambientale, economica e sociale. Ne è emerso un quadro incoraggiante sia dal punto di vista quantitativo, dato che il 75,5% del totale degli atenei italiani, con una pressoché completa copertura regionale, risulta aver attivato nel 2021-23 almeno un intervento formativo su questi temi, sia da un punto di vista qualitativo, alla luce del forte impegno del mondo universitario nell'offrire un contributo a formare competenze e ad implementare e supportare la strategia nazionale per la transizione sostenibile, recependo anche i bisogni formativi più innovativi legati ai nuovi *driver* di sviluppo.

La ricostruzione dell'evoluzione istituzionale del contesto di riferimento dell'offerta di formazione continua anche quest'anno ha previsto un approfondimento, contenuto nel capitolo 4, sul rapporto tra formazione, transizione demografica, *age* e *seniority management*.
Partendo dal dato di fatto che vede l'invecchiamento della popolazione come un fenomeno ormai diffuso in tutta Europa, con evidenti e significative ripercussioni su diversi aspetti socioeconomici (ove l'Italia insieme al Portogallo risulta tra i paesi più vecchi con una delle più basse natalità), nel paragrafo 4.1 si offre un approfondimento sull'influenza che la transizione demografica e, in particolare, il progressivo invecchiamento della popolazione e della forza lavoro, determinano sulla partecipazione scolastica e formativa e sul mercato del lavoro (figura 4).

**Figura 4 - Piramide dell'età della popolazione italiana (confronto fra il 2008 e il 2023, val. %)**

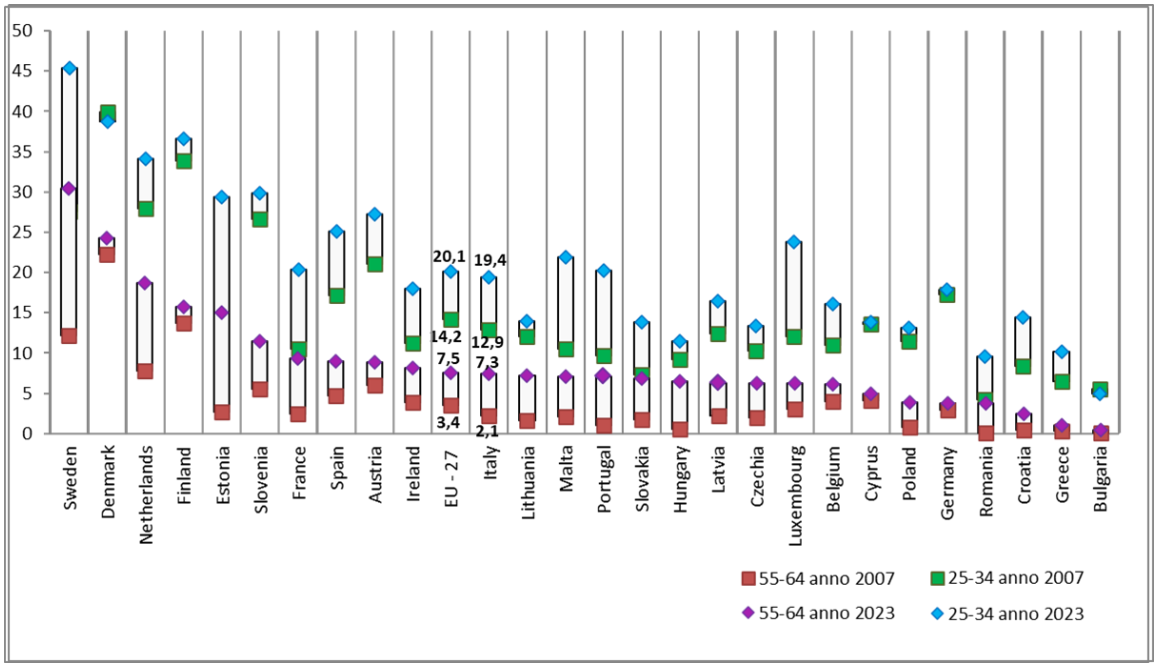



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati ISTAT

In un tale contesto, l'investimento in alti livelli di istruzione si rivela essere una delle strategie più efficaci per limitare il divario creatosi tra le generazioni, generando maggiori tassi di occupazione, redditi più elevati e una maggiore produttività dei lavoratori. Si riconferma quindi la visione della formazione come leva fondamentale per affrontare i cambiamenti in atto. Favorendo infatti qualifiche professionali di alto livello, in grado di migliorare i processi aziendali, sviluppare nuove tecnologie e aumentare l'efficienza complessiva, si contribuisce non solo a garantire maggiore produttività e innovazione all'interno dei contesti lavorativi, ma si favorisce il benessere individuale dei lavoratori e, più in generale, la stabilità economica e sociale nel lungo termine. Peraltro, occorre tenere la persistenza delle disparità intergenerazionali nei livelli di partecipazione formativa, con i giovani che risultano essere più partecipativi rispetto agli adulti più anziani. Una tendenza che in Europa nel 2023 ha presentato margini di miglioramento rispetto agli anni passati, sebbene

permangano ancora notevoli differenze tra le due generazioni analizzate. I tassi di partecipazione degli under 35 sono sempre più alti mentre la quota dei più anziani è tendenzialmente più bassa e cresce più lentamente nel tempo. In media il tasso partecipativo degli over 54 è meno della metà del corrispettivo degli under 35 (7,5% vs 19,4%) (figura 5).

**Figura 5 - Confronto tra i tassi di partecipazione degli over 54 e degli under 35 anni alle attività di istruzione e di formazione tra il 2007 e il 2023. (Paesi UE27, Anni 2007 e 2023, val. %)**




Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

I dati hanno evidenziato quindi la necessità di intensificare le politiche mirate ad incentivare la formazione per favorire l'invecchiamento attivo e superare le disparità ancora esistenti, garantendo un apprendimento continuo accessibile a tutti, indipendentemente dall'età e un futuro inclusivo e sostenibile per il mercato del lavoro italiano. È opportuno inoltre ribadire come solo attraverso un approccio integrato che consideri le dinamiche demografiche, tecnologiche, economiche e sociali sarà possibile affrontare le sfide del futuro e garantire opportunità per tutte le generazioni.

Un approccio integrato che, attraverso l'uso di pratiche che affrontino l'invecchiamento della forza lavoro italiana, gestisca il prolungamento della vita lavorativa, promuova le pari opportunità fra lavoratori, non solo di diverse fasce di età, ma anche portatori di bisogni diversi, e tenga in considerazione il tema della *Age Diversity*, i modelli di gestione intergenerazionale e i progetti efficaci di *Seniority Management* (paragrafo 4.3). Come sostenuto anche dall'OMS, in una prospettiva strategica all'interno della decade 2020-2030, bisognerebbe spostare l'attenzione dai bisogni della persona anziana ai suoi diritti e opportunità, favorendone la duplice funzione di scambio di conoscenze, competenze, esperienze e memorie tra le diverse generazioni e di risorsa in famiglia e nel contesto lavorativo. Del resto la valorizzazione dell'interazione tra l'anziano e le generazioni del futuro per favorire il passaggio generazionale di conoscenze e competenze potrebbe anche ovviare alla criticità determinata dall'invecchiamento della forza lavoro e dalla fuoriuscita delle coorti più anziane. Nell'ambito delle azioni di sensibilizzazione e promozione dell'invecchiamento attivo, nel 2023 si è dato avvio ad un progetto *AGE-IT* per fare dell'Italia un polo scientifico internazionale per la ricerca sull'invecchiamento. All'interno del progetto si è costituito un *board* trasversale e interdisciplinare sui temi educativi e formativi per i processi e lo sviluppo umano in età avanzata

che nel 2024 ha realizzato un Convegno nazionale in cui si è sottolineata l'importanza di percorsi formativi ed educativi per promuovere la consapevolezza dell' "Educare e Formare alla Longevità" lungo tutto il ciclo di vita, unitamente alla creazione di reti di conoscenze tra gli attori locali, regionali e nazionali, nella prospettiva della messa a punto di Linee guida per il futuro.
Circa le modalità di trasferimento intergenerazionale delle competenze secondo anche quanto emerso nell'Indagine Inapp Indaco-Adulti 2022, la formazione continua si conferma come un elemento imprescindibile, in particolar modo per i lavoratori *low skilled*, spesso, meno disponibili ad affrontare il cambiamento che la trasformazione digitale impone. Rilevanza assume quindi l'age management inteso come un insieme di politiche e azioni volte a gestire l'età nella sua globalità, realizzando pratiche di *ageing empowerment* e di relazioni sociali che facilitino l'immersione e la condivisione di esperienze di apprendimento per generare comunità inclusive e partecipative.
L'ultimo paragrafo 4.4 è specificatamente dedicato ad esaminare come il cambiamento demografico possa essere letto in relazione ai fabbisogni formativi necessari a sostenere, in particolare, il mercato del lavoro. Viene quindi proposta una lettura di carattere qualitativo che tiene conto della necessità di inserire la dimensione demografica nella programmazione delle *policy* rivolte ad istruzione e formazione e negli strumenti di gestione della forza lavoro. Vengono quindi richiamati documenti (es. *World population prospects*, 2024), Risoluzioni e Comunicazioni UE che contribuiscono a ricostruire il quadro di riferimento europeo ed internazionale (4.4.1 e BOX 4.1) nel quale si sviluppano le azioni a sostegno dell'invecchiamento della popolazione e si forniscono spunti di riflessioni che possono coadiuvare ad introdurre in modo più strutturale la questione demografica nella costruzione e valutazione delle politiche formative (4.4.2).

## PARTE SECONDA - MONITORAGGIO DELLE POLICY DI FORMAZIONE CONTINUA

Ancora ad oggi, 2024, non esiste nel nostro Paese un sistema coeso, strutturato e coordinato di formazione a sostegno dei lavoratori e delle imprese. Vi sono, è vero, in campo molte *policy* implementate, specie negli ultimi anni, ma che non costruiscono un sistema reattivo e capillarmente in grado di intervenire a beneficio dei processi di produzione, ma soprattutto a riduzione del *mismacth* tra le competenze richieste e quelle disponibili tra i lavoratori (occupati e disoccupati). Le parole che lasciano intravedere un passo in avanti vanno legate come in un puzzle. Si tratta di personalizzazione, organizzazione della formazione anche per *micro-learning* e micro-apprendimenti, innovazione dei processi di apprendimento sempre più basati su *work-experience*, necessarie specie per i lavoratori più anziani, nonché sviluppo dei processi formativi che esitano in attestazioni di competenze che ne definiscono anche la cifra qualitativa e la loro tesaurizzazione all'interno del fascicolo socio-lavorativo, per favorire la loro portabilità e valorizzazione a rafforzamento delle transizioni lavorative.
Tali temi, con diversi gradi di approfondimento, ma soprattutto attraverso l'analisi di prassi consolidate o sperimentate, sono contenuti nella parte sulle politiche a sostegno della formazione continua e, in generale, del rafforzamento della formazione per l'occupabilità.
Nel dettaglio, il quinto capitolo presenta l'illustrazione di una serie di riforme ed evoluzioni di natura normativa che, a partire dal 2024, avranno un impatto anche negli anni futuri, a iniziare dalla riformulazione del Piano Nuove Competenze - Transizioni che, di fatto, prende atto delle oggettive difficoltà attuative, in particolare del programma di riforma GOL, apportando modifiche evolutive che allargano lo spettro di azione degli attori che gestiscono il programma, definendo priorità tematiche legate alle *twins transition*, alla necessità di allargare a target obiettivi non necessariamente legati a condizionalità e a una maggiore compartecipazione degli attori privati fin dalla fase di *assessment*. Nonostante l'indirizzo di rendere più

flessibile l'offerta formativa all'interno del programma attraverso una ridefinizione di moduli formativi in linea con le esigenze di *micro-learning* e micro-qualifiche, rimane proprio la formazione il punto debole del programma, ancora ben lontano dall'essere in grado di colmare lo *skill-mismatch*, al di là dell'oggettiva difficoltà di raggiungere il target di formati (800 mila). Ulteriore aspetto evolutivo contenuto nel capitolo fa riferimento al Decreto n. 115/2024 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali recante disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione (IVC) delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il decreto intende regolamentare il sistema dei servizi di IVC complementare all'offerta pubblica di apprendimento permanente affinché garantisca la spendibilità e la portabilità delle competenze acquisite dalle persone in ambiti e percorsi di titolarità del Ministero del lavoro. Si tratta di un decreto articolato che, attraverso l'estensione del ruolo di enti titolari ad altri soggetti che gestiscono parte delle politiche a sostegno della formazione continua di livello nazionale, tra cui i Fondi Paritetici Interprofessionali, intende nei fatti rendere più accessibili e "necessitanti" nel valore d'uso i servizi di IVC a segmenti di formazione non formale e informale rivolti primariamente ai lavoratori. L'altro valore sostanziale del Decreto riguarda un maggiore impegno nell'informare capillarmente i beneficiari finali sui servizi di IVC. Inoltre, la necessità di esitare in attestazione di competenze (nelle modalità di individuazione o validazione) tutte le esperienze formative finanziate, favorirà l'alimentazione del fascicolo socio-lavorativo, viatico fondamentale per rafforzare in generale la cultura della centralità della formazione continua anche per favorire le transizioni lavorative.

Il capitolo presenta poi due aspetti evolutivi di livello europeo. In primo luogo, si fa il punto sullo schema di *Individual Learning Account*, una prospettiva questa ancora *in nuce* nel nostro Paese, ma che, a una prima analisi, sembra allinearsi perfettamente all'esigenza di personalizzare in modo continuo la formazione degli adulti, compreso chi già lavora e, allo stesso tempo, di rendere disponibile un ulteriore potenziale strumento a sostegno del diritto individuale alla formazione. Come noto, a livello europeo, la Commissione ha pubblicato la proposta di Raccomandazione del Consiglio sui Conti Individuali di Apprendimento ormai a dicembre 2021, unitamente (non a caso i due temi si intrecciano) ad un'altra proposta sulle Microcredenziali. Nel paragrafo si rammenta che in Italia il Conto Individuale di Apprendimento è stato messo in campo fin dalla programmazione FSE 2000-2006, ma sperimentato su piccoli e specifici target, nonché su limitati territori da diverse Amministrazioni regionali, quali la Toscana, il Piemonte, l'Umbria e la Provincia Autonoma di Trento, per citare alcuni casi. Ai fini di una sua implementazione si avanza un'analisi di quelli che possono essere caratteristiche e fattori abilitanti anche per l'Italia.

Infine, il capitolo si chiude con uno sguardo alla cosiddetta piattaforma europea STEP - *Strategic Technologies for Europe Platform*, istituita con il Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio il 29 febbraio 2024. La piattaforma rappresenta uno strumento dell'Unione Europea per ridurre la propria dipendenza dai Paesi terzi in diversi settori produttivi ed economici e, conseguentemente, rafforzare la propria autonomia strategica e la sostenibilità del mercato interno cercando di intervenire sulla propria competitività. L'impatto anche sui processi di formazione continua è ben evidente poiché rappresenta una sfida soprattutto per le imprese, ma anche per il sistema dell'offerta formativa perché si concentri su interventi che favoriscano l'acquisizione di competenze che elevano la sfida sui mercati internazionali. Per l'Italia il passo da compiere in questa direzione è ancora più arduo se si pensa quali siano le condizioni di partenza strutturali: basso tasso di occupazione dei giovani, che più di altri sarebbero in grado di acquisire le competenze STEP, e forza lavoro più vecchia d'Europa che, al contrario, presenta una minore capacità di assorbire le innovazioni, nonché forte presenza di micro-imprese più restie a formarsi per l'innovazione.

Attraverso i capitoli successivi, dal sesto all'ottavo, si entra nel merito delle politiche in atto a sostegno della formazione continua. Il sesto capitolo, in particolare, prende in rassegna gli indirizzi europei legati ai diversi programmi di coesione, con particolare riguardo al FSE, che ha il paradosso, ad oggi, di avere appena chiuso

la programmazione precedente FSE 2014-2020 (paragrafo 6.2), e di avere avviato con fatica quella 2021-2027 (paragrafo 6.4) che, da un punto di vista puramente temporale, dovrebbe trovarsi ben oltre la metà della programmazione. Non ci si addentra nel merito dei ritardi, che in parte attengono alla compresenza di diversi altri dispositivi che hanno ampliato (spesso sovrapponendola) la potenzialità di azione soprattutto delle Regioni e delle PPAA. Nonostante ciò, va dato atto che il Programma FSE 2014-2020 è stato un luogo di sperimentazione e attuazione di politiche divenute ormai strutturali per il supporto alla formazione continua, facendo riferimento in particolare al Fondo Nuove Competenze. In questa direzione il filo rosso dei paragrafi contenuti nel capitolo riguarda la capacità dei programmi di essere flessibili in un ampio periodo in cui si sono succedute diverse crisi socio-economiche innestate da fattori multipli complessi quali, in particolare, pandemia, guerre, innesto di processi economici depressivi come l'inflazione. Oltre alle due programmazioni FSE citate, gli altri approfondimenti riguardano anche il punto sul Pilastro europeo dei diritti sociali (paragrafo 6.3) che, come ben si evince dal paragrafo, ispira e permea gran parte delle azioni contenute nella programmazione FSE 2021-2027, e su altri programmi non FSE ma che tracciano una direzione rilevante per le politiche di coesione come il *Just Transition Found* (JTF) e il Fondo Europeo di adeguamento alla Globalizzazione (FEG) (paragrafo 6.5).

Il capitolo 7 prende in esame lo stato dell'arte dei Fondi Paritetici Interprofessionali proprio alla vigilia dell'impegno che li vedrà coinvolti nell'attuazione del citato decreto IVC di luglio 2024. Il capitolo si apre (paragrafo 7.1) con il quadro sull'andamento finanziario del contributo dello 0,30% alla formazione continua. Nel 2023 per la prima volta il suo valore ha superato l'importo di 1 miliardo (tabella 2), registrando un incremento del 15% circa rispetto al 2022. Tale incremento incide sia sulla parte optata dei Fondi (+16%, circa 777 milioni) che sul Fondo di rotazione (+30%).

**Tabella 2 - Partizione delle risorse finanziarie del prelievo 0,30% secondo la normativa vigente dal 2019 al 2023 (dati in euro a novembre 2023)**

| Risorse | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 (dato a novembre) |
|---|---|---|---|---|---|
| Fondi paritetici interprofessionali | 749.975.914,18 | 669.299.110,61 | 703.081.953,40 | 667.520.644,10 | 777.665.839,22 |
| Fondo di rotazione (min lavoro) | 93.212.526,75 | 93.128.481,63 | 80.000.000,00 | 86.670.135,66 | 93.487.347,91 |
| Fondo occupazione e formazione | | 91.128.481,63 | 64.252.424,92 | 86.670.135,66 | 113.487.347,90 |
| Trasferimenti allo stato legge 190/14, comma 722 | 120.000.000,00 | 120.000.000,00 | 120.000.000,00 | 120.000.000,00 | 120.000.000,00 |
| **Totale** | **963.188.440,93** | **973.556.073,87** | **967.334.378,32** | **960.860.915,42** | **1.104.640.535,03** |
| Agricoltura inoptati (un DI CUI dei Fondi ai Ministeri competenti) | 9.150.201,07 | 6.494.220,72 | 7.592.423,40 | 10.086.995,15 | n.d. |

Fonte: elaborazione Inapp su dati Inps

Riguardo al contribuito che confluisce ai singoli Fondi, rimane elevata la polarizzazione delle risorse sui primi 4 Fondi che assorbono circa il 75% delle risorse a fronte del 25% destinato agli altri 14 (è al momento non monitorato ultimo Fondo nato nel 2024, Fondo Innova).

Per quanto riguarda l'andamento delle adesioni ai FPI (paragrafo 7.2), considerando le sole imprese attive per Inps, aderiscono ai FPI circa 770mila imprese e rispettivi 10,3 milioni di lavoratori del settore privato. Come noto, la forte eterogeneità tra i Fondi nella composizione delle adesioni se, da una parte, costituisce un punto di forza nella capacità di rappresentare istanze delle micro-imprese in diversi settori e aree del Paese, dall'altra può rappresentare un vincolo nella reale capacità di saper rispondere come sistema coeso alle sfide soprattutto nell'ambito dell'ampliamento dell'operatività dei Fondi stessi nel campo delle politiche attive del lavoro. Sotto questo aspetto è sufficiente osservare annualmente quanti lavoratori e imprese i Fondi riescono

a coinvolgere, ossia rispettivamente il 20% e il 12% della potenziale platea degli aderenti. In altri termini, se vi fosse un naturale *turn-over* nelle partecipazioni, le occasioni di formazione sarebbero misurabili in termini di 1 coinvolgimento per ciascun lavoratore ogni 5 anni e per le imprese ogni 8 anni, fermo restando che tali proporzioni sono ancora più svantaggiose proprio per le microimprese e i loro lavoratori. Il dato è deducibile dalla seguente tabella presente nel paragrafo 7.4.

**Tabella 3 - Numero di piani approvati finanziati per loro tipologia**

| Tipologia piani | Piani finanziati attraverso Avvisi | | | Piani finanziati attraverso Conto (aziendale o aggregato) | | | Totale piani | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Numero piani | Numero aziende | Numero Lavoratori | Numero piani | Numero aziende | Numero lavoratori | Numero piani | Numero aziende | Numero lavoratori |
| Piani aziendali (pluriaziendali) | 13.112 | 20.750 | 382.813 | 28.063 | 31.251 | 1.315.039 | 41.175 | 52.001 | 1.697.852 |
| Piani settoriali | 273 | 4.377 | 32.816 | 0 | 0 | 0 | 273 | 4.377 | 32.816 |
| Piani territoriali | 3.647 | 29.687 | 232.633 | 0 | 0 | 0 | 3.647 | 29.687 | 232.633 |
| Piani individuali | 8.488 | 9.728 | 18.919 | 212 | 209 | 1.850 | 8.700 | 9.937 | 20.769 |
| Totale | 25.520 | 64.542 | 667.181 | 28.275 | 31.460 | 1.316.889 | 53.795 | 96.002 | 1.984.070 |

Fonte: elaborazione Inapp su dati inviati dai FPI al 31.12.2023

In questo quadro occorre, tuttavia, evidenziare come i FPI siano impegnati in un profondo sforzo sia nel promuovere attività di formazione che risponda alle esigenze delle imprese con una forte partecipazione nell'accompagnamento ai processi di transizione, sia nel partecipare alle politiche di livello nazionale come il Fondo Nuove Competenze e la futura attuazione del citato decreto sull'IVC del luglio 2024. Aspetti questi deducibili se si guarda alla programmazione attraverso gli Avvisi del 2023 (paragrafo 7.3).

**Tabella 4 - Tematiche indicate nelle finalità degli Avvisi emanati nel periodo 1° novembre 2022 – 31 dicembre 2023**

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

Nota: dati calcolati su 82 Avvisi

*Incluse quelle linguistiche e informatiche

**Attività formative diverse da quanto previsto ex lege in materia formazione obbligatoria

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

Il capitolo, per quanto riguarda i FPI, si chiude con uno sguardo a quanto sta accadendo (dato aggiornato a maggio 2024) con le risorse del cosiddetto "comma 242" (paragrafo 7.5). Come si osserverà, si riscontrano oggettive difficoltà dovute a diversi fattori, sia endogeni, rispetto alle condizioni di utilizzabilità delle risorse, sia esogeni, legati al ciclo economico, specie per quanto riguarda gli stanziamenti operati nel 2023.
Il limite delle analisi presenti nel capitolo (specie per quanto riguarda quelle sulle attività finanziate e concluse del 2023, sul comma 242, come quelle ricomprese nel capitolo 8 su Fondo Nuove Competenze gestito dai FPI) è che si basano su dati raccolti in modo aggregato presso i Fondi paritetici interprofessionali. Il problema nasce dalla sospensione (a partire dal 2018) del sistema capillare di monitoraggio dei Fondi stessi (che si basava sul conferimento puntuale, su base semestrale, delle caratteristiche principali dei piani formativi approvati e conclusi). Più in generale, si richiama la questione della costruzione di un sistema unico (o integrato) sulle attività di formazione rivolta agli adulti, tema centrale sia per monitorare, valutare e ridefinire le stesse politiche che ai fini del popolamento del fascicolo socio-lavorativo. In questa direzione è da seguire con grande interesse lo sforzo che diversi attori stanno concentrando sulla costruzione della dorsale SIISL (Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa), che si avvale di tecnologie avanzate, anche basate sull'Intelligenza Artificiale, e che sono in grado sia di superare problemi tecnici che di interagire con i potenziali utenti in modo proattivo adattandosi a esigenze individuali. Non ultimo, va menzionato anche l'aggiornamento delle classificazioni sulla formazione erogata dalle Regioni che confluisce nella Scheda Anagrafica Professionale (denominata comunemente SAP) e che considera le evoluzioni normative delle diverse filiere formative gestite a livello regionale e delle PPAA.
Infine, sempre il capitolo 7 presenta, per la prima volta nelle varie edizioni del Rapporto, una prima panoramica sui Fondi bilaterali di Solidarietà di natura pubblica (paragrafo 7.6) nei fatti avviati a partire dal 2015: si tratta di 15 Fondi attualmente operativi con caratteristiche molto eterogenee. Il paragrafo intende evidenziare l'eventuale impegno, potenziale più che reale, anche nel campo delle politiche attive (specie formazione) a sostegno dei lavoratori beneficiari delle indennità previste dalla normativa nei periodi di sospensione lavorativa. Ne emerge sostanzialmente un quadro di concentrazione sulle politiche esclusivamente passive. In questo si palesa un'assenza di integrazione con l'azione dei FPI sia per ragioni di natura compositiva dei Fondi di solidarietà (asimmetria tra le Parti sociali che rappresentano FPI da un lato e Fondi di Solidarietà dall'altra), sia per le difficoltà attuative di organizzare la formazione per Fondi che nascono con altra natura. Sarebbe interessante, come accade in altri ambiti di bilateralità privata, sperimentare, dove possibile, integrazioni tra le due tipologie di bilateralità.
Nel capitolo 8 si analizza la *policy* nazionale del Fondo Nuove Competenze, con un particolare approfondimento che riguarda il secondo Avviso, finanziato in gran parte dal FSE (PON SPAO 2014-2020) che, rispetto al primo Avviso, ha avuto un deciso cambio di finalità, diventando il Fondo uno strumento a supporto delle imprese per favorire la duplice transizione digitale e green. Inoltre, è stata ulteriormente definita la necessità di programmare la formazione in conformità con i descrittori dell'Atlante del Lavoro e delle Professioni o in base alle più importanti classificazioni europee in termini di *skills* digitali ossia *Dig Comp 2.1* e *e-Competence 3.0* ed ESCO (*European Skill, Competences, Qualifications and Occupations*) per quanto concerne le competenze previste nell'ambito della transizione ecologica. In tal senso, si evidenzia come lo stesso esito dei processi formativi, in termini di attestazioni di competenze, debba necessariamente avvalersi di descrittori di competenze (o loro *proxy*) di Atlante e delle classificazioni europee.
Per i dati su cui si basa l'analisi presente nel capitolo si fa riferimento al database amministrativo gestito dall'Autorità di Gestione (estrazione settembre 2024) e ai dati conferiti in modo aggregato dai FPI (a maggio 2024). Se la prima fonte abbraccia l'universo delle istanze presentate e che hanno avuto un iter consolidato e confermato in termini di saldo riconosciuto, i dati conferiti dai FPI si riferiscono ad alcune caratteristiche della formazione finanziata dai soli Fondi stessi. Rispetto ai dati amministrativi, le istanze presentate sono

state 18.806; di cui 11.334 sono arrivate alla fase di saldo o hanno ricevuto l'autorizzazione al saldo, a seguito della conclusione di percorsi formativi che hanno coinvolto 558.503 lavoratori. Le spese già saldate ammontano a € 523.978.902,64; e, considerando anche gli importi autorizzati al saldo, ci si attesta su un totale di € 952.817.383. Interessante osservare come l'80% circa degli importi e dei lavoratori coinvolti abbia riguardato la transizione digitale, mentre appare quasi residuale quella legata alle tematiche green (circa il 20%), dato deducibile dalla tabella seguente.

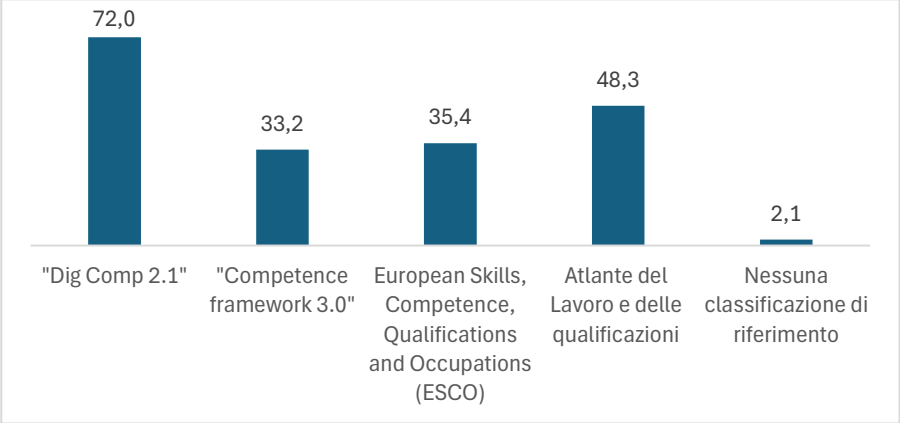
**Tabella 5 – Numero dei lavoratori, importi e numero delle istanze per loro finalità (v. a.)**

| Finalità | N° lavoratori | Importi saldati o con autorizzazione di saldo (importi indennità no formazione) | N° istanze |
|---|---|---|---|
| Innovazioni nella produzione e commercializzazione di beni e servizi che richiedono un aggiornamento delle competenze digitali | 466.662 | 783.281.218 | 9.251 |
| Innovazioni aziendali volte all'efficientamento energetico e all'uso di fonti sostenibili | 14.353 | 26.744.273 | 495 |
| Innovazioni aziendali volti alla promozione dell'economia circolare, alla riduzione di sprechi e al corretto trattamento di scarti e rifiuti, incluso trattamento acque | 28.721 | 50.064.664 | 690 |
| Innovazioni volte alla produzione e commercializzazione di beni e servizi a ridotto impatto ambientale | 31.573 | 59.989.641 | 638 |
| Innovazioni volte alla produzione e commercializzazione sostenibile di beni e servizi nei settori agricoltura, silvicultura e pesca, incluse le attività di ricettività agrituristica | 2.412 | 3.844.166 | 67 |
| Promozione della sensibilità ecologica, di azioni di valorizzazione o riqualificazione del patrimonio ambientale, artistico e culturale | 14.540 | 28.550.138 | 186 |
| Non attribuibili | 242 | 343.284 | 7 |
| **Totale** | **558.503** | **952.817.383** | **11.334** |

Fonte: elaborazioni Inapp su dati dell'AdG al 12 settembre 2024

Per quanto riguarda l'impegno dei FPI, questi hanno contribuito a finanziare oltre il 40% delle istanze per la parte formativa, ma hanno coinvolto il 60% dei lavoratori, evidentemente appartenenti soprattutto a grandi o medio-grandi imprese. Viene confermato, anche per la formazione finanziata dai FPI, la prevalenza dei temi legati ai processi di digitalizzazione (anche in questo caso ci si attesta all'80% di lavoratori e imprese), dato che ritrova un rispecchiamento anche nelle classificazioni utilizzate nei piani formativi, come ben si evince dalla figura seguente.

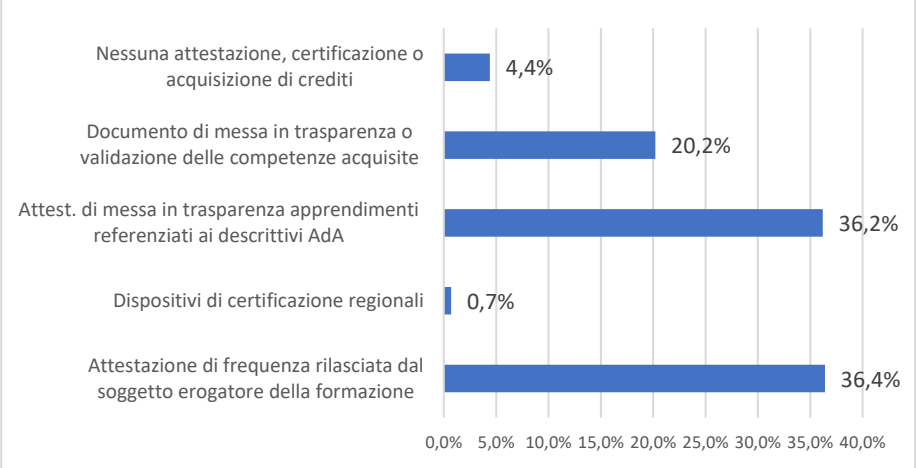
**Figura 6 - Presenza delle specifiche classificazioni sul totale dei piani* (v. %)**




*Era possibile indicare più di una classificazione di riferimento in un singolo piano formativo.
Fonte: elaborazione Inapp su dati inviati dai FPI al 31.05.2024

Un ultimo sguardo riguarda la tipologia di attestazioni esitate nei piani finanziati dai FPI. In questo si riscontra un'anticipazione di quanto gli stessi Fondi saranno chiamati a operare nell'attuazione del Decreto sull'IVC del luglio 2024, al netto dei soli processi di certificazione regionali non previsti dalla normativa (figura 7).

**Figura 7 – Tipo di certificazione acquisita dai lavoratori in esito al percorso nei piani conclusi (v. %)**




Fonte: elaborazione Inapp su dati inviati dai FPI al 31.05.2024

Il Rapporto si chiude, nel capitolo 9, con una panoramica relativa all'evoluzione dello *European Qualification Framework* (EQF), e allarga lo sguardo anche ai processi di valorizzazione e applicazione dei dispositivi di classificazione delle professioni referenziati (o in procinto di esserlo) a EQF, riportando l'esperienza in corso della *Skill Gap Analysis* (SGA), utilizzata in ambito del Programma GOL come uno degli strumenti di orientamento specialistico. Nel dettaglio, il paragrafo 9.1, oltre a fornire un rapido aggiornamento anche rispetto alle evoluzioni internazionali, fa il punto delle attività di diffusione e, per molti aspetti, di formazione rivolte ad attori che approcciano il sistema della classificazione delle professioni con l'esigenza di referenziarle all'EQF. Il tema è quanto mai sfidante dal momento che in programma vi è anche il processo di referenziazione all'EQF dei risultati attesi (RA) dell'Atlante del Lavoro, considerando il valore attribuito agli stessi RA come *proxy* di *micro-learning*. Per la formazione continua tale processo di referenziazione, da un lato, rappresenta il riconoscimento trasparente e portabile dei micro-apprendimenti referenziati all'EQF, dall'altro, consente una maggior plasticità nel processo di programmazione e organizzazione dell'offerta formativa. Il paragrafo 9.2 entra nel dettaglio delle linee guida del Cedefop del 2024 che supportano le condizioni di pubblicazione

delle qualificazioni in database e registri, spostando l'attenzione su questioni cruciali quali l'essenzialità delle descrizioni adottate, la loro fruibilità e comprensione nonché la confrontabilità tra sistemi di Paesi diversi. Lo sviluppo di banche dati o registri nazionali delle qualificazioni potrebbe, infatti, consentire di avanzare verso una mappa interattiva delle qualificazioni, consentendo agli utenti finali di comprendere non solo il livello dei propri titoli, ma anche il contenuto e il profilo - anche attraverso strumenti digitali – al fine di analizzarli e confrontarne le informazioni in essi contenuti. Di pari passo si dà conto anche del lavoro che sta svolgendo l'*EQF-Europass Project Group* con il supporto tecnico-teorico del Cedefop proprio attraverso la redazione delle Linee guida citate. Il gruppo di lavoro sta lavorando pertanto sui seguenti obiettivi:

1. promuovere principi comuni e una struttura e un approccio coerenti per sviluppare descrizioni brevi e sintetiche dei risultati dell'apprendimento delle qualificazioni per la pubblicazione in banche dati/registri collegati al Portale Europass;
2. sostenere la revisione e la digitalizzazione del supplemento al certificato Europass rendendolo compatibile con l'*Europass Learning Model* (ELM), ovvero lo stesso modello di dati utilizzato per la pubblicazione delle opportunità di apprendimento, per il rilascio delle credenziali digitali nell'ambito della *European Digital Credentials Infrastructure* (EDCI);
3. migliorare la qualità dei dati delle descrizioni dei risultati dell'apprendimento anche al fine di migliorare la formulazione e la fruibilità delle opportunità di apprendimento pubblicate in Europass.

Infine, il Rapporto si chiude (paragrafo 9.3) con il tema della Valorizzazione delle competenze acquisite dai lavoratori: la *Skill Gap Analysis* del Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori. Lo strumento di SGA descritto viene utilizzato dalla maggior parte delle Amministrazioni regionali e delle Province autonome come il principale servizio di orientamento specialistico per il target preso in carico da GOL: sono attualmente 14 le Regioni e PPAA che lo stanno utilizzando per un totale di oltre 122.000 SGA realizzate, al 15 novembre 2024, con una importante concentrazione in due regioni del Sud (Sicilia e Puglia). Lo strumento è finalizzato a misurare il gap tra competenze possedute dall'utente preso in carico e quelle necessarie a compiere una data professione. Si tratta, pertanto, di un dispositivo che, se finalizzato a calibrare meglio le esigenze formative, risponde alla necessità di riduzione dello *skill mismatch*. Il paragrafo oltre a spiegare i principi teorici e metodologici che sono alla base della sua costruzione, basati sui descrittivi dell'Atlante delle professioni in termini di Aree di Attività (ADA) e risultati attesi (RA), offre la mappatura delle informazioni quali-quantitative che vengono prodotte in sede di incontro tra operatore specialistico e utente: la misurazione del gap di competenze nasce da una interazione qualitativamente profonda operatore-utente che si differenzia sostanzialmente da qualsiasi altro processo di orientamento specialistico (sempre più diffuso) basato sull'interazione uomo-macchina processabile attraverso algoritmi o con l'ausilio dell'Intelligenza Artificiale. Si fa, infine, cenno alla valorizzazione dello strumento di SGA in ambito GOL anche all'interno della citata norma su IVC (D.M. n.115/2024) che equipara l'esito della SGA a documento di individuazione delle competenze.

# PARTE 1
# ANALISI DELL'EVOLUZIONE DEL CONTESTO

# CAPITOLO 1. LA PARTECIPAZIONE FORMATIVA DEGLI ADULTI

## 1.1 LA PARTECIPAZIONE FORMATIVA DEGLI ADULTI IN EUROPA: LA POSIZIONE DELL'ITALIA

Negli ultimi anni, l'Italia ha registrato significativi progressi nel campo delle politiche formative, grazie a iniziative mirate che hanno migliorato la sinergia tra il sistema formativo e il mercato del lavoro. Questi interventi hanno favorito un aumento sia delle politiche pubbliche sia degli investimenti privati, con l'obiettivo di accrescere le competenze della forza lavoro e adeguarle alle esigenze di un'economia sempre più competitiva e dinamica.

Tuttavia, nonostante i risultati ottenuti, permangono sfide rilevanti. L'accesso alla formazione è ancora influenzato da disuguaglianze legate al genere, all'età e al livello di qualificazione professionale. Le disparità territoriali rappresentano un ulteriore ostacolo, con il Mezzogiorno che soffre di un ritardo strutturale rispetto al resto del Paese, sia in termini di opportunità formative sia di risorse disponibili.

Un altro fattore critico è la limitata diffusione di una cultura orientata allo sviluppo continuo delle competenze, che spesso non è percepita come una priorità, specialmente nelle piccole imprese, dove le risorse e le strutture dedicate alla formazione risultano insufficienti.

La Formazione continua, elemento chiave per sostenere lo sviluppo socioeconomico e rispondere alle trasformazioni del mercato del lavoro, è particolarmente penalizzata. Il sistema formativo italiano appare ancora frammentato e caratterizzato da un insufficiente sostegno pubblico, che limita l'accesso a percorsi di aggiornamento e riqualificazione professionale (Cedefop & Inapp 2024, 2024a). Superare queste difficoltà è essenziale per garantire una crescita inclusiva e sostenibile, in grado di valorizzare il potenziale di ogni lavoratore e colmare i divari esistenti.

Il limitato coinvolgimento della popolazione adulta italiana nei processi educativi e formativi, unito alla insufficiente propensione delle piccole e medie imprese a investire nel capitale umano, frena la crescita economica e il progresso civile del Paese. Incrementare la partecipazione degli adulti all'apprendimento costituisce quindi una sfida cruciale per le politiche formative attuali. (Angotti, Fonzo & Pedone 2024)

Nonostante le difficoltà, l'apprendimento degli adulti in Italia sta mostrando segnali di crescita. Dopo un decennio di stagnazione, il tasso di partecipazione degli adulti alle attività di istruzione e formazione ha raggiunto il livello più alto degli ultimi 15 anni.

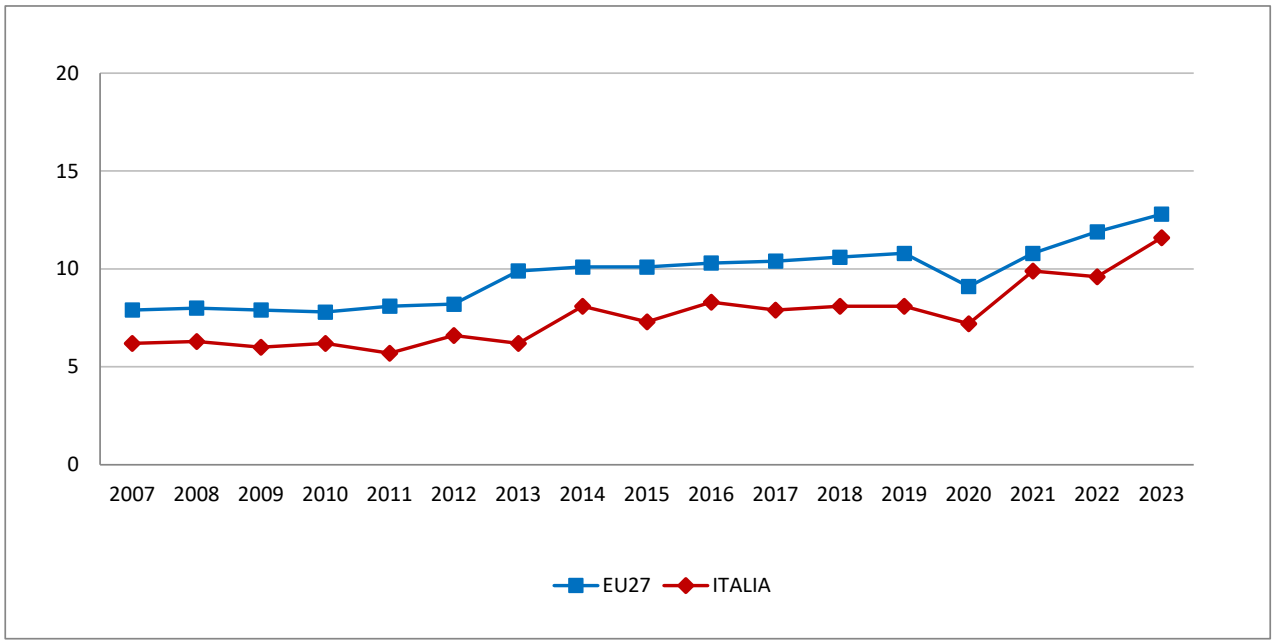
In questo paragrafo si esamina il tasso di partecipazione della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni alle attività di istruzione e formazione in Europa, confrontando il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri paesi europei. Si evidenziano, in particolare, le tendenze post-pandemiche, le disuguaglianze socio-demografiche e le differenze tra le categorie professionali. Attraverso un confronto con i dati europei, si delineano i progressi e le aree critiche che necessitano di interventi mirati per migliorare l'accesso e la qualità della formazione continua in Italia.

Nonostante i segnali negativi relativi alla bassa diffusione delle conoscenze di base nella popolazione italiana e al mancato raggiungimento dei traguardi di apprendimento fra i giovani, provenienti da diverse fonti (si vedano, da ultimo, Censis 2024 e OECD 2024), il fenomeno dell'apprendimento degli adulti mostra interessanti segnali di crescita in termini quantitativi. Dopo un ciclo più che decennale di piena stagnazione, che ha caratterizzato il periodo fra le due principali crisi (la grande recessione e quella pandemica), il tasso di partecipazione degli adulti con età compresa fra 25 e 64 anni alle attività di istruzione e formazione ha ripreso a salire, segnando un incremento pari a due punti percentuali rispetto all'anno precedente.

Il trend nel periodo post-pandemico continua a mostrare un andamento altalenante, dopo il crollo verificatosi nell'anno del Covid, una prima ripresa l'anno seguente, il successivo assestamento e la crescita

più decisa verificatasi nel 2023, quando il tasso di partecipazione ha raggiunto l'11,6%, superando per la prima volta il tetto del 10% e con un forte incremento rispetto al 2020 (+4,4%) (figura 1.1).

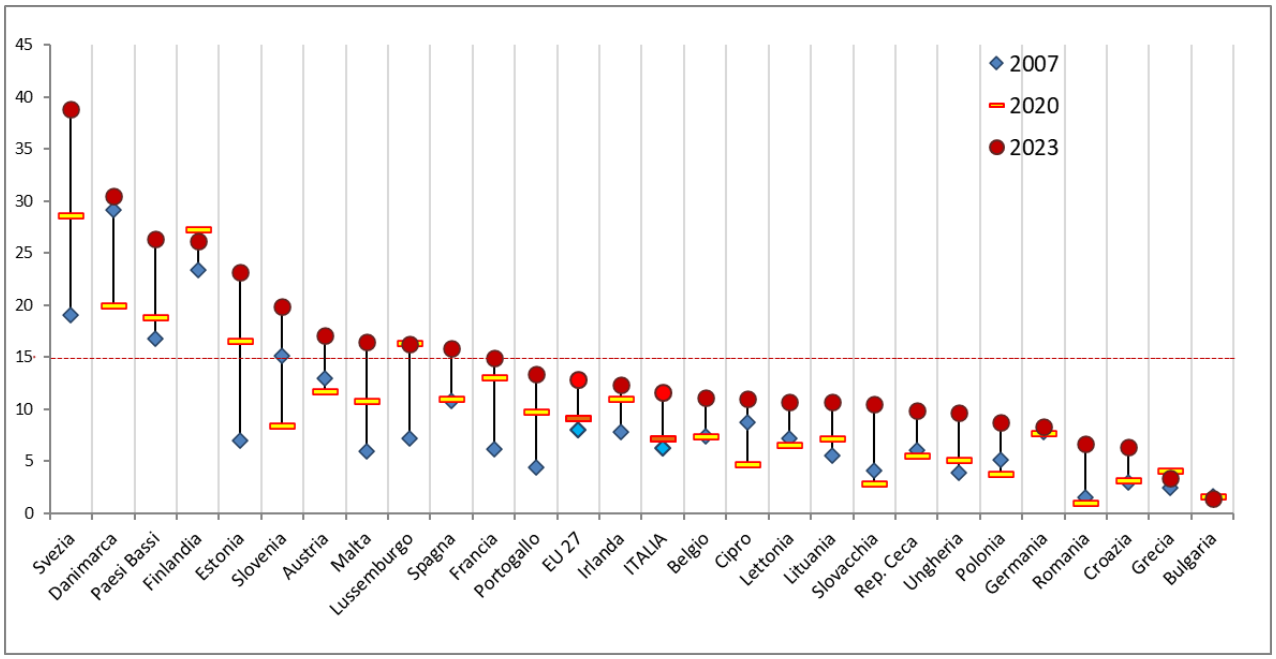
**Figura 1.1 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione, Anni 2007-2023, Italia, EU27 (val. %)**




Nota: L'indicatore è costruito sulla base della Rilevazione Forze di Lavoro che utilizza come periodo di riferimento le quattro settimane precedenti l'intervista
Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

Nel confronto europeo si possono individuare quattro raggruppamenti principali.
Il gruppo di testa conferma i tassi di partecipazione molto elevati dei paesi scandinavi, che guidano il *ranking* insieme ai Paesi Bassi, con valori che variano dal 38,8% della Svezia al 23,2% dell'Estonia.
Il secondo gruppo, che si posiziona al di sopra della media EU-27, include un mix di paesi continentali (Slovenia, Austria e Lussemburgo) e mediterranei (Malta, Spagna, Francia e Portogallo), che fanno ormai parte stabilmente della parte alta della graduatoria. Questo gruppo, con valori che vanno dal 19,9% della Slovenia al 13,4% del Portogallo, si attesta intorno alla soglia del 15%, obiettivo del benchmark ET 2020 posto dalla Commissione Europea, che doveva essere raggiunto entro il 2020.
Il terzo raggruppamento, posizionato al di sotto del valore medio EU-27, comprende undici paesi, con tassi che vanno dal 12,3% dell'Irlanda all'8,3% della Germania, il cui dato è però compensato dall'ampio investimento in formazione continua realizzato dalle imprese tedesche a favore dei propri addetti. L'Italia fa parte di questo gruppo, occupando la parte centrale della classifica. Per effetto della crescita, registrata nell'ultimo anno, il nostro Paese ha ridotto la distanza rispetto alla media europea, con il valore migliore dal 2007 (-1,2%) rispetto al dato medio europeo (12,8%). Tuttavia, la dinamica di crescita è ancora lenta, pari a soli 5,4 punti percentuali negli ultimi quindici anni. Di conseguenza, la posizione dell'Italia nel confronto europeo è migliorata, passando dal diciottesimo al quattordicesimo posto, guadagnando così quattro posizioni, ma è inferiore rispetto al gruppo degli altri paesi mediterranei, che hanno mostrato una maggiore vivacità.
La classifica è chiusa da quattro paesi dell'Est, con tassi che vanno dal 6,7% della Romania all'1,4% della Bulgaria (figura 1.2).

**Figura 1.2 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione nei Paesi dell'Unione europea. Anni 2007, 2020 e 2023; EU27 (val. %)**




Nota: break nella ricostruzione del dato relativo al 2021

Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

La tendenza di lungo periodo, evidenziata dall'andamento dell'indicatore della partecipazione formativa negli ultimi quindici anni, conferma che la principale motivazione delle difficoltà di dispiegare una consistente crescita del fenomeno risiede, oltre che nei bassi livelli di istruzione e qualificazione della popolazione italiana, anche nei bassi tassi di accesso alle opportunità formative da parte dei gruppi vulnerabili, in particolare degli adulti con un basso livello di istruzione o di qualificazione professionale. Questi gruppi mostrano infatti un divario significativo rispetto a coloro che possiedono un alto livello di istruzione o occupano posizioni professionali di medio-alto livello.

Anche nel 2023, il confronto fra i tassi di partecipazione della popolazione italiana di 25-64 anni alle attività di istruzione e formazione e i valori medi EU-27 rivela diverse disuguaglianze significative legate a fattori socio-demografici.

Per quanto riguarda le classi di età (Fig. 1.3), i giovani adulti italiani (25-34 anni) mostrano un tasso di partecipazione del 19,4%, leggermente inferiore alla media europea del 20,1%. La situazione peggiora nelle fasce di età successive: il tasso di partecipazione scende all'11,7% per i 35-44 (contro il 13,4% dell'UE27) e al 10,3% per i 45-54 (contro l'11,3% dell'UE27). Per gli adulti più anziani (55-64 anni), il tasso italiano è del 7,3%, molto vicino alla media europea del 7,5%. Questi dati indicano che, mentre i giovani adulti sono relativamente attivi, la partecipazione diminuisce significativamente con l'aumentare dell'età, evidenziando la necessità di politiche mirate per incentivare l'apprendimento nelle fasce di età più avanzate.

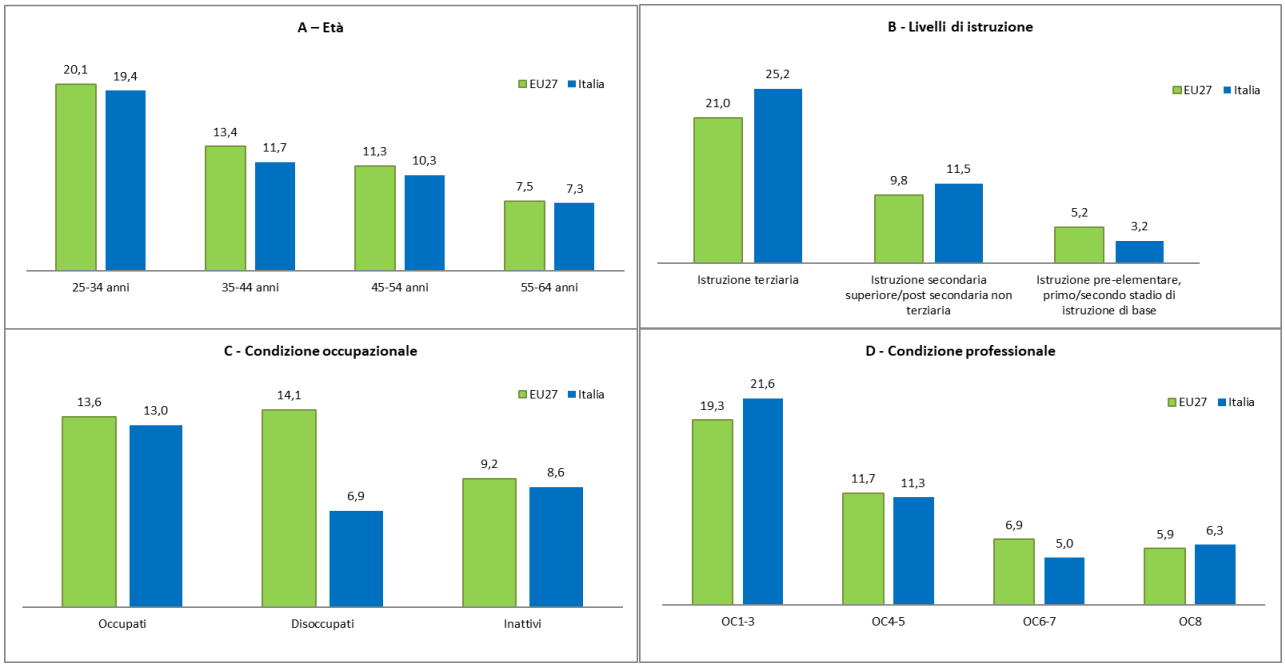
L'istruzione rappresenta uno dei principali fattori di disuguaglianza. In Italia, il tasso di partecipazione formativa dei laureati è del 25,2%, superiore alla media europea del 21% (figura 1.3). Ciò dimostra che un livello di istruzione più elevato è fortemente correlato a una maggiore partecipazione alle attività di formazione. Tuttavia, il tasso di partecipazione scende drasticamente al 11,5% per coloro che hanno un'istruzione secondaria superiore (rispetto al 9,8% dell'UE27) e al 3,2% per chi ha un'istruzione di base (contro il 5,2% dell'UE27). Questi dati evidenziano una significativa disuguaglianza: le persone con livelli di istruzione più bassi partecipano molto meno alle attività di formazione (il gap rispetto ai laureati è di ben 22

punti percentuali), suggerendo la necessità di interventi specifici per coinvolgere maggiormente questa fascia della popolazione. (Amendola et alii 2023)

Un altro fattore determinante è rappresentato dalla condizione occupazionale. In Italia, il tasso di partecipazione formativa degli occupati è del 13%, molto vicino alla media europea del 13,6%. Tuttavia, il tasso di partecipazione dei disoccupati italiani è significativamente inferiore (6,9%) rispetto alla media europea (14,1%). Questo gap evidenzia una grave lacuna nel sistema di formazione, che dovrebbe aumentare le opportunità di riqualificazione e reinserimento nel mercato del lavoro per i disoccupati. Anche tra gli inattivi, il tasso di partecipazione è basso (8,6%) e potrebbe crescere se questa categoria fosse maggiormente coinvolta nelle iniziative promosse dalle politiche attive.

La condizione professionale mostra differenze ancora più marcate, evidenziando in particolare un gap significativo fra le professioni di livello alto e quelle di livello basso. In Italia, il tasso di partecipazione delle professioni ad alta qualifica (OC1-3) è del 21,6%, superiore alla media europea del 19,3% mentre per le professioni tecniche e intermedie (OC4-5), il tasso di partecipazione è dell'11,3%, molto vicino alla media europea dell'11,7%. I valori calano drasticamente fra le professioni esecutive e di ufficio (OC6-7), che mostrano un tasso di partecipazione del 5% (inferiore alla media europea del 6,9%) e le professioni non qualificate (OC8), che hanno un tasso di partecipazione del 6,3%, leggermente superiore alla media europea del 5,9% (figura 1.3). Sebbene i lavoratori ad alta qualifica siano ben rappresentati nelle attività di formazione, c'è invece molto da fare per coinvolgere maggiormente i lavoratori con qualifiche più basse.

**Figura 1.3 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione secondo alcuni fattori socio-demografici - UE27 e Italia, Anno 2023 (val. %)**

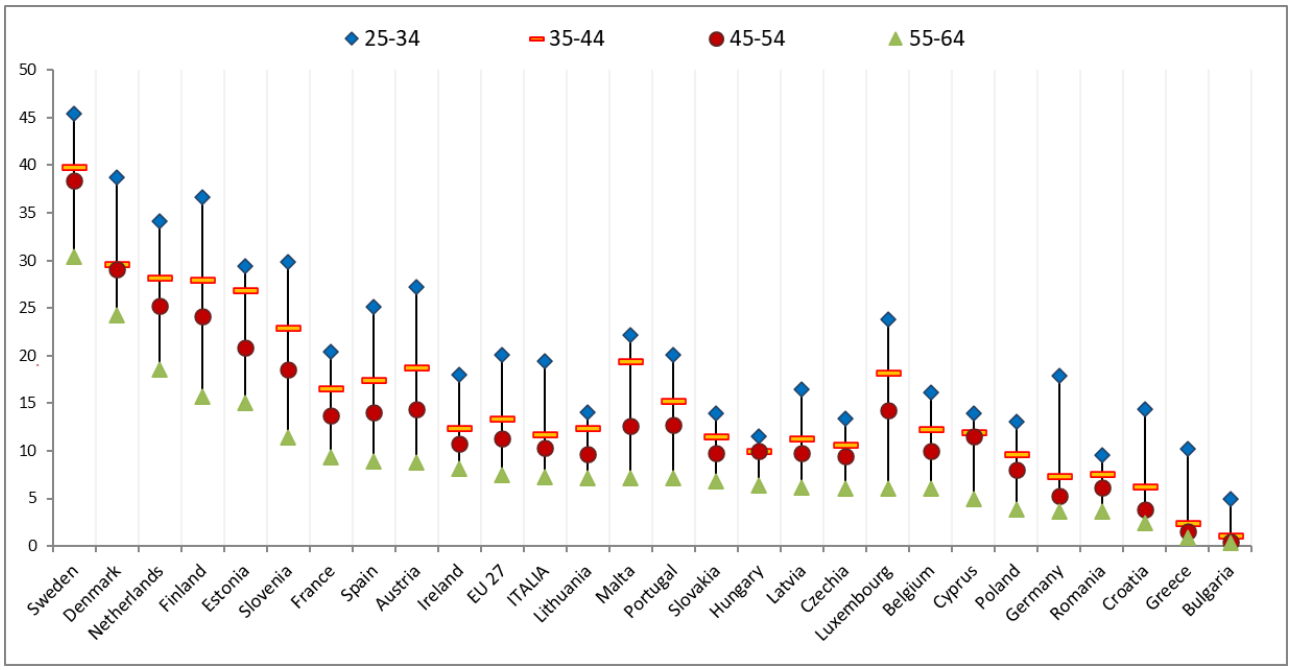



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

Dopo aver confrontato i tassi di partecipazione formativa italiani con quelli medi europei, si analizza la distribuzione dell'indicatore nei diversi paesi europei, al fine di cogliere il posizionamento del nostro Paese evidenziando gli ambiti maggiormente problematici.

Per quanto riguarda la distribuzione per età, i paesi del Nord Europa, grazie a politiche avanzate di apprendimento permanente, hanno tassi di partecipazione più alti in tutte le fasce di età. In Italia invece, sebbene i giovani adulti siano relativamente attivi, la partecipazione diminuisce con l'avanzare dell'età.
Nella fascia 25-34 anni, Svezia, Danimarca, Paesi Bassi e Finlandia mostrano i tassi più alti, con la Svezia che supera il 45%. In Italia, il tasso è del 19,4%, inferiore alla media EU-27 del 20,1%, indicando margini di miglioramento. Per la fascia 35-44 anni, i tassi di partecipazione diminuiscono, ma i paesi nordici mantengono livelli elevati. In Italia, il tasso scende all'11,7%, rispetto al 13,4% della media EU-27. Nella fascia 45-54 anni, la partecipazione continua a calare. I paesi nordici mantengono tassi alti anche per le età avanzate. In Italia, il tasso è del 10,3%, ancora una volta inferiore rispetto all'11,3% della media europea. Per gli adulti più anziani (55-64 anni), i tassi sono generalmente i più bassi, ma i paesi nordici si distinguono ancora. In Italia, il tasso è del 7,3%, vicino alla media europea del 7,5%. Questo è positivo, ma c'è spazio per migliorare, soprattutto rispetto ai paesi nordici ma anche agli altri paesi del Mediterraneo (Francia, Spagna, Malta e Portogallo).
Questi dati suggeriscono la necessità di politiche mirate per incentivare la formazione nelle fasce di età più avanzate e coinvolgere maggiormente le persone con livelli di istruzione più bassi (figura 1.4).

**Figura 1.4 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione nei Paesi dell'Unione europea, per classi di età - Paesi UE27, Anno 2023 (val. %)**

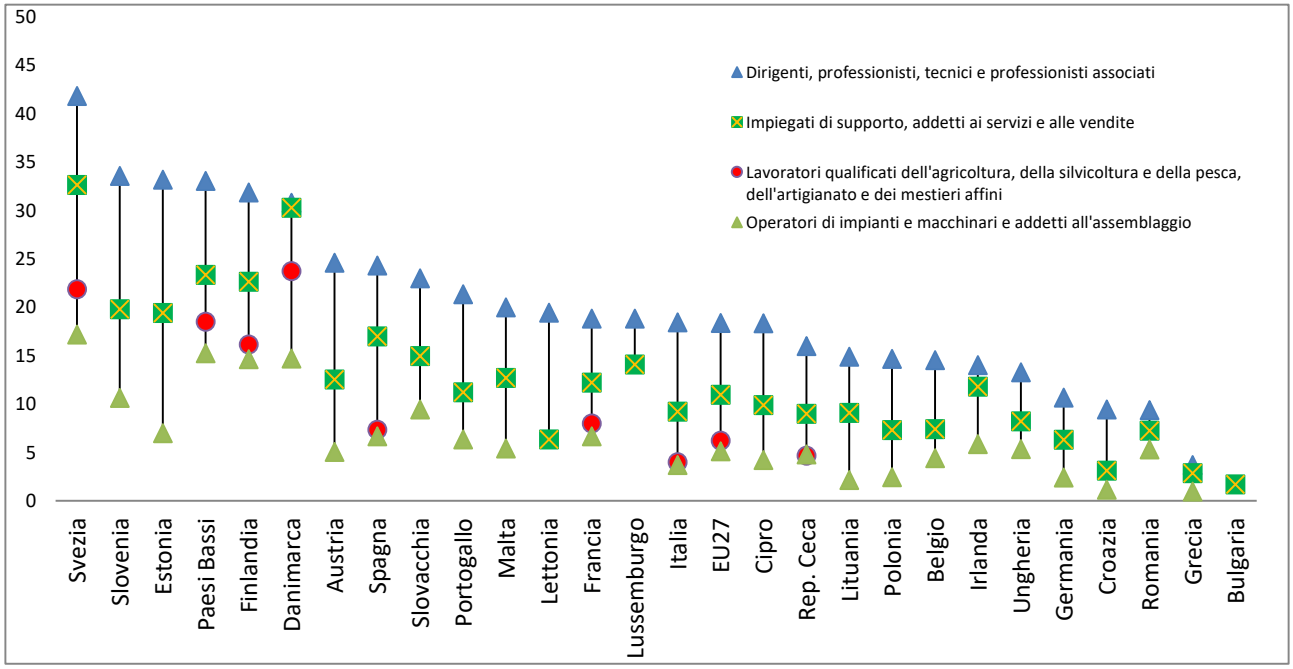



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

La distribuzione dei tassi di partecipazione formativa suddivisa per condizione professionale mostra una evidente disparità tra le diverse categorie professionali: in generale, i dirigenti e i professionisti tendono ad avere tassi di partecipazione molto più alti rispetto ai lavoratori qualificati e agli operatori di impianti e macchinari.
Nel dettaglio, per i dirigenti, professionisti, tecnici e professionisti associati, la Svezia guida il ranking con un tasso del 44,2%, seguita da Estonia (35,6%) e Danimarca (34,3%). Questo indica un forte impegno tra i professionisti di alto livello, anche per l'Italia, che ha un tasso del 21,6%, al di sopra della media EU-27 (19,3%). Per gli impiegati di supporto, addetti ai servizi e alle vendite, la Svezia si distingue con un tasso del 35,7%, seguita da Danimarca (31,6%) e Paesi Bassi e Finlandia (23,7%). In questi paesi la formazione sembra quindi

essere ben integrata anche tra i lavoratori di supporto. Non sembra essere il caso dell'Italia che, con un tasso dell'11,3%, è al di sotto della media EU-27 (11,7%).
Per i lavoratori qualificati dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca, dell'artigianato e dei mestieri affini, la Danimarca è in testa con un tasso del 26,1%, seguita dai Paesi Bassi (21,2%) e dalla Svezia (21,9%). Ciò mostra nei paesi del Nord Europa un impegno significativo nella formazione anche per i lavoratori qualificati in settori tradizionali. L'Italia, con un tasso del 5%, è ancora una volta al di sotto della media EU-27 (6,9%).
Infine, nel caso degli operatori di impianti e macchinari e addetti all'assemblaggio, Paesi Bassi e Svezia guidano il ranking con un tasso superiore al 18%, seguite dalla Danimarca (16,1%) e dalla Finlandia (15,7%). L'Italia, con un tasso del 6,3%, supera leggermente la media EU-27 (5,9%), ma rimane lontana dai paesi nordici, risultando superata anche dai paesi mediterranei (Malta, Spagna, Portogallo e Francia) e da alcuni paesi dell'Est, fra cui la Romania (7,5%), che mostrano di avere una maggiore attenzione alla formazione continua anche per gli operai. Per questa categoria di lavoratori, l'Italia fa comunque un passo in avanti rispetto all'anno precedente, passando dal diciannovesimo al tredicesimo posto in Europa. Rimane tuttavia ancora immutato e troppo alto il gap che separa i livelli di partecipazione formativa degli occupati *high skilled* da quelli dei *low skilled*, con uno svantaggio di questi ultimi pari a oltre 15 punti percentuali (figura 1.5).

**Figura 1.5 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione secondo la condizione professionale - Paesi UE27, Anno 2023 (val. %)**




Nota: Per la categoria "Lavoratori qualificati dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca, dell'artigianato e dei mestieri affini" non sono disponibili i dati di diversi paesi; per le categorie "Operatori di impianti e macchinari e addetti all'assemblaggio" e "Dirigenti, professionisti, tecnici e professionisti associati" non sono disponibili i dati di Lussemburgo e Bulgaria. Per la Slovenia e la Croazia c'è un break nelle serie temporali.
Fonte: elaborazione INAPP su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

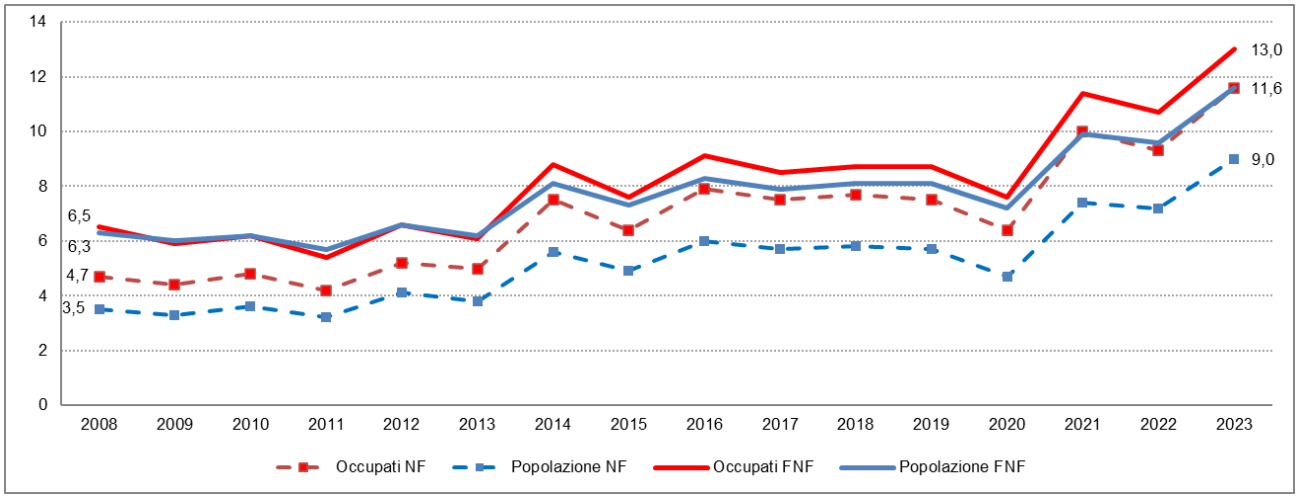
L'analisi dei dati presentati in questo paragrafo evidenzia che, sebbene l'Italia abbia registrato un incremento nel tasso di partecipazione alle attività di istruzione e formazione, permangono significative disuguaglianze legate all'età, al livello di istruzione e alla condizione occupazionale e professionale. I giovani adulti e i lavoratori ad alta qualifica hanno tassi di partecipazione più elevati, mentre le fasce di età più avanzate e i lavoratori con qualifiche più basse sono meno coinvolti. Per colmare il divario con i paesi leader in Europa e

con gli altri paesi dell'area mediterranea, che hanno fatto grandi passi in avanti negli ultimi anni, e garantire un accesso equo alla formazione continua, è essenziale sviluppare politiche mirate che incentivino la partecipazione dei gruppi vulnerabili e promuovano una cultura diffusa dello sviluppo delle competenze. È quindi necessario un impegno più ampio e concertato per migliorare le competenze degli adulti e dei lavoratori e, quindi, la competitività e la resilienza del mercato del lavoro italiano.

## 1.2 La partecipazione formativa degli adulti in Italia

Dopo aver esaminato il posizionamento dell'Italia nel contesto europeo, approfondiamo l'analisi della partecipazione formativa a livello nazionale, osservando le variazioni su base territoriale, le differenti tipologie di apprendimento (formale e non formale) e il motivo della frequenza ai corsi incrociati con le classi di età, il genere, il livello di istruzione e la condizione occupazionale.
Come evidenziato nel paragrafo precedente, negli ultimi 15 anni l'apprendimento degli adulti in Italia, nonostante non abbia raggiunto il benchmark stabilito a livello europeo per il 2020, ha seguito un trend positivo, mostrando un notevole incremento soprattutto nel periodo successivo alla crisi pandemica. A partire dal 2021, infatti, i livelli partecipativi degli italiani ad attività formative formali e non formali aumentano fino a raggiungere nel 2023 l'11,6%. Rispetto alla popolazione in generale, gli occupati presentano tassi di partecipazione più alti: il 13% di essi frequenta attività di tipo formale e non formale, mentre l'11,6% le sole attività non formali, ossia quelle che prescindono dall'acquisizione di un titolo di studio (figura 1.6).

**Figura 1.6 - Tasso di partecipazione degli occupati e dell'intera popolazione italiana (25-64 anni) alle attività di formazione, a seconda del contesto in cui sono state svolte, nel periodo 2008-2023 (NF: Non Formale, FNF: Formale o Non Formale; val. %)**




Fonte: elaborazioni INAPP su dati Eurostat, Indagine sulle forze di lavoro (LFS)

Come di consueto, le donne partecipano maggiormente rispetto agli uomini, anche se rispetto agli anni precedenti il divario è minore (l'11,8% rispetto all'11,3% degli uomini): solo le giovani tra i 25 e i 34 anni superano la quota maschile di 2,6 p.p. (punti percentuali). Se si considerano solo gli occupati, invece, le differenze di genere aumentano (14,7% donne vs 11,6% uomini) ed anche in questo caso la forbice è più ampia nella fascia degli under 35.

Sia tra gli occupati che nella popolazione in generale, i tassi di partecipazione più alti sono quelli dei giovani tra i 25 e i 34 anni, spesso trainati da un maggior interesse a migliorare le proprie competenze anche per la propria crescita professionale. Questo coinvolgimento tende a scemare con l'avanzare dell'età in modo meno marcato tra i lavoratori piuttosto che nell'intera popolazione. Le cause potrebbero essere imputabili ad una minore percezione da parte dei più anziani della necessità di investire in formazione continua oppure alle maggiori difficoltà legate al carico di impegni familiari e lavorativi che limitano il tempo disponibile per la formazione.

Da un punto di vista territoriale, invece, rispetto all'anno precedente gli investimenti formativi aumentano nell'ordine di 2,6 p.p. al Nord e di 2,1 p.p. al Centro, mentre nel Mezzogiorno tale crescita si riduce a meno di un punto percentuale. Anche la differenza partecipativa tra i territori del Nord e del Sud aumenta, passando da 3 p.p. nel 2022 a 4 p.p. nel 2023 e, come per i gap di genere, anche in questo caso le differenze geografiche si amplificano se si analizzano i soli occupati: il tasso di partecipazione formativa degli occupati del Nord supera quello dei lavoratori del Sud di 4,6 p.p. (tabella 1.1). I dati sembrano evidenziare, pertanto, l'importanza di favorire l'accesso alla formazione continua, soprattutto nelle regioni meridionali e tra le fasce di età più avanzate.

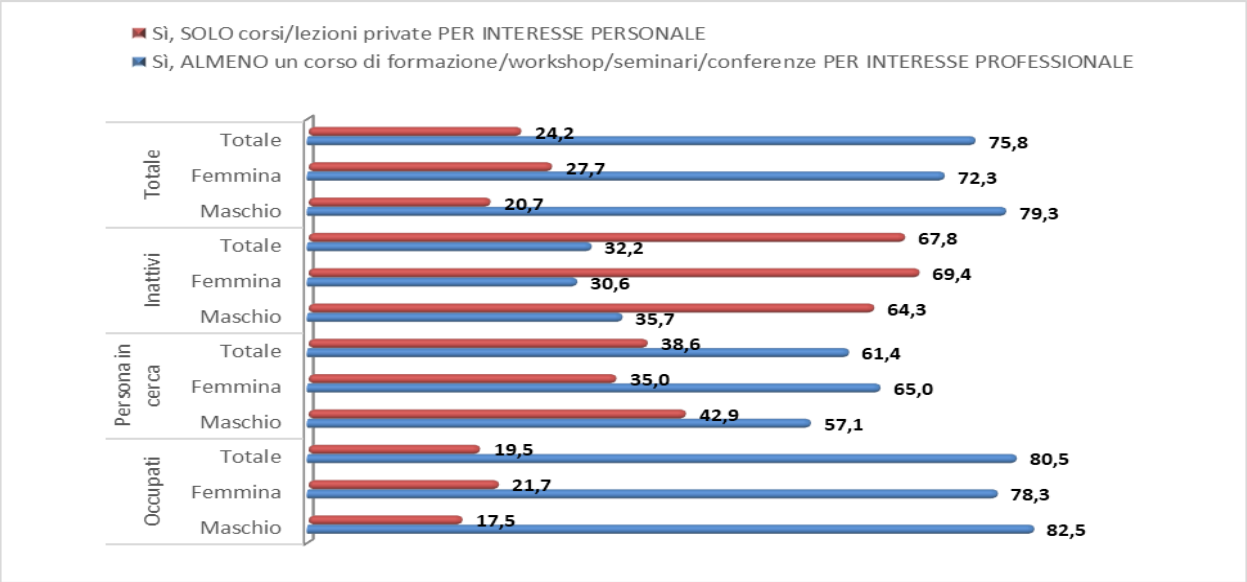
**Tabella 1.1 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni (totale e occupati) alle attività di istruzione e formazione secondo la classe di età, il sesso e la ripartizione geografica - Media 2023 (val. %)**

| CLASSI DI ETÀ | OCCUPATI | | | TOTALE | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Maschi | Femmine | Maschi e Femmine | Maschi | Femmine | Maschi e Femmine |
| 25-34 | 13,7 | 18,3 | 15,6 | 18,2 | 20,8 | 19,4 |
| 35-44 | 12,3 | 15,1 | 13,5 | 11,4 | 11,9 | 11,7 |
| 45-54 | 11,0 | 14,2 | 12,4 | 10,0 | 10,4 | 10,2 |
| 55-64 | 10,1 | 12,3 | 11,0 | 7,5 | 7,1 | 7,3 |
| **Totale** | **11,6** | **14,7** | **13,0** | **11,3** | **11,8** | **11,5** |
| **AREA** | | | | | | |
| Nord | 12,9 | 15,7 | 14,2 | 12,5 | 13,3 | 12,9 |
| Centro | 13,3 | 15,6 | 14,3 | 13,1 | 13,4 | 13,2 |
| Mezzogiorno | 8,3 | 11,7 | 9,6 | 8,5 | 8,8 | 8,6 |
| **Italia** | **11,6** | **14,7** | **13,0** | **11,3** | **11,8** | **11,5** |

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat RFL (Rilevazione sulle forze lavoro)

La partecipazione ha una motivazione prettamente di tipo professionale piuttosto che personale (76% vs 24%). Nell'80,5% dei casi sono gli occupati che, mossi dall'intenzione di migliorare la propria posizione lavorativa, partecipano ad attività di tipo non formale, come anche, in un'ottica di *up-skilling* e *re-skilling*, le persone in cerca di occupazione. Gli inattivi partecipano invece a corsi e/o lezioni private principalmente per interesse personale, con una percentuale significativamente più alta rispetto agli altri gruppi. Sia tra gli inattivi che tra gli occupati le donne, al contrario degli uomini, tendono a formarsi più per interesse personale che non professionale (figura 1.7).

**Figura 1.7 - Popolazione tra i 25-64 anni che frequenta attività formative per sesso, condizione occupazionale e motivo della frequenza del corso - Media annuale 2023 (val. % sul totale dei formati)**




Fonte: elaborazioni INAPP su dati ISTAT RFL (Rilevazione sulle forze lavoro)

Il livello partecipativo ad attività formative varia a seconda dell'età e del livello di istruzione posseduto: più si è giovani e istruiti più è alto l'interesse a formarsi. Questo vale anche se si considera il solo apprendimento di tipo non formale, ossia quello derivante dalla partecipazione a corsi formativi. Il relativo tasso di partecipazione, infatti, aumenta notevolmente con il livello di istruzione. Chi ha un livello di istruzione alto, infatti, partecipa oltre sei volte di più rispetto a chi ha un livello di istruzione basso, indipendentemente dall'età. Le donne, che negli anni precedenti alla crisi pandemica erano le più partecipative, vengono ora lentamente superate dagli uomini: nei livelli di istruzione medio e alto le differenze di genere sono meno marcate, con una quota partecipativa simile tra uomini e donne, mentre quando il livello di istruzione è bassa, la tendenza partecipativa maschile è lievemente superiore a quella femminile. Il tasso di partecipazione tende a essere più alto nelle fasce di età centrali (35-54 anni) rispetto agli under 35 e agli over 54. Tuttavia, tra i più istruiti resta alto anche il livello partecipativo degli over 54, indicando l'importanza della formazione continua anche in età avanzata (tabella 1.2).

**Tabella 1.2 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni a formazione di tipo non formale, per sesso, classi di età e livello di istruzione - Media annuale 2023 (val. %)**

| CLASSE DI ETÀ | Bassa | | | Media | | | Alta | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Maschio | Femmina | Totale | Maschio | Femmina | Totale | Maschio | Femmina | Totale |
| 25-34 | 3,9 | 3,0 | 3,5 | 8,7 | 7,3 | 8,1 | 16,1 | 15,0 | 15,4 |
| 35-44 | 3,9 | 2,4 | 3,3 | 9,6 | 7,6 | 8,7 | 20,4 | 19,0 | 19,6 |
| 45-54 | 4,0 | 2,9 | 3,5 | 10,2 | 9,1 | 9,6 | 21,8 | 22,2 | 22,0 |
| 55-64 | 2,8 | 2,0 | 2,4 | 9,1 | 7,9 | 8,5 | 20,1 | 21,1 | 20,6 |
| **Totale** | **3,5** | **2,5** | **3,0** | **9,4** | **8,1** | **8,8** | **19,6** | **19,0** | **19,2** |

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati ISTAT RFL (Rilevazione sulle forze lavoro)

I risultati, pertanto, evidenziano l'importanza di un approccio mirato e inclusivo alla promozione della formazione continua, che consideri le differenze di genere, età e area geografica e favorisca l'accesso alle

opportunità esistenti, in particolare per le persone con un basso livello di istruzione e qualificazione e gli altri gruppi vulnerabili, che saranno approfonditi nel successivo paragrafo.

## 1.3 I BENEFICIARI DELLA FORMAZIONE CONTINUA PER L'ADEGUAMENTO DELLE COMPETENZE E I PRINCIPALI GRUPPI VULNERABILI

Per individuare con maggiore precisione i differenziali nella partecipazione formativa e, quindi, gli ambiti in cui in cui è maggiormente richiesta l'azione correttiva delle politiche pubbliche, si utilizzano nel presente paragrafo i dati della terza edizione dell'indagine Inapp INDACO-Adulti, che ha rilevato la partecipazione alle attività formative di tipo formale, non formale e informale[2] nei 12 mesi precedenti l'intervista su un campione di 40 mila adulti.[3]

Secondo INDACO-Adulti 2022, tra il 9,7% delle persone tra i 18 e i 64 anni che hanno partecipato in Italia ad attività formative di tipo formale nei 12 mesi precedenti l'intervista, la partecipazione è stata maggiore tra le donne rispetto agli uomini. La partecipazione tende a diminuire con l'età e il livello di istruzione. Gli inattivi, tra cui sono compresi molti giovani studenti, sono il gruppo più coinvolto.

Anche l'accesso ad attività formative di tipo non formale in Italia, tra cui corsi professionali o corsi e altre attività di tipo non professionale, presenta significative disuguaglianze legate alle caratteristiche sociodemografiche degli individui, con alcuni target di popolazione fortemente penalizzati.

In particolare, si evidenzia una bassa partecipazione per i disoccupati (17,4%), lievemente superiore se di genere femminile (18,7%), ma molto scarsa per disoccupati con livelli di istruzione bassi (14,1%) o appartenenti alle fasce di età più avanzate (55-64; 13,5%). Anche la popolazione inattiva partecipa molto poco alla formazione (18,9%) e l'accesso diminuisce drammaticamente per i target più svantaggiati (tabella 1.3). Si tratta di tassi di partecipazione nettamente inferiori rispetto agli occupati (62,8%).

[2] La formazione "formale" include qualsiasi corso di tipo scolastico/universitario, dalla scuola elementare al dottorato di ricerca, o di formazione professionale, grazie al quale è possibile ottenere un titolo di studio riconosciuto almeno a livello nazionale. La formazione "informale" fa riferimento a quelle attività svolte in maniera autonoma e non strutturata nei contesti di vita quotidiana, finalizzate al miglioramento delle proprie conoscenze o al soddisfacimento di un personale interesse. Rispetto alla formazione informale, la formazione "non formale" ha invece un più alto livello di organizzazione e pianificazione del percorso di apprendimento, spesso accompagnato da un tutor o insegnante, con cui si può conseguire un attestato.

[3] I tassi di partecipazione formativa di INDACO-Adulti si riferiscono ai 12 mesi precedenti l'intervista, in accordo con la metodologia dell'indagine quinquennale AES (Adult Education Survey) di Eurostat, e coincidono con l'anno 2022.

**Tabella 1.3 - Partecipazione ad attività di apprendimento non-formale di adulti per genere, età, livello di istruzione e stato occupazionale. Anno 2022 (in % delle persone 18-64 anni, partecipazione negli ultimi 12 mesi)**

| Formazione Non Formale | Partecipazione media | **45,4%** |
|---|---|---|
| Genere | M | 50,0% |
| | **F** | **40,8%** |
| Età | 18-24 | 43,2% |
| | 25-34 | 47,5% |
| | 35-44 | 46,6% |
| | 45-54 | 48,1% |
| | **55-64** | **40,9%** |
| Livello di istruzione | **basso** | **34,6%** |
| | medio | 47,5% |
| | alto | 66,5% |
| Condizione Occupazionale | **Disoccupati** | **17,4%** |
| | di cui F | 18,7% |
| | di cui per bassa istruzione | 14,1% |
| | di cui età 55-64 | 13,5% |
| | **Inattivi** | **18,9%** |
| | di cui F | 16,9% |
| | di cui per bassa istruzione | 12,8% |
| | di cui età 55-64 | 10,9% |
| | **Occupati** | **62,8%** |

Fonte: Inapp, *Indagine sui comportamenti formativi degli adulti* (INDACO-Adulti 2022)

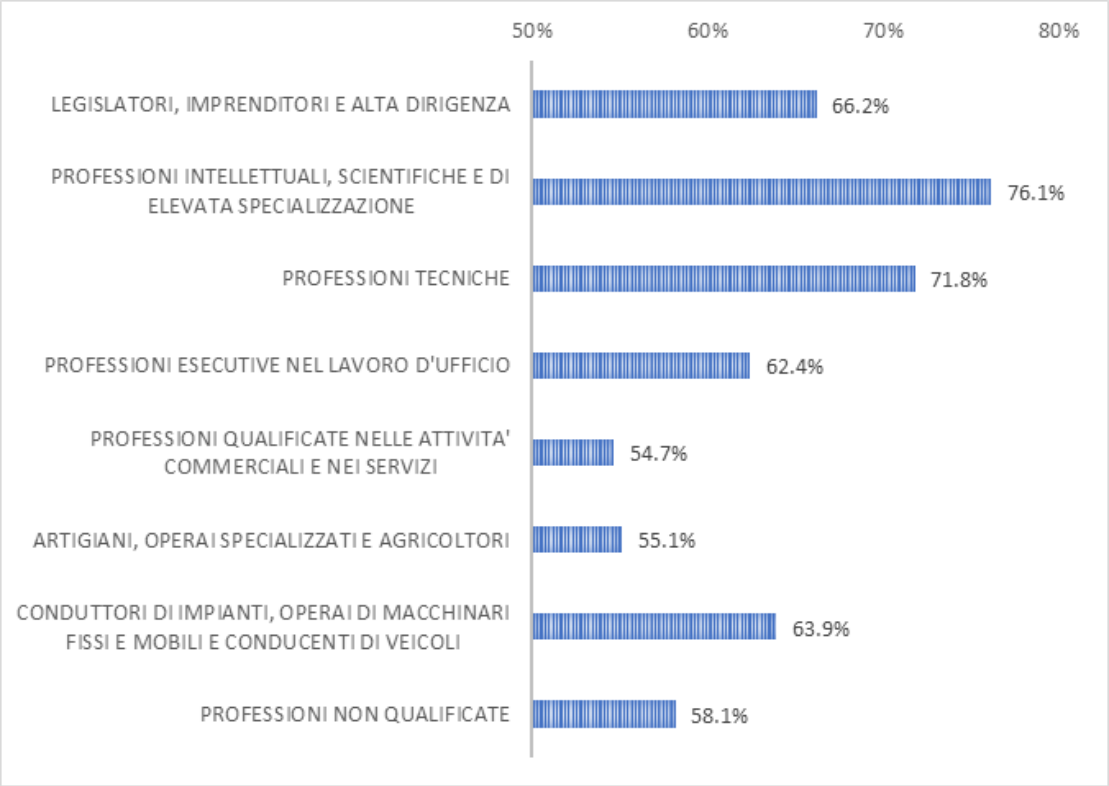
Tutte le categorie professionali[4] mostrano una percentuale di partecipazione all'apprendimento non formale superiore al 50%, evidenziando un ricorso diffuso e crescente alla formazione continua e all'aggiornamento delle competenze per tutti i lavoratori, indipendentemente dal settore di appartenenza.

La partecipazione cresce tendenzialmente al crescere del livello di specializzazione professionale, in associazione con un insieme di fattori quali il livello di istruzione, il tipo di contratto, le opportunità economiche e la consapevolezza dell'importanza rivestita dalla formazione. Tuttavia, alcune professioni mostrano una partecipazione nettamente superiore rispetto ad altre. L'accesso è significativamente più basso per i gruppi professionali poco qualificati.

Le professioni maggiormente impegnate in attività formative solo quelle intellettuali e scientifiche (76,1%). La categoria dei "Conducenti di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli" partecipa maggiormente alla formazione rispetto alle professioni artigiane, commerciali e dei servizi e a quelle non qualificate (figura 1.8). La maggiore partecipazione per questa categoria professionale potrebbe essere un riflesso delle implicazioni tecnologiche e della conseguente necessità di acquisire nuove competenze per utilizzare macchinari e tecnologie sempre più sofisticate.

[4] Si considerano qui i grandi gruppi professionali della classificazione delle professioni ISTAT CP2021 ma le informazioni sono rilevate fino al quinto digit.

**Figura 1.8 - Partecipazione ad apprendimento non formale per livelli professionali (val.%)**




Fonte: Inapp, *Indagine sui comportamenti formativi degli adulti* (INDACO-Adulti 2022)

L'elevata partecipazione che si osserva tra gli occupati è in gran parte riconducibile a percorsi di formazione svolti sul luogo di lavoro e organizzati dal datore di lavoro, pubblico o privato.

Tuttavia, se la formazione rappresenta sempre più la chiave per un efficace reinserimento lavorativo, livelli così bassi di partecipazione per la popolazione disoccupata e inattiva rappresentano ancora una grande criticità. È proprio al fine di ridurre tale squilibrio che sono state stanziati ingenti fondi destinati a politiche formative mirate. L'obiettivo è quello di favorire l'accesso all'apprendimento di tutti i cittadini, con particolare attenzione ai gruppi svantaggiati, attraverso iniziative come il programma GOL.

I dati suggeriscono che ancora una volta il livello di istruzione e la condizione professionale si confermano i principali predittori del comportamento formativo, in associazione ad altre caratteristiche individuali.

Un altro fattore cruciale è l'età: le fasce centrali della popolazione, tra i 25 e i 54 anni, partecipano maggiormente rispetto alle fasce d'età più avanzate. Queste ultime risultano penalizzate da barriere tecnologiche e da un minore livello di competenze digitali, sempre più indispensabili per accedere a contenuti formativi digitali (come nel caso della formazione a distanza). La bassa partecipazione della classe di età più anziana (55-64) è influenzata anche da livelli di istruzione più bassi rispetto alle nuove generazioni e da una scarsa motivazione e considerazione del valore della formazione rispetto ai giovani.

In un'ottica di genere, invece, le donne mostrano una maggiore disponibilità alla formazione nelle classi di età generalmente più libere dagli impegni familiari (fino a 35 anni e dopo i 55).

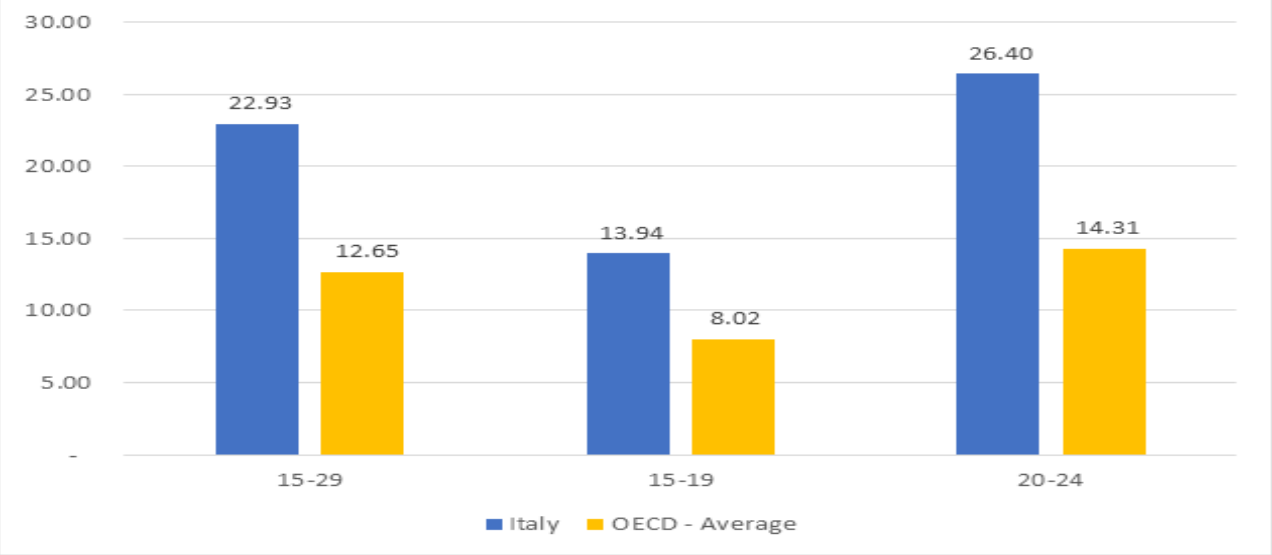
In merito all'apprendimento informale, che fa riferimento ad attività svolte autonomamente, al di fuori da contesti formali, in orari e luoghi non prestabiliti, emergono tassi di partecipazione crescenti, specialmente rispetto all'epoca pre-Covid, e complessivamente molto elevati per tutti i target (86,1%). È evidente che la digitalizzazione abbia favorito la crescita di modalità di apprendimento informale, poiché ha reso l'informazione e la diffusione di contenuti formativi accessibile a tutti, in qualsiasi momento e luogo.

Piattaforme online, app, video tutorial e corsi digitali risultano oggi raggiungibili trasversalmente da tutti gli individui, con una grande permeabilità rispetto alle barriere geografiche e temporali. L'offerta formativa online è vasta e variegata, e interessa discipline e interessi di ogni genere. Spaziando dalle piattaforme MOOC (Massive Open Online Courses) al micro-learning (vedi Parte I, par. 2.3), inoltre, gli algoritmi esistenti consentono di personalizzare l'esperienza formativa, adattando i contenuti e il ritmo di apprendimento alle esigenze individuali di ogni utente. Tutti questi aspetti hanno favorito la diffusione di modelli di apprendimento più flessibili e personalizzati. L'accesso resta tuttavia più elevato tra gli occupati, i giovani, e le fasce di popolazione con livelli di istruzione più elevati.

## BOX 1.1 - IL CASO DEI NEET

I Neet (*Not in Education, Employment or Training*) costituiscono per definizione un target di giovani che non partecipano ad attività formative. Risulta comunque utile avere un quadro del fenomeno per il nostro Paese ad integrazione dei dati sulla partecipazione formativa degli adulti.
L'indicatore OECD qui rappresentato (figura 1.A) mostra la quota di giovani che non sono occupati, non studiano o non seguono corsi di formazione (NEET; dato medio per l'OECD e per l'Italia).

**Figura 1.A - Tasso medio di NEET per l'Italia e la media OECD**




Fonte: elaborazione Inapp su dati OECD 2022

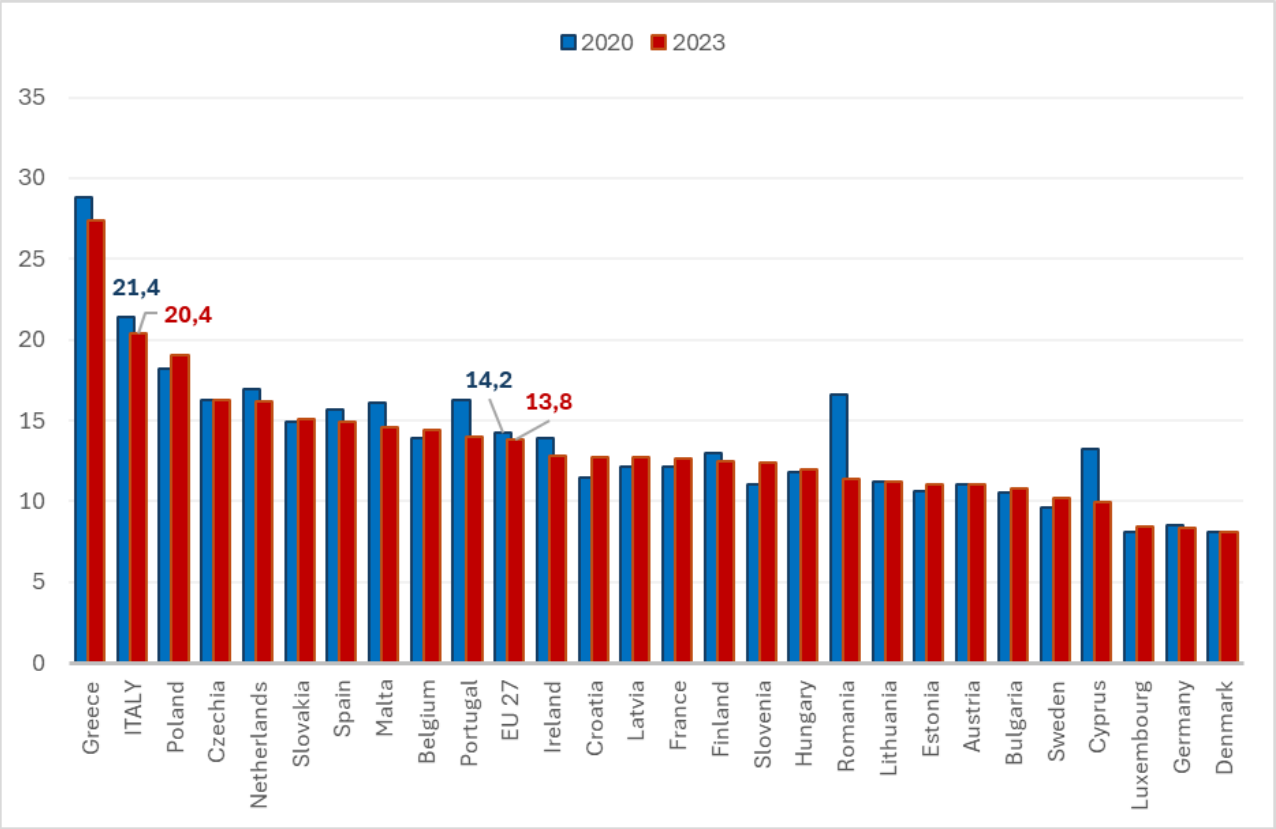
In tutte le fasce d'età considerate (15-29, 15-19 e 20-24 anni), la percentuale di NEET in Italia è significativamente superiore alla media dei Paesi OCSE. Il dato evidenzia un gap considerevole rispetto agli altri Paesi sviluppati. Tra i 15 e i 29 anni l'Italia registra un tasso di NEET di circa il 23%, pertanto molto elevato. Il tasso di NEET aumenta nella fascia 20-24 anni, sia in Italia che nella media OECD. Tale aumento potrebbe essere dovuto a diversi fattori, tra cui difficoltà nel momento dell'ingresso nel mondo del lavoro, mancanza di orientamento e *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro.

## 1.4 La Formazione continua dei lavoratori autonomi: evidenze e prospettive

### 1.4.1 Il lavoro autonomo tra tradizione e innovazione

L'elevata incidenza dei lavoratori indipendenti sul totale degli occupati nel nostro Paese rappresenta oramai, come noto, un elemento caratterizzante il tessuto produttivo, soprattutto in un confronto europeo. Siamo secondi (dopo la Grecia), con un valore che supera di 7 p.p. la media degli altri Paesi (figura 1.10).

**Figura 1.10 - Incidenza degli indipendenti sul totale degli occupati (val. %; 15 anni e oltre; Anni 2020-2023)**




Fonte: elaborazione Inapp su dati LFS Eurostat

Guardando all'andamento degli ultimi dieci anni, pur assistendo ad una lenta decrescita del lavoro autonomo, rispetto a quello dipendente (anche in Europa), rimane centrale per l'Italia la questione di individuare specifiche politiche per questa "composita galassia" (Barricelli D., Carolla S., 2023a). Un aggregato costituito prevalentemente da lavoratori in proprio (la maggioranza), di liberi professionisti e imprenditori, oltre a collaboratori e coadiuvanti (la minoranza) che presenta al suo interno delle specifiche caratterizzazioni (tabella 1.4). Gli elementi distintivi per le diverse sub-categorie citate sono riconducibili al maggior o minor grado di indipendenza nell'attività (mono/pluri committenza), alla maggiore o minore redditività legata alle specifiche attività (sostegno al reddito/reddito d'impresa), alle maggiori o minori traiettorie di sviluppo (legate ad attività tradizionali o ad una spiccata propensione innovativa), oppure alla capacità di operare in settori a maggior valore aggiunto.

**Tabella 1.4 - Lavoratori indipendenti suddivisi per profilo professionale. (15-89 anni; Anno 2023; v.a. in migl.)**

| **Lavoratori indipendenti** | **2023** v.a. |
|---|---|
| Imprenditore | **375** |
| Libero professionista | **1.360** |
| - *senza dipendenti* | *1.155* |
| - *con dipendenti* | *204* |
| Lavoratore in proprio | **2.794** |
| - *senza dipendenti* | *1.907* |
| - *con dipendenti* | *887* |
| Collaboratore | 281 |
| Coadiuvante familiare | 229 |
| **Totale lavoratori** | **5.038** |

Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat (Rilevazione sulle Forze Lavoro)

Il lavoro autonomo nel nostro Paese vive di fasi alterne; in alcuni momenti abbiamo assistito a forme disincentivanti (per troppa incidenza degli indipendenti sul totale degli occupati, nel tentativo di stabilizzare il mercato del lavoro), con sgravi fiscali diretti a favorire assunzioni a tempo determinato e indeterminato nelle imprese; in altri casi abbiamo assistito a forme incentivanti il lavoro autonomo attraverso forme agevolative che favorivano l'apertura di Partite IVA grazie a sgravi fiscali per la gestione separata, che hanno favorito nel contempo fenomeni di esternalizzazione dei costi per molte imprese, a detrimento di un effettivo sostegno per lo sviluppo di solide attività indipendenti.

La rivoluzione digitale in corso potrebbe incidere negativamente sulle prospettive del mercato del lavoro, in virtù di un progressivo impiego della robotica avanzata e l'A.I.. Queste tecnologie possono sostituire diverse attività semplici e ripetitive (*labor intensive*) che ancora oggi permangono nel mercato del lavoro, portando alla perdita di molti posti di lavoro scarsamente qualificati (sia nella produzione che nei servizi). Tale processo potrebbe spingere molte persone in possesso di basse qualifiche a cercare nel lavoro autonomo una garanzia (seppur effimera) di mantenimento dell'occupazione in un mercato del lavoro in continua trasformazione.

Occorre distinguere, dunque, il lavoro autonomo con dipendenti, tipicamente guidato dall'ambizione imprenditoriale e più comune tra gli individui con un livello di istruzione più elevato, dal lavoro autonomo individuale (in proprio), spesso motivato dalla necessità di trovare una valida alternativa al lavoro dipendente, soprattutto per coloro che possiedono bassi livelli di istruzione e formazione, con competenze inadeguate per operare negli attuali e futuri scenari del cambiamento.

Sono spesso i lavoratori meno qualificati e istruiti, che non possiedono adeguate competenze digitali, quelli più esposti ai cambiamenti, con una maggiore probabilità di essere estromessi dal mercato del lavoro dipendente. Tuttavia, la probabilità di lasciare un'occupazione retribuita (causa di forza maggiore) in favore di un'attività autonoma è più alta per quanti svolgono occupazioni che richiedono livelli di istruzione inferiori, con salari relativamente bassi. I lavoratori con un livello di istruzione elevato, con salari relativamente più alti, hanno invece maggiori probabilità di rimanere in un'occupazione retribuita e minori probabilità di finire disoccupati (Bachmann et al., 2023). Inoltre, per i lavoratori fortemente esposti al cambiamento, la probabilità di passare da un'attività autonoma individuale (anche con dipendenti) a un lavoro retribuito è più alta per coloro che hanno un'istruzione terziaria, in particolare nella fascia di età 30-54 anni (op. cit.).

Sappiamo che le tecnologie in uso (come l'A.I.) sono in grado di aumentare l'occupazione specializzata, ma allo stesso tempo fanno registrare fenomeni di spiazzamento, disorientamento che possono dare luogo a fenomeni di crescita del lavoro autonomo (in proprio) nel tentativo di avviare una attività indipendente per la necessità di mantenere un reddito e un posto di lavoro.
Per i lavoratori poco qualificati, quindi, l'era digitale rappresenta più un rischio che un'opportunità, dove sono maggiori le probabilità di lasciare un lavoro retribuito, passando all'inattività o ad un lavoro autonomo in proprio (spesso senza dipendenti).
Assistiamo, allo stesso tempo, anche a fenomeni di transizione dal lavoro retribuito a quello autonomo (con dipendenti) di molti lavoratori senior (over 50). Lavoratori altamente qualificati, nelle professioni fortemente collegate al digitale, che possono vantare elevate retribuzioni e una maggiore stabilità dell'occupazione, in virtù di una maggiore esposizione (e predisposizione) ad ambienti innovativi. Fenomeno, in crescita (dato il riassetto organizzativo di molte medie e grandi aziende) che potrebbe produrre migliori risultati sul mercato del lavoro indipendente se attentamente seguito e supportato attraverso specifiche policy di sostegno nella transizione lavorativa.
Nell'attuale riassetto dei contesti imprenditoriali e professionali guidati dalla progressiva digitalizzazione di processi e servizi, appare necessario orientare le traiettorie dello sviluppo del lavoro autonomo verso attività di maggior qualità, che implica una "progressiva professionalizzazione per tutti" (Butera F., De Michelis G., 2024), soprattutto per coloro (i lavoratori in proprio senza dipendenti, spesso rappresentanti di ditte individuali) che operano in settori tradizionali di prossimità, nel commercio, nel turismo, nell'artigianato e nei servizi. Una professionalizzazione diretta ad acquisire una maggiore consapevolezza imprenditoriale, non di mera sopravvivenza, ma di tipo aggregativo, di sistema, garanzia di uno sviluppo più inclusivo e sostenibile.

### 1.4.2 Oltre l'inverno demografico: la rilevanza degli investimenti formativi individuali e digitali

Come esaminato in modo approfondito nel Capitolo 4 del presente Rapporto, l'invecchiamento della popolazione è un fenomeno comune a tutti i paesi dell'Unione Europea (Istat 2023), con effetti negativi sui sistemi previdenziali, sociali e sul mercato del lavoro. Tra il 2020 e il 2023, l'età media è aumentata da 45,7 a 46,4 anni. Le previsioni indicano un ulteriore invecchiamento della popolazione lavorativa, complicando il ricambio generazionale, soprattutto nella pubblica amministrazione.
Per mitigare questi effetti, è essenziale investire nel capitale umano e modernizzare il sistema produttivo, caratterizzato da microimprese con bassa produttività e scarsa propensione all'export e agli investimenti. Le difficoltà legate all'invecchiamento della popolazione e alla migrazione dei giovani in cerca di migliori opportunità potrebbero mettere in crisi imprese e società (Angotti, 2023).
Sono già presenti le difficoltà di questo trend negativo nel nostro contesto nazionale, anche per i lavoratori autonomi: in particolare per le libere professioni, dove assistiamo al calo di gradimento dei giovani laureati (Confprofessioni, 2023) per l'attività professionale. Nonostante la crescita dei professionisti nel contesto europeo, l'Italia dal 2019 al 2022 ha registrato una flessione. Un dato che si aggrava considerando anche l'elevata media dell'età dei professionisti (uno su due ha oltre 50 anni).
L'invecchiamento della popolazione degli adulti occupati, in uscita dal lavoro dipendente, potrebbe dunque sfociare in un progressivo spostamento verso il lavoro autonomo, che deve essere indirizzato però verso quei settori a maggior valore aggiunto, adeguando necessariamente lo *skills set* di conoscenze e competenze necessarie ad operare come lavoratore indipendente in questa particolare fase economica. Sarà pertanto necessario per quei lavoratori dipendenti poco qualificati (soprattutto senior), in uscita da molte imprese, programmare specifiche iniziative di sostegno al lavoro autonomo (adeguando il loro bagaglio di conoscenze e competenze); inoltre sarà essenziale elevare (e migliorare) i livelli di partecipazione formativa per alcune

categorie di autonomi, quali sono i lavoratori in proprio, che spesso operano in settori tradizionali, al fine di favorire una più ampia partecipazione ai processi di cambiamento e trasformazione in essere attraverso incisivi investimenti formativi. Sono infatti i lavoratori in proprio (la maggioranza degli indipendenti – tabella 1.4) che registrano, ormai da anni, i più bassi tassi di partecipazione ad attività formative (8,2%), rispetto alla media degli indipendenti (13,8%) (tabella 1.5).

**Tabella 1.5 - Tasso di partecipazione ad attività formative degli occupati (dipendenti e indipendenti), per categoria professionale e sesso. (Anno 2023, età 25-64 anni, val.%)**

| Lavoratori dipendenti e indipendenti | Maschio | Femmina | Totale |
|---|---|---|---|
| Dirigente | 22,8 | 31,9 | 25,9 |
| Quadro | 23,6 | 29,0 | 26,0 |
| Impiegato | 15,9 | 17,2 | 16,6 |
| Operaio | 5,9 | 5,3 | 5,7 |
| **Totale dipendenti** | **11,4** | **14,4** | **12,7** |
| Imprenditore | 11,3 | 11,7 | 11,4 |
| Libero professionista | 25,1 | 29,5 | 26,7 |
| Lavoratore in proprio | 7,2 | 10,7 | 8,2 |
| Coadiuvante nell'azienda di un familiare | 9,0 | 5,2 | 6,6 |
| Collaborazione coordinata e continuativa | 20,0 | 19,4 | 19,6 |
| Prestazione d'opera occasionale | 14,6 | 18,2 | 16,5 |
| **Totale indipendenti** | **12,4** | **16,7** | **13,8** |
| Totale | **11,6** | **14,7** | **13,0** |

Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat (Rilevazione sulle Forze Lavoro)

Sono già state sottolineate le ragioni sottese al persistere dei divari esistenti tra le diverse categorie di lavoratori autonomi negli investimenti formativi, anche in un confronto con i lavoratori dipendenti (Barricelli D., Carolla S., 2023b). Sono sempre i professionisti che mantengono alta la media degli investimenti formativi degli indipendenti, anche se è emerso (nell'ultimo report di Confprofessioni citato) che hanno arrestato la loro crescita progressiva. Sono soprattutto i lavoratori in proprio, invece, che necessitano di rafforzare il proprio bagaglio di conoscenze e competenze attraverso significativi investimenti in formazione, poiché registrano da tempo tassi di partecipazione molto bassi rispetto alle diverse categorie di autonomi. Inoltre, anche gli imprenditori hanno la necessità di investire in maniera più consistente in attività di formazione continua, poiché confrontati, ad esempio, con altre categorie di lavoratori dipendenti affini (i dirigenti) registrano un notevole divario (11,4% contro 25,6%).

Dovremmo pertanto analizzare le trasformazioni in corso riguardo alle modalità di apprendimento messe in atto dalle diverse categorie di lavoratori indipendenti, oltre alle specifiche tipologie di fruizione di contenuti formativi ormai disponibili su diverse piattaforme e ambienti formativi. Con molta probabilità il ritardo formativo dei lavoratori autonomi, rispetto ai dipendenti, registrato in questi anni da molte indagini, potrebbe nascondere l'effettivo valore degli investimenti formativi effettuati da molti indipendenti. Investimenti che sembrano muoversi al di fuori dei tradizionali sistemi di offerta formativa, con nuove modalità di fruizione (on demand, individuale, digitale) e nuovi strumenti (che uniscono podcast ed e-learning) più adatte a gestire l'equilibrio tra l'apprendimento e la gestione delle attività autonome. Inoltre, il micro-learning (vedi Parte I, par. 2.3), caratterizzato da contenuti formativi brevi e facilmente fruibili, sembra suscitare un progressivo apprezzamento per la sua flessibilità e capacità di adattarsi meglio alle esigenze specifiche di adulti occupati e lavoratori autonomi. Nonostante la sua ridotta diffusione (Inapp, 2023), se incentivato, rilevato e certificato, potrebbe portare a un significativo aumento degli investimenti

formativi individuali e digitali, grazie alla possibilità di acquisire nuove competenze in modo flessibile e rapido. Ciò senza trascurare, inoltre, "il valore del dopo nella formazione continua" (Vergani A., 2009), per quanti già investono nell'adeguamento delle proprie conoscenze e competenze ("soggetti virtuosi"). Ovvero la capacità del sistema formativo (e delle relative policy di sostegno) di valutare (attraverso specifici strumenti e metodi di rilevazione ex-post) i risultati raggiunti da un intervento formativo (individuale e/o organizzativo) di coloro che investono ricorrentemente nella formazione continua.

## 1.5 Domanda e offerta di competenze: ruolo della formazione per la riduzione del mismatch

In un contesto globale in rapida evoluzione, caratterizzato da una crescente complessità tecnologica e da profondi cambiamenti demografici, le competenze assumono un ruolo sempre più strategico. L'intelligenza artificiale, la robotica e le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione stanno trasformando radicalmente il mondo del lavoro, richiedendo agli individui di acquisire e aggiornare costantemente le proprie conoscenze e abilità. Le principali indagini internazionali sottolineano l'importanza di un approccio multidimensionale alla valutazione del capitale umano, che tenga conto non solo del livello di istruzione formale, ma anche delle competenze cognitive, digitali, e sociali possedute dagli individui.
La formazione continua rappresenta, pertanto, un investimento fondamentale per garantire l'occupabilità, l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva degli adulti. Tuttavia, i dati dell'Adult Education Survey 2022 di Eurostat evidenziano ancora un gap significativo tra l'Italia e la media europea in termini di partecipazione alla formazione degli adulti, con un tasso di partecipazione ad attività di apprendimento non-formale pari al 35,7%, ben al di sotto della media EU- (circa 11 punti percentuali).

### 1.5.1 Competenze possedute dagli adulti in Italia

L'indagine Istat del 2022 sulle forze di lavoro in Italia ha offerto un'analisi approfondita delle competenze professionali della popolazione tra i 16 e i 74 anni, evidenziando un quadro articolato che conferma tendenze note da tempo. Lo studio, incentrato sull'utilizzo del tempo dedicato a specifiche attività come indicatore delle competenze acquisite, ha messo in luce un divario significativo nell'utilizzo delle competenze digitali tra i vari gruppi demografici.
Il 37,1% degli occupati utilizza competenze digitali sul lavoro; tuttavia, emergono differenze rilevanti in base al genere, all'età e al livello di istruzione della popolazione. Sono le donne, i più giovani e i soggetti con un titolo di studio più elevato che risultano più propensi a utilizzare le tecnologie digitali nel proprio lavoro.
Le prime, presentano una percentuale superiore di utilizzo rispetto agli uomini (42,1% contro 33,4%). Il divario si accentua ulteriormente considerando l'età e il livello di istruzione: i giovani e i soggetti con un titolo di studio elevato risultano significativamente più propensi a utilizzare le tecnologie digitali nel proprio lavoro, mentre gli anziani, e le persone meno istruite presentano un ritardo significativo (questi ultimi per il 9,1%).
Tra gli ex-occupati[5], coloro che non hanno mai utilizzato competenze digitali nell'attività sono circa il 55% contro il 33% degli occupati. Questi dati evidenziano l'urgenza di interventi utili a ridurre i gap digitali, a oggi ancora marcati, e stimolare l'aggiornamento per garantire a tutti pari opportunità nel mondo del lavoro.

[5] Coloro che, secondo l'Indagine Istat, hanno smesso di lavorare da meno di due anni.

La percentuale di coloro che non hanno utilizzato skill digitali diminuisce se si considera il titolo di studio (43,4% per le persone con istruzione terziaria) ma lo scarto con gli occupati è comunque di oltre 20 punti percentuali.
Il Report dell'Istat rivela inoltre che circa un quinto degli occupati in Italia (19%) utilizza frequentemente competenze cognitive come lettura e calcolo sul lavoro. Questo utilizzo è significativamente più alto tra coloro con un livello di istruzione più alto (26,3% rispetto a 4,1% per coloro con un livello di istruzione basso). Molto più diffuso tra gli occupati è l'utilizzo di competenze cosiddette "relazionali". Tra questi, quasi la metà (47,9%) dedica una quantità considerevole di tempo a competenze come comunicazione e collaborazione. Anche in questo caso, ciò è particolarmente vero per coloro con un livello di istruzione più alto (45,1% per la comunicazione interna e 37,1% per la comunicazione esterna) rispetto alla media generale (36% e 28,6%).
L'analisi Istat sulle competenze degli italiani mette in luce come il livello di istruzione sia un forte predittore delle competenze possedute, anche tra gli occupati. Coloro che si trovano fuori del mercato del lavoro (ex occupati), in particolare, si trovano in una situazione di forte svantaggio, rischiando di rimanere esclusi poiché con un livello di competenze significativamente inferiore.
In particolare, un basso livello di competenze digitali costituisce un fattore oggi fortemente penalizzante. Il divario digitale tra occupati ed ex occupati evidenzia pertanto la necessità di politiche attive orientate a rafforzare le competenze di tutti gli individui.

### 1.5.2 *Skill mismatch* e previsione di fabbisogni di competenze digitali, green e Intelligenza artificiale

Secondo l'ultimo Rapporto Excelsior sui fabbisogni occupazionali professionali e formativi dell'economia italiana nel "medio termine" (quinquennio 2024-2028) il mercato del lavoro si trova ad affrontare cruciali trasformazioni che influenzeranno profondamente anche la richiesta di competenze e che potrebbero ampliare lo skill mismatch già rilevante nel paese.
I megatrend in atto come la digitalizzazione, il crescente impegno delle imprese in campo energetico e ambientale e l'invecchiamento della popolazione, particolarmente marcato per l'Italia, unitamente a recenti shock globali come conflitti o crisi sanitarie, renderanno centrale il ruolo di competenze trasversali (come quelle cognitive, sociali, digitali) che affiancheranno le tradizionali competenze tecniche, sempre più supportate da tecnologia e automazione.
In particolare, le imprese segnalano difficoltà nel reperire figure professionali dotate delle competenze specialistiche necessarie per affrontare le sfide della transizione digitale e sostenibile. Tra il 2024 e il 2028 si stima che saranno richieste competenze digitali per quasi il 59% del fabbisogno totale (2,1 milioni di occupati), incidenza che varierà in relazione al grado di specializzazione della figura: dal 21% circa relativo agli operai, i conduttori di macchinari e le professioni non qualificate al 57% relativo alle professioni impiegatizie e dei servizi, fino all'84% corrispondente alle professioni specializzate e tecniche. Le imprese segnalano in particolare difficoltà nel reperire figure professionali con competenze in ambito di data science, cybersecurity e robotica.
Allo stesso tempo, si è intensificata nel 2023 la ricerca di competenze green, confermando la crescita in atto negli anni precedenti, in particolare per i comparti delle costruzioni, della meccatronica e dei servizi avanzati alle imprese. In questo caso, figure come, ad esempio, i tecnici chimici e specialisti delle scienze ambientali, sono in possesso di competenze a oggi indispensabili per accompagnare il settore industriale nei percorsi di transizione green. Nel complesso, per quanto riguarda la transizione ambientale, le competenze che non potranno mancare sono quelle legate ai sistemi che sfruttano energie alternative, all'elettrificazione e alla conservazione dell'energia, ma anche alla conoscenza dei protocolli ambientali specifici del settore.

Gli squilibri tra domanda e offerta evidenziati per il nostro Paese, a oggi sembrano rallentare i processi di innovazione, ma incidono negativamente anche sulla competitività delle aziende e sulla crescita economica del Paese.
L'intelligenza artificiale, infine, sta rivoluzionando numerosi settori, generando una crescente domanda di esperti in grado di sviluppare e gestire sistemi intelligenti. E se appare complesso quantificare l'impatto dell'Intelligenza Artificiale (IA) sull'occupazione e la richiesta di competenze a causa della costante evoluzione, la tendenza sembra integrare le competenze delle professioni ad alta specializzazione, mentre più a rischio sarebbero occupazioni meno qualificate (in Italia mediamente più presenti, 30,1%, rispetto alla media OECD del 27%). Lo studio dell'OECD (Lassebie e Quintini 2022) ha stimato per queste professioni una possibile sostituzione di competenze per il 25% delle abilità "core" di tali occupazioni.

### 1.5.3 Competenze legate all'Intelligenza artificiale

Sebbene l'impatto dell'IA sul mercato del lavoro sia ancora da definire, è chiaro che l'intelligenza artificiale modificherà radicalmente il panorama delle competenze richieste ai lavoratori. Secondo l'OECD (2023), assisteremo a una duplice evoluzione: da un lato, una riqualificazione generale delle competenze che coinvolgerà tutti gli adulti; dall'altro, la domanda di profili altamente specializzati in grado di sviluppare e gestire sistemi di intelligenza artificiale.
L'IA sarà in grado di riprodurre sempre meglio competenze, sia cognitive che manuali: la differenza tra le prestazioni umane e quelle dell'intelligenza artificiale nelle attività linguistiche più complesse si è ridotta (un esempio recente è lo sviluppo del modello di chatbot ChatGTP, sviluppato da OpenAI e lanciato a novembre 2022); sono in corso grandi progressi anche nella replicazione di attività psicomotorie, così come nel campo della riproduzione di opere artistiche.
Tuttavia, l'avvento dell'IA stimolerà la domanda di nuove competenze legate allo sviluppo e all'utilizzo di sistemi intelligenti: l'incremento del fabbisogno di competenze sarà trainato sia dalla richiesta di profili specializzati nella creazione e gestione di sistemi di intelligenza artificiale, sia dalla necessità di una forza lavoro in grado di interagire efficacemente con queste tecnologie.
Si tratta nel primo caso di professioni con competenze specializzate e altamente qualificate: matematici, statistici, sviluppatori di software e applicazioni, responsabili delle TIC, professionisti di banche dati e reti, ingegneri elettrotecnici. Mentre, l'interazione con l'IA riguarderà tutti i lavoratori e comporterà probabilmente un livello adeguato di competenze digitali, analitiche e trasversali.
Il report dell'OECD evidenzia l'importanza di innalzare i livelli ancora mediamente molto bassi di partecipazione di adulti *low skilled* alla formazione, per aiutare i lavoratori impiegati in occupazioni ad alto rischio di automazione a passare a lavori meno a rischio.

#### BOX 1.2 - LE COMPETENZE GREEN

È molto probabile che le politiche in corso per decarbonizzare l'economia stimoleranno l'occupazione in determinati settori a basse emissioni e ridurranno il numero di posti di lavoro in settori ad alta intensità di risorse e inquinanti, con implicazioni sulla domanda di competenze.
Al momento attuale, l'assenza di una definizione condivisa a livello internazionale di "competenze verdi" rende difficile offrire un'analisi di questa tipologia di competenze in assenza di un metodo standard per misurarle. L'OECD suggerisce di adottare un approccio ampio, analizzando come la transizione verde stia trasformando i compiti e le competenze richieste in diverse tipologie di lavori.

Il Report dell'*OECD (2023), Assessing and Anticipating Skills for the Green Transition: Unlocking Talent for a Sustainable Future, Getting Skills Right* suggerisce di analizzare il fenomeno distinguendo 3 concetti chiave: le "industrie verdi" i "lavori verdi" e le "competenze per la transizione verde".
Ad esempio, l'industria delle energie rinnovabili, la gestione sostenibile dei rifiuti e la mobilità elettrica sono sistematicamente considerate come "industrie verdi". Tuttavia, non esiste una definizione internazionale o nazionale di "industrie verdi" ma queste vengono perlopiù indicate dai decisori politici in base ai piani industriali nazionali. I "lavori verdi" si riferiscono invece genericamente ad occupazioni impiegate nel settore ambientale e possono richiedere qualifiche basse, medie o alte ed essere differenziati per settori e occupazioni. "Le competenze per le transizioni verdi" invece non si limitano a lavori specifici nei settori energetici o ambientali, ma sono diffuse in molti settori. Sebbene tutte le previsioni occupazionali tendano ad indicare le "competenze per le transizioni verdi" come molto richieste nel mercato del lavoro, concettualmente esiste ancora un dibattito nella letteratura se sia rilevante o meno parlare di "competenze verdi".
Tuttavia, una caratteristica delle competenze legate all'economia verde generalmente accettata è il fatto che il lavoro possa avere diversi gradi e combinazioni tali da essere classificato come "verde". Le competenze verdi non sono pertanto solo associate a settori specificatamente ambientali, ma possono essere trovati in una gamma di industrie e settori che sono, direttamente e indirettamente, interessati dalla transizione ecologica e dalle politiche che promuovono la transizione green.
In pratica, non saranno richieste solo competenze tecniche specifiche per le industrie rinnovabili e verdi, ma anche competenze trasversali, come competenze tecnologiche, competenze gestionali, competenze in materia di innovazione e gestione del cambiamento e competenze comunicative.
Infine, esiste un legame importante tra competenze digitali e green, poiché in una certa misura, la digitalizzazione può accelerare la transizione verso un'economia più verde e le competenze digitali potrebbero svolgere un ruolo di primo piano in tale ambito.

## 1.6 L'EVOLUZIONE ISTITUZIONALE E NORMATIVA DELLA FORMAZIONE CONTINUA NEL LAVORO PRIVATO E PUBBLICO

In linea di continuità con le ultime edizioni[6] , in questa sezione del Rapporto si fornisce una sintetica analisi dei principali atti normativi e documentali emessi tra il 2023 e il 2024 relativi all'offerta di formazione continua, intesa come una *species* della formazione professionale (Occhiocupo, 2023), degli adulti occupati nell'ambito del lavoro privato e alle dipendenze della PA.
In via preliminare, occorre fare presente come anche nel biennio di riferimento non siano state adottate norme specificatamente dedicate alla regolazione del sistema di formazione continua dei lavoratori. Pertanto, si è come di consueto fatto riferimento a provvedimenti aventi ad oggetto materie correlate (PNRR, lavoro, certificazione delle competenze, attività produttive, transizione digitale, ecologica e amministrativa, ecc.) nei quali sono state inserite disposizioni aventi un impatto anche sugli interventi di formazione professionale continua.
Tale elemento metodologico, unito a quello della stratificazione delle norme succedutesi nel tempo, in un quadro costituzionale di riferimento che dal 2001 vede la competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni in materia di politiche attive del lavoro, contribuisce a rendere difficoltoso il compito di rappresentare un quadro aggiornato della regolamentazione dell'offerta di formazione, facendo ancora una volta emergere

[6] Cfr. XXII Rapporto sulla formazione continua: annualità 2020-2021 e XXIII Rapporto sulla formazione continua: annualità 2021-2022, edizioni trasmesse dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ai Presidenti di Camera e Senato (ex lege n. 144/99) ai fini della pubblicazione, come *Relazione sulla Formazione Continua in Italia*, reperibili sui portali di Camera (Annualità 2020-2021 e 2021-2022) e Senato (Annualità 2020-2021 e 2021-2022).

l'esigenza di delineare un atto normativo focalizzato a disciplinare in maniera organica la tematica della formazione continua e, più specificatamente, il diritto soggettivo all'incremento delle conoscenze e delle competenze per tutta la durata della vita lavorativa[7].

Peraltro, la lettura interpretativa delle fonti è stata come sempre condotta tenendo anche presenti alcuni dei principali atti normativi di derivazione europea (es. revisione del PNRR[8] e Regolamento UE sull'intelligenza artificiale[9]) e di rilievo nazionale generale (autonomia differenziata[10] e determinazione dei LEP[11], ecc.) che hanno avuto e/o potrebbero avere un impatto anche sulle policy e sulla governance degli strumenti di politica attiva del lavoro, tra i quali rientra la formazione continua degli adulti occupati.

Nell'analisi della normativa di settore, occorre segnalare il complessivo ridisegno normativo del sistema di istruzione e formazione (interessato in questi anni da ben sei riforme inserite nel PNRR, quali: il reclutamento dei docenti, l'orientamento scolastico, la riorganizzazione del sistema scolastico, la riforma degli Istituti tecnici e professionali, la riforma degli Istituti tecnologici superiori, la Scuola di alta formazione e formazione del personale scolastico) attuato attraverso la legislazione primaria (ad es. con gli artt. 26, 27 e 28 del d.l. n. 144/2022, cosiddetto "decreto Aiuti-ter" convertito con l. n. 175/2022_sono state previste misure per la riforma degli Istituti tecnici, degli Istituti professionali e l'istituzione dell'"Osservatorio nazionale per l'istruzione tecnica e professionale") e l'adozione di tutti i connessi atti di legislazione secondaria emanati tra il 2023 e il 2024, nonché soprattutto la l. 8.8.2024, n. 121, "Istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale" (cosiddetta "riforma Valditara").

Con riguardo agli atti normativi nazionali in materia di lavoro aventi un impatto sulla formazione continua, occorre evidenziare come essi siano stati adottati in linea con quanto raccomandato all'Italia nel corso degli ultimi anni dal Consiglio dell'UE in merito ad una maggiore inclusione di donne e giovani nel mercato del lavoro, ad una protezione sociale adeguata e alla necessità di promuovere la transizione digitale e *green*.

Nell'ambito di tali provvedimenti, i cui obiettivi sono stati perseguiti attraverso il rafforzamento delle politiche attive e la revisione di alcune misure e programmi di attività approvati dopo l'entrata in vigore del PNRR nel 2021[12], sono da rinvenirsi elementi innovativi aventi riflessi anche sulle modalità di erogazione della formazione, sulla programmazione e/o riprogrammazione dei piani formativi e sull'acquisizione di

[7] Su tale questione, molto delicata e ancora oggi irrisolta, Occhiocupo G., op.cit., pag. 39.

[8] La revisione, approvata con Decisione ECOFIN del 7 maggio 2024, ha interessato varie misure, tra le quali si segnala quella dedicata al rafforzamento delle Green Skills per cui sono state previste azioni formative per la riqualificazione dei lavoratori (privati e pubblici) verso le nuove competenze connesse alla transizione ecologica richieste dal mercato.

[9] Regolamento (UE) 2024/1689 del 13 giugno 2024 (regolamento sull'intelligenza artificiale), Artificial Intelligence Act-AI Act (GUUE L 12.7.2024) cui si farà più ampio riferimento nel par. 2.5.

[10] L. 26 giugno 2024, n. 86, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" (GU 28.6.24, n.150).

[11] La L. n. 197/2022 (legge di Bilancio 2023), art. 1, commi da 791 a 798 ha disciplinato la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, co. II, lett. m), Costituzione, ai fini della completa attuazione dell'art. 116, co III, Cost. L'attività di determinazione dei LEP è stata affidata ad una Cabina di Regia, supportata da un Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie, nominato con DPCM 23 marzo 2023. Il Comitato, organizzato in 11 sottogruppi, suddivisi per materia di competenza, il 30.10.2023 ha realizzato un Rapporto che riporta i risultati dei lavori (eccetto quelli del sottogruppo n.11 chiamato ad individuare, tra gli altri, i LEP relativi alle politiche attive del lavoro e all'apprendimento permanente).

[12] Come noto, le misure inserite nella Missione 5 "Inclusione e Coesione" del PNRR, a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, hanno come obiettivo principale la riforma del sistema di politiche attive del lavoro e della formazione professionale, al fine di introdurre e implementare i LEP e di favorire l'occupabilità dei lavoratori in transizione e delle persone disoccupate e inoccupate, con particolare attenzione ai soggetti cosiddetti vulnerabili e più distanti dal mercato del lavoro (https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-PNRR/Pagine/default).

competenze specialistiche e, più in generale, sui processi di *reskilling* e *upskilling* degli adulti occupati o di coloro che hanno perso il lavoro e che vogliono riaccedervi.

Ci si riferisce, tra gli altri, all'aggiornamento del programma "Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori" (GOL)[13], rivolto ai soggetti privi di occupazione e sostenuto da un piano di investimenti per il rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego; al PN "Giovani, Donne e Lavoro FSE+ 2021-2027", volto a sostenere la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che non rientrano nel programma GOL; a due misure, quali l'Assegno di inclusione ed il Supporto per la formazione e il lavoro, adottate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a seguito dell'abrogazione del Reddito di cittadinanza[14] , all'aggiornamento del Piano Nuove Competenze[15] e all'avvio della terza edizione del Fondo Nuove Competenze (FNC)[16].

In particolare, per quanto riguarda gli interventi volti al potenziamento delle politiche attive attraverso GOL (la cui dotazione finanziaria, in occasione della revisione del PNRR, è passata da 4,4 a 5,4 miliardi di euro, mantenendo invariati gli obiettivi previsti per la fine del 2025), si evidenzia l'obiettivo che prevede il coinvolgimento di almeno 800.000 persone in attività di formazione professionale delle quali, 300.000, impegnate in attività di formazione per le competenze digitali.

In una logica di integrazione e complementarietà con gli interventi del programma GOL finanziati dal PNRR e finalizzati alla riforma del sistema delle politiche attive del lavoro, sono destinate a svilupparsi le azioni del sopra citato PN Giovani, Donne e Lavoro i cui obiettivi si basano su analoghi principi generali (tra i quali i LEP in materia di politiche attive del lavoro, l'integrazione tra le politiche attive e la formazione, l'integrazione tra Programma nazionale e politiche attive regionali e la cooperazione tra sistema dei servizi per il lavoro pubblici e privati). L'ulteriore obiettivo delle iniziative del PN consiste nel favorire l'acquisizione di competenze digitali e green per affrontare in maniera efficace la duplice sfida europea della transizione digitale e della transizione green.

Come noto, rimanendo nell'ambito degli interventi in materia di lavoro, con il DL 4.5.2023, n. 48 (cosiddetto Decreto Lavoro), convertito con modificazioni dalla l. 3.7.2023, n. 85, sono state istituite due misure volte all'inclusione lavorativa, ovvero: l'Assegno di inclusione (ADI), con decorrenza dal 1° gennaio 2024 e il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), con decorrenza dal 1° settembre 2023[17]. In particolare, quest'ultima fa riferimento alla materia della formazione attraverso la previsione della partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate, ivi compresi il servizio civile universale e i progetti utili alla collettività – riconosciuto alle persone tra 18 e 59 anni che non abbiano i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione.

Il sopra citato Decreto di aggiornamento del Piano Nuove Competenze (PNC) è finalizzato alla formazione per l'aggiornamento e l'acquisizione di competenze adeguate e necessarie ad affrontare i cambiamenti del mercato del lavoro, collegati alla transizione digitale, green ed amministrativa. In particolare, con tale atto normativo si è ritenuto necessario aggiornare il PNC (adottato con decreto del MLPS del 2021), in coerenza con la necessità di perseguire e raggiungere, entro dicembre 2025, gli obiettivi previsti dal nuovo PNRR,

[13] L'aggiornamento è stato attuato con il DI 30 marzo 2024 del MLPS, di concerto con il MEF (GU 24 maggio 2024, n. 120). Con tale atto normativo si è ampliato l'accesso al programma GOL a tutti coloro che risultano disoccupati e che non hanno già fruito del Programma, indipendentemente dalle loro caratteristiche soggettive.

[14] Di tali misure si è già accennato nella precedente (XXIII) edizione del Rapporto, pag. 20, op.cit.

[15] L'aggiornamento è avvenuto con il DI 30.3.2024, "Piano Nuove Competenze-transizioni" (GU 24.5.2024, n. 120) del MLPS, di concerto con il MEF.

[16] Edizione avviata con la pubblicazione (avvenuta a fine novembre su www.lavoro.gov.it) del DI 10.10.2024 del MLPS, di concerto con il MEF e del Decreto Direttoriale 5 dicembre 2024 n. 439 di approvazione dell'Avviso

[17] Con i decreti del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali 8.8.2023, n. 108 e 13.12.2023, n. 154 si è data attuazione al Decreto lavoro e con le circolari 29.8.2023, n. 77 e 16.12.2023, n.105 sono state fornite le prime indicazioni operative per la gestione di tali misure e sono state definite le modalità di accesso e fruizione delle stesse.

promuovendo in tal senso un maggiore coinvolgimento del settore privato nell'offerta formativa, un migliore riconoscimento della formazione sul lavoro e delle microcredenziali, nonché l'implementazione di sistemi di analisi e monitoraggio degli effetti occupazionali della formazione finanziata.
Parte integrante del PNC è da considerarsi il Fondo Nuove Competenze (FNC)[18], strumento istituito nel 2020 per rispondere alla crisi pandemica e che, attraverso il riconoscimento di contributi finanziari, sostiene le imprese sia nell'azione di adeguamento a nuovi modelli organizzativi e produttivi sia nei correlati interventi finalizzati a dotare i lavoratori di nuove competenze, in risposta alle transizioni ecologiche e digitali. Dall'analisi delle prime due edizioni sono emersi alcuni elementi chiave di contesto, tra i quali l'importanza di valorizzare il pieno e strutturale coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti (del sistema dell'offerta e della domanda, a partire dai fondi paritetici interprofessionali) e la rilevanza delle competenze connesse alle transizioni tecnologica ed ecologica. Alla luce di tali evidenze, si è quindi proceduto alla revisione di tale strumento in vista dell'avvio della terza edizione (denominata "Competenze per l'innovazione"), prevedendo un nuovo stanziamento (731 milioni di euro, di cui 730 a valere sulle risorse del PN Giovani, Donne e Lavoro FSE+ unitamente all'eventuale concorso di altre fonti finanziarie per il raggiungimento dell'obiettivo del sostegno a lavoratori e imprese).
Nel tentativo di sistematizzare il complesso, variegato e disomogeneo quadro regolatorio degli interventi per la promozione e lo sviluppo di interventi formativi per gli occupati, si ritiene opportuno evidenziare altri atti normativi di livello statale adottati nel periodo di riferimento.
In primo luogo, si fa riferimento al Decreto[19] finalizzato a disciplinare le procedure di certificazione delle competenze relative a qualificazioni di titolarità del MLPS. Il DM, adottato ai sensi del Dlgs. n.13/2013, e in attuazione del decreto interministeriale 5.1.2021 relativo alle Linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC), si inserisce nel processo di riforma del sistema nazionale di certificazione delle competenze e, più in generale, delle politiche attive del lavoro, nell'ottica della collaborazione con il sistema di formazione professionale di competenza delle Regioni e Provincie Autonome di Trento e Bolzano e con le parti economiche e sociali. In particolare, il provvedimento, oltre alla valorizzazione delle competenze acquisite in contesti di apprendimento non formale (es. servizio civile universale, contratti di apprendistato e tirocini promossi dal MLPS), ha indicato i Fondi interprofessionali per la formazione continua[20] e i Fondi bilaterali per la formazione e l'integrazione al reddito tra gli Enti cui delegare i servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze (che secondo decreto costituiscono livelli essenziali delle prestazioni - LEP) acquisite in esito agli interventi formativi dagli stessi promossi ai sensi della normativa vigente.
Un cenno merita la L. 30.12.2013, n.213 (Legge di Bilancio 2024) che ha previsto (comma 202) l'incremento di 50 milioni di euro per l'anno 2024, a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione, delle risorse destinate al finanziamento dei percorsi formativi nell'ambito dell'apprendistato (per la qualifica e il diploma professionale, diploma di istruzione secondaria superiore, certificato di specializzazione tecnica superiore) e per l'alternanza scuola-lavoro.
Degno di menzione è anche il Decreto[21] del MLPS recante l'aggiornamento della procedura delineata dal DM 14.4.2015, relativo ai criteri e alle modalità per la determinazione dei contributi previsti dalla l. 14.2.1987,

[18] Un approfondimento sul FNC è proposto nel capitolo 8 della Parte Seconda del presente Rapporto.
[19] DM 9.7.2024, "Disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali" (GU 8.8.2024, n.185).
[20] Per una recente sintetica ricostruzione del ruolo dei fondi interprofessionali nel contesto italiano della formazione continua, si rimanda, tra gli altri, a Fondoprofessioni (2023), Fondoprofessioni e la formazione continua Rapporto sugli andamenti, buone pratiche e possibili evoluzioni Anno 2023, par. 2, pagg.20-28.
[21] DM 29.1.2024 (GU 4-3-2024, n.53).

n.40, adeguandoli "agli ordinamenti vigenti in materia di formazione professionale iniziale superiore e continua".

Gli incentivi da destinare alla formazione professionale dei lavoratori sono stati oggetto anche di due decreti ministeriali, l'uno del 24.7.2024 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT)[22] di concerto con il MEF e l'altro del 6.8.2024 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT)[23].

Con il primo, si è inteso dare attuazione al Piano 5.0[24], promosso dal MIMIT. Il Piano, ideato in complementarità con il Piano Transizione 4.0 (previsto sempre nel PNRR, Missione 1, Componente C2, intervento 1.1.5 relativo al credito d'imposta per la formazione), si inserisce nell'ambito della strategia finalizzata a sostenere il processo di trasformazione digitale ed energetica delle imprese e mira a supportare gli investimenti in digitalizzazione, transizione green e formazione del personale.

Con specifico riferimento agli incentivi per la formazione degli occupati, il decreto prevede un credito d'imposta per le imprese che effettuino nuovi investimenti, nell'ambito di progetti di innovazione da cui consegua una riduzione dei consumi energetici, realizzata anche tramite l'agevolazione delle spese per le attività di formazione "finalizzate all'acquisizione o al consolidamento delle competenze nelle tecnologie rilevanti per la transizione digitale ed energetica dei processi produttivi" (art.4, co 2, lett.b), erogate da soggetti esterni all'impresa e delineate secondo le indicazioni contenute in una specifica norma del decreto (art.8).

Nel Decreto del MIT sono invece state previste risorse destinate ad agevolare le attività di formazione o aggiornamento professionale delle imprese di autotrasporto finalizzate all'acquisizione, da parte dei titolari, soci, amministratori, dipendenti o addetti inquadrati nel CCNL logistica, trasporto e spedizioni, di competenze adeguate relativamente alla gestione d'impresa, alle nuove tecnologie, allo sviluppo della competitività e all'innalzamento del livello di sicurezza stradale e di sicurezza sul lavoro.

Infine, richiamando l'esigenza di ricondurre ad unità nazionale il sistema della formazione professionale nell'ambito del quale si erogano i servizi attinenti alle politiche attive del lavoro e la formazione nel suo complesso attraverso le filiere dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e della Formazione Professionale (FP), si ritiene rilevante segnalare la sottoscrizione del rinnovo del CCNL per la formazione professionale (periodo 1.1.2024-31.1.2027).

Il "campo di applicazione" del nuovo CCNL (composto da 64 articoli, 11 allegati e un Protocollo d'Intesa politica), atteso da un decennio, richiama e include gli enti di qualunque natura giuridica, anche riuniti in consorzi, fondazioni, reti e poli, operanti nel campo della formazione professionale degli occupati e degli inoccupati, della formazione continua, dell'Istruzione Tecnica Superiore (ITS), dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), dalla Istruzione e Formazione Professionale ordinamentale, dei servizi al lavoro, dell'educazione degli adulti, della formazione per le arti e i mestieri e delle attività connesse alle politiche attive per il lavoro.

Per quanto concerne la promozione della formazione continua nell'ambito del lavoro pubblico, occorre premettere come in tale settore la formazione debba necessariamente essere collegata ad un contesto normativo vincolante. Alla luce di tale considerazione, le modifiche nel modo di offrire e domandare formazione, nonché di produrre e accedere alla conoscenza, oltreché di svolgere il lavoro da parte dei pubblici dipendenti deve essere regolato da norme di rango primario (D.lgs. 165/2001 e s.m.i.) o secondario

[22] Il DI 24.7.2024, "Attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, recante le modalità attuative del Piano Transizione 5.0" (GU n.183 del 6.8.2024) è stato poi ulteriormente attuato con decreti direttoriali.

[23] DM "Modalità di ripartizione e di erogazione delle risorse da destinare agli incentivi per la formazione professionale nel settore dell'autotrasporto per l'annualità 2024" (GU n.215 del 13.9.2024).

[24] Per un quadro completo del Piano 5.0 si rimanda alla sezione del portale: https://www.mimit.gov.it/it/incentivi/piano-transizione-5-0

che tengano presenti le peculiarità connesse al rapporto di lavoro alle dipendenze della PA (CCNL di comparto, ecc.), partendo dalle norme della Costituzione (artt.97 e 98).
In merito, sono da segnalare alcuni atti normativi, tra i quali uno del legislatore nazionale attuato mediante la l. 30.12.2023, n. 213 (legge di bilancio 2024), con cui si è ampliato l'ambito di intervento del Fondo (istituito con la legge di Bilancio 2022[25]) per la formazione dei dipendenti pubblici, anche al finanziamento dei sistemi informativi del Dipartimento della Funzione Pubblica (comma 43).
Degni di nota, tra i provvedimenti governativi, sono invece due provvedimenti adottati dal Ministro della Funzione Pubblica: il decreto 28 giugno 2023[26] sulle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni e la Direttiva del 28.11.23.
Con il decreto, che si inserisce nell'ambito della riforma del pubblico impiego prevista dal PNRR[27], viene approvato il modello (contenuto nell'allegato denominato "Framework delle competenze trasversali del personale di qualifica non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni" che ne costituisce parte integrante) focalizzato sulle competenze trasversali o *soft skills*, intese come "il set di comportamenti organizzativi che rappresentano l'espressione delle capacità trasversali e delle attitudini individuali rilevanti per svolgere «con successo» il proprio ruolo", ovvero il cosiddetto "saper fare" e "saper essere". Tale modello rappresenta un riferimento metodologico comune per i percorsi di accesso, sviluppo di carriera e formazione del personale di qualifica non dirigenziale di tutta la Pubblica Amministrazione italiana. Ad esso le singole amministrazioni possono quindi attingere anche per elaborare un quadro dei fabbisogni formativi da adottare a fondamento delle scelte sulla formazione sulle competenze trasversali, in aggiunta e ad integrazione delle iniziative formative sulle competenze tecnico-specialistiche.
Con la Direttiva di novembre 2023 si è invece ribadito quanto già sottolineato con la Direttiva del 23 marzo 2023[28] circa il ruolo fondamentale dello sviluppo del capitale umano e della formazione considerata una leva strategica indispensabile per la crescita e la competitività delle amministrazioni pubbliche che devono essere in grado di soddisfare con servizi sempre più efficienti le esigenze dei propri utenti, ovvero cittadini e imprese. Il provvedimento affida ai dirigenti responsabili della gestione delle risorse umane il conseguimento dei relativi risultati.

[25] Il comma 613 della l. 234/2021 ha previsto l'istituzione di un Fondo con una dotazione iniziale di 50 milioni di euro annui finalizzato al conseguimento dell'obiettivo della formazione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti pubblici.
[26] Il Decreto ad agosto 2023 è stato pubblicato sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica: https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/09-08-2023/dm-competenze-trasversali-personale-non-dirigenziale.
[27] (M1C1-58 che dispone la riforma 2.3 "Competenze e carriere" destinata al riordino del sistema dei profili professionali e alla riprogettazione dei percorsi di sviluppo di carriera e formazione professionale e che è articolata in una sub-riforma 2.3.1 "Riforma del mercato del lavoro della PA" finalizzata all'accompagnamento ed al supporto alle amministrazioni nell'implementazione dei nuovi strumenti di gestione delle risorse umane, alla programmazione dei fabbisogni, alla definizione di profili di competenza e alla formazione).
[28] Citata nella XXIII edizione del Rapporto, op.cit., pag.21.

# CAPITOLO 2. LA FORMAZIONE CONTINUA NELLE AZIENDE E NELLA PA: LE SFIDE DELLA TRANSIZIONE DIGITALE

## 2.1 LE LINEE DIRETTRICI EUROPEE DELLA FORMAZIONE CONTINUA PER IL DECENNIO DIGITALE

Negli ultimi dieci anni, le carenze di manodopera e competenze hanno registrato un incremento in tutti gli Stati membri e sebbene questa tendenza sia stata temporaneamente interrotta dalla pandemia di Covid-19, le carenze sono aumentate nuovamente in modo significativo con la ripresa economica post-pandemica, per poi ridursi leggermente nel 2023 (Commissione europea, 2023a). Questo fenomeno è stato influenzato dai cambiamenti nella domanda di competenze, dall'evoluzione demografica, dalle conseguenze dei cambiamenti geopolitici e dall'ambizione dell'UE di raggiungere un'autonomia strategica aperta. Le carenze di competenze in UE potrebbero ulteriormente ampliarsi, trainate dalle nuove esigenze delle transizioni verde e digitale (Commissione europea, 2023b).

Il piano d'azione "Carenze di manodopera e competenze nell'UE" mira a mettere in atto misure immediate e a medio termine da parte della Commissione, degli Stati membri e delle parti sociali per risolvere tali problematiche. Il piano individua i gruppi attualmente sottorappresentati nel mercato del lavoro, che includono: donne, lavoratori con basse competenze, anziani, giovani, persone con background migratorio, appartenenti a minoranze razziali o etniche, e persone con disabilità. In particolare, i giovani che non sono occupati né inseriti in percorsi di istruzione o formazione (NEET) se valorizzati adeguatamente, possono contribuire alle trasformazioni verde e digitale e potenziare il dinamismo economico e sociale.

Sulla base della Relazione annuale 2023 *Employment and Social Developments in Europe* e delle analisi Eurofound (2023), la Commissione europea ha individuato cinque settori di intervento chiave: sostenere l'attivazione delle persone sottorappresentate nel mercato del lavoro; fornire sostegno in relazione a competenze, formazione e istruzione; migliorare le condizioni di lavoro; migliorare la mobilità equa all'interno dell'UE per i lavoratori e i discenti; attrarre talenti da paesi terzi.

In questo contesto viene ribadito il ruolo fondamentale dell'istruzione e della formazione, a partire da quella iniziale per migliorare le competenze di base, risultate in peggioramento negli ultimi anni in Italia (OECD 2024) accentuando il rischio di limitata occupabilità dei giovani e adulti low skilled in un mercato del lavoro in evoluzione. In questo senso viene inoltre sostenuta una maggiore collaborazione tra istruzione, formazione professionale e mercato del lavoro, per aumentare la rilevanza delle competenze acquisite, considerato che per la forza lavoro la formazione continua è essenziale per adattarsi alle nuove esigenze di competenze durante la carriera professionale. Su questo fronte gli Stati membri si sono impegnati a raggiungere l'obiettivo del "Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali", che prevede che il 60% degli adulti partecipi alla formazione annuale entro il 2030.

Sono molteplici le politiche e azioni dell'UE nell'affrontare le carenze di competenze, in particolare, l'Agenda per le competenze per l'Europa del 2020 costituisce il quadro strategico per affrontare la necessità di miglioramento delle competenze e riqualificazione, con 12 azioni per le transizioni digitale e verde. Le azioni della Skills Agenda sono già in atto: le iniziative sui conti individuali di apprendimento (ILA), sulle micro-credenziali, sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze degli adulti scarsamente qualificati, e sull'istruzione e formazione professionale. Viene affrontato anche il fenomeno della "fuga dei cervelli" con la comunicazione del 2023 "Utilizzo dei talenti nelle regioni d'Europa", la quale mira a supportare le regioni dell'UE colpite dalla diminuzione rapida della popolazione in età lavorativa nel promuovere la formazione, il

mantenimento e l'attrazione di persone, competenze e talenti essenziali per affrontare le sfide poste dalla transizione demografica.

Nel contesto del Patto per le competenze (*Pact for Skills* 2023: Commissione Europea 2024d) sono stati istituiti 20 partenariati settoriali con l'impegno di migliorare le competenze di più di 10 milioni di persone. Le azioni vengono finanziate attraverso il FSE+ e il dispositivo per la Ripresa e la Resilienza per riforme e investimenti degli Stati membri nel settore dell'istruzione e delle competenze, migliorando l'analisi dei fabbisogni, lo sviluppo, la governance e il riconoscimento delle qualifiche.

La promozione di nuovi partenariati settoriali e regionali per le competenze e il supporto alle accademie per le tecnologie a zero emissioni e la sicurezza informatica, saranno potenziati attraverso il patto per le competenze. Inoltre, verranno cofinanziati più centri di eccellenza professionale, con l'obiettivo di realizzare almeno 100 progetti entro il 2027, per promuovere sviluppo, innovazione e specializzazione intelligente.

La Commissione collaborerà con gli Stati membri e le parti sociali per adottare una nuova "Dichiarazione sull'istruzione e formazione professionale (IFP)" nel 2025, in linea con i nuovi sviluppi del mercato del lavoro e tecnologici. Infine, verrà migliorata l'analisi del fabbisogno di competenze e la raccolta dati, in coordinamento con Eurostat (*Web Intelligence Hub*), Eurofound e Cedefop (*Skills OVATE*), per fornire informazioni armonizzate sulle carenze di manodopera e competenze a livello UE.

In questo ambito, tra skills intelligence e carenze di competenze, si situano in particolare le nuove forme di apprendimento e certificazione, previste dalle micro-credenziali. Questo approccio mira a garantire che le micro-credenziali siano riconosciute e trasferibili tra diversi Paesi e sistemi di istruzione e formazione nell'UE, sostenendone lo sviluppo, l'attuazione e il riconoscimento come parte delle strategie nazionali per le competenze. Le evidenze sul loro impatto sono ancora in fase di analisi (Cedefop, 2023), ed il loro valore aggiunto, dipendente sia dai fattori di offerta che di domanda e varia tra i sistemi nazionali di IFP e i settori industriali, viene influenzato dall'intensità delle competenze e dalle dinamiche di innovazione nei settori economici, dalla governance dei sistemi nazionali di IFP e dal ruolo della formazione nelle politiche del mercato del lavoro. Il Cedefop sottolinea in questo senso come sia indispensabile la sfida politica di garantire la fiducia dei datori di lavoro nel valore delle micro-credenziali.

In particolare, riguardo la situazione del nostro Paese, la promozione del miglioramento del livello delle competenze e della riqualificazione tramite un aumento del tasso di completamento dell'istruzione terziaria e della percentuale di adulti iscritti a corsi di formazione, resta prioritario, come definito dalle Raccomandazioni per Paese (Commissione europea, 2024b); in particolare nel Mezzogiorno risulta di fondamentale importanza ridurre il numero di giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo, tramite il miglioramento del sistema di istruzione e un orientamento più preciso delle politiche attive del mercato del lavoro, e il sostegno all'occupazione femminile.

Analoghe conclusioni riguardo l'istruzione e la formazione iniziale per l'Italia sono state inserite nella "Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione" per l'Italia (Commissione europea, 2023c), mentre viene rilevato come la partecipazione all'apprendimento degli adulti sia in crescita, ma presenti ancora diverse sfide, non essendo state ancora implementate le politiche specifiche per la formazione degli adulti senza qualifiche o con livelli di istruzione bassi, per incrementare il loro accesso alle opportunità formative. In questo ambito, le iniziative previste dal PNRR e dai piani FSE+ per sviluppare il sistema di istruzione e formazione professionale, il reinserimento lavorativo dei NEET e le politiche attive del mercato del lavoro potrebbero avere effetti positivi.

Sul tema del divario digitale, gli ultimi dati della relazione 2024 per l'Italia sul Decennio digitale (Commissione europea, 2024c), denotano ancora sfide significative nelle competenze digitali di base, essenziali per preparare la forza lavoro alle trasformazioni digitali e verdi in corso.

L'obiettivo europeo per il Decennio Digitale di raggiungere l'80% della popolazione tra i 16 e i 74 anni con competenze digitali di base entro il 2030 è ancora lontano. Nel 2023, solo il 45,9% degli adulti in Italia

possiede competenze digitali adeguate, il 36,1% ha competenze insufficienti e il 5,1% non ha alcuna competenza. L'Italia è tra i Paesi europei con la percentuale più bassa di persone con competenze digitali di base, distaccandosi di circa 10 punti percentuali dalla media dell'UE27. Considerando i titoli di istruzione, il livello di competenze digitali in Italia è significativamente inferiore alla media europea, soprattutto tra coloro con un basso livello educativo (22,57% contro una media EU del 33,71%) mentre sono in linea con la media europea i dati relativi ai titoli di studio medio-alti (51,03% e 74,09%) (tabella 2.1).

**Tabella 2.1 - Competenze digitali di base, per livello di istruzione, 2023 (% classe di età 16-74)**

| | Tutti | basso | medio | elevato |
|---|---|---|---|---|
| **EU** | 55,35 | 33,71 | 51,03 | 79,63 |
| **Italia** | 45,75 | 22,57 | 52,59 | 74,09 |

Fonte: Eurostat (online data code: isoc_sk_dskl_i21)

Considerando gli ultimi dati Cedefop (2024), che sottolineano come il 90% dei lavori richieda oggi competenze digitali, un basso livello di competenze digitali limita significativamente l'accesso alla stessa formazione digitalizzata e riduce l'occupabilità individuale, compromettendo la capacità di mantenere un posto di lavoro e ostacolando lo sviluppo economico, poiché le competenze digitali sono sempre più cruciali per partecipare efficacemente al mercato del lavoro moderno e per contribuire alla crescita economica complessiva. Unendo gli effetti del divario digitale con quello delle competenze di base, per i *low skilled* la disparità nell'accesso alla formazione, svolta attraverso le tecnologie digitali, risulta ulteriormente compromessa (Di Castro, Ferri, Pedone, 2024).

### BOX 2.1 - DIVARI REGIONALI E CARENZA DI COMPETENZE NELLE IMPRESE

Le tecnologie legate all'intelligenza artificiale e ai big data stanno trasformando il mercato del lavoro, riducendo la domanda di competenze routinarie e aumentando quella di competenze specialistiche. Questo fenomeno comporta la creazione di nuove professioni e l'esigenza di una forza lavoro più qualificata. L'automazione delle attività ripetitive e l'aumento dell'efficienza operativa richiedono la riqualificazione e lo sviluppo di nuove competenze per i lavoratori (Angotti, 2024).

Tuttavia, per il Sud Italia, questa trasformazione presenta diversi rischi significativi. Nel Sud, dove il tasso di accesso alla formazione continua è storicamente più basso rispetto al Nord, c'è il rischio che molti lavoratori non riescano ad adattarsi rapidamente a queste nuove esigenze. La mancanza di competenze avanzate, soprattutto in ambito informatico e linguistico, potrebbe accentuare il divario tra Nord e Sud, rendendo più difficile per le imprese meridionali competere efficacemente sul mercato. Inoltre, i costi elevati e la percezione negativa della formazione come attività non essenziale, particolarmente diffusa nelle zone svantaggiate, possono ulteriormente ostacolare la partecipazione delle imprese del Sud alle attività di formazione continua. Questo potrebbe portare a una forza lavoro meno qualificata e meno preparata ad affrontare le sfide poste dalle nuove tecnologie, con conseguente perdita di competitività.

Le rilevazioni dell'indagine *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS) di Eurostat hanno mostrato che l'Italia è passata dal venticinquesimo posto nel 2005 al quindicesimo nel 2020 tra i paesi europei nell'incidenza delle imprese formatrici, con un progressivo riallineamento rispetto ai valori medi dell'UE, sebbene il tasso di accesso ai corsi organizzati dalle imprese rimanga basso.

L'analisi delle dinamiche regionali, condotta attraverso l'indice sintetico *Surface Measure of Overall Performance* (SMOP) sui dati INDACO-Imprese 2022 (Angotti et al., 2024), conferma un ampio divario tra il Nord e il Sud del Paese. Piemonte, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia occupano le prime tre posizioni nella formazione non formale, mentre Puglia, Sicilia, Campania e Sardegna si trovano agli ultimi posti. Questo risultato è confermato anche dal confronto tra gli indici normalizzati relativi alla formazione per addetto e al tasso di accesso, che vedono il Nord-ovest primeggiare, e alla presenza di imprese formatrici e al livello di partecipazione, con il Nord che registra i valori più alti.

L'indagine INDACO-Imprese ha evidenziato fattori territoriali che rendono più difficoltosa la partecipazione delle imprese del Sud alle attività di formazione continua, come i costi più elevati e la percezione negativa della formazione come attività non essenziale, specialmente nelle zone svantaggiate e tra le persone con un basso livello di istruzione.
Dalla rilevazione delle competenze trasversali più ricercate emerge che le imprese del Sud tendono a difendere il proprio posizionamento sul mercato, concentrandosi sulle competenze legate alla gestione dei rapporti e alla risoluzione dei problemi. Al contrario, le imprese del Nord privilegiano competenze strategiche e di pianificazione, riflettendo le diverse dinamiche economiche e le esigenze specifiche dei mercati locali.
Le imprese del Sud mostrano una maggiore carenza di competenze tecnico-operative, soprattutto nelle abilità informatiche avanzate e nelle lingue straniere, rispetto a quelle del Nord. Questo evidenzia l'urgenza di migliorare la formazione in questi ambiti. Nel Sud e nelle isole, le imprese assumono più nuove risorse per formarle internamente e si affidano maggiormente alla formazione esterna, ma utilizzano meno il training on the job rispetto alla media nazionale.
Questa tendenza richiede politiche mirate per ridurre il divario digitale e promuovere la digitalizzazione nelle aree meno sviluppate. Le imprese del Sud incontrano maggiori difficoltà rispetto a quelle del Nord nel raggiungere gli obiettivi formativi a causa di un accesso limitato alle risorse e di un'implementazione meno efficace delle attività formative.
Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta un'opportunità cruciale per ridurre i divari territoriali, destinando circa 82 miliardi di euro alle regioni meridionali per promuovere la convergenza digitale ed ecologica. Questo potenziamento delle competenze nelle PMI mira ad aumentare la competitività e la dotazione tecnologica, rendendo il contesto produttivo più innovativo e allineato alle sfide globali.

## 2.2 Academy di Filiera: una rete aperta all'innovazione e allo sviluppo delle competenze per la riduzione dello *skills mismatch*

È nota la progressiva importanza assunta in questi ultimi anni dalle Corporate Academy (CA) nel sostenere gli investimenti formativi diretti allo sviluppo del capitale umano nei sistemi territoriali di imprese (Barricelli D., Cappiello G., 2023), nell'intento di allineare le conoscenze disponibili con le richieste dei nuovi ambienti competitivi, profondamente mutati.
Un processo ineludibile che implica l'adeguamento delle conoscenze e delle competenze organizzative e individuali, necessarie a gestire le attuali transizioni digitali e green, con nuovi ambienti di condivisione di identità, valori e competenze di alto profilo, espressione di una riformata cultura del lavoro e dell'apprendimento. Nuovi ambienti in cui coniugare e integrare le diverse culture del lavoro delle differenti generazioni ormai presenti in molti contesti organizzativi (Baby boomer, Generazione X, Millennials). Un tentativo di armonizzare differenti aspettative, attitudini, comportamenti e motivazioni al lavoro, ed ai diversi approcci verso l'apprendimento e la formazione.
In questo quadro, nella progressiva affermazione delle CA come luoghi di integrazione della conoscenza, che nel tempo si sono aperte sempre più allo scambio e al confronto con gli attori dello sviluppo territoriale (Inapp 2023), sono emersi nel nostro Paese nuovi soggetti aggregativi di apprendimento e sviluppo delle competenze, in particolare legate alle specifiche filiere produttive. Parliamo delle Academy di filiera (Adf), nuove forme aggregative articolate che coinvolgono imprese, agenzie formative, fondazioni ITS, università, centri di ricerca, poli tecnologici, ma anche associazioni datoriali e sindacali (la cui partecipazione, in alcuni casi territoriali, costituisce elemento di premialità). Un nuovo soggetto utile a rafforzare il sistema di competenze presenti sul territorio (adulti occupati, ma anche inoccupati, disoccupati, inattivi). Un impegno diretto anche ad incentivare la proattività del tessuto di piccole e microimprese attraverso la valorizzazione delle aziende di grandi e medie dimensioni. "Imprese formatrici", leader di filiera (con le loro CA o *training center*) in grado di attivare le competenze per l'innovazione e la competitività, riducendo il gap tra domanda

ed offerta di lavoro (sempre più qualificato). Un compito assai complesso, alla luce delle molte difficoltà legate ai processi migratori di molti giovani, all'invecchiamento medio della forza lavoro, che secondo le ultime stime (Istat 2023), se dovesse continuare l'attuale tendenza demografica (denatalità), nel 2030 avremo circa 10 milioni in meno di individui nella popolazione attiva. Un decremento che può e deve essere contenuto da quanti ancora oggi sono esclusi o sono ai margini del mercato del lavoro (come, ad esempio, le donne e i c.d. Neet, che nel nostro Paese superano la media UE). Aspetti che si aggravano se contempliamo anche il numero dei giovani (under 30) che lasciano il nostro Paese per trovare maggiori opportunità e migliori condizioni di vita e di lavoro.
Le Adf rappresentano, dunque, un nuovo soggetto che irrompe nei territori (caratterizzati da specifiche vocazioni produttive) per ridare slancio competitivo al sistema di imprese, in prevalenza PMI, ma anche per offrire risposte immediate ai cogenti fabbisogni occupazionali e formativi per le necessarie attività di *up-skilling* e *re-skilling*.

*Il rafforzamento delle competenze nelle filiere produttive: le esperienze territoriali di Academy di rete*

In questa direzione sono emerse alcune direttive regionali orientate a rafforzare tali filiere produttive (9 nell'esempio del Piemonte)[29], a partire dal coinvolgimento delle Academy (con i loro *training center*) presenti sul territorio, per attivare la formazione non solo al proprio personale, ma anche a persone occupate nelle filiere di riferimento, nelle imprese presenti nella catena di fornitura o nel distretto in cui sono inserite. Attivare, dunque, le Academy come "hub di competenze specialistiche" al servizio delle imprese di distretto/filiera, per incentivare soprattutto la proattività di un tessuto fatto prevalentemente di piccole e microimprese. Un tentativo di valorizzare e promuovere, inoltre, anche il raccordo con gli attori della formazione professionale con esperienze consolidate nello sviluppo di competenze di eccellenza e occupazione di qualità. La costruzione di un legame solido e stabile tra imprese e sistema formativo rappresenta, infine, una necessità per ridurre i noti problemi legati al *mismatching* tra domanda e offerta di lavoro (Unioncamere, 2023)[30]. La particolarità del nostro Paese riguarda il significativo disallineamento cresciuto molto rapidamente dopo la pandemia. Il mismatch si aggrava in modo esponenziale se consideriamo anche le richieste di competenze digitali o green da parte delle imprese per far fronte alla doppia transizione: in Italia (tra il 2023 e il 2027) saranno richieste competenze green a circa 2,4 milioni di lavoratori - il 65% del fabbisogno del quinquennio - e competenze digitali a poco più di due milioni di occupati - il 56% del totale.
Una possibile risposta di fronte a tale disallineamento delle competenze potrebbe essere rappresentata dalle sperimentazioni in atto nel nostro territorio nazionale della progressiva costituzione delle "Academy di filiera" (oltre a quella già citata dal Piemonte); soggetti che rappresentano un volano per l'accelerazione dell'adeguamento del capitale umano ai cambiamenti richiesti dalle trasformazioni in atto. Ricordiamo, in tal senso, anche il caso delle Marche dove si stanno attivando e finanziando (con risorse del PR Marche PLUS

[29] Nell'atto di indirizzo "Academy di filiera del Piemonte 2023-2026", prevede l'attivazione di nove Academy, per ciascuna delle filiere di riferimento: Agrifood (Cuneo); Costruzioni, infrastrutture e manutenzione del territorio orientate alla sostenibilità (Asti); Sistema della logistica, a valore aggiunto e per l'e-commerce (Alessandria); Turismo (servizi, ristorazione, ospitalità, artigianato) e montagna (Verbano-Cusio-Ossola); Commercio e artigianato di servizi (Vercelli); Tecnologie informatiche e digitali (Torino); Manifattura avanzata (Torino); Chimica, farmaceutica e biotech (Novara); Welfare, coesione e innovazione sociale (Cuneo). Il provvedimento ha previsto lo stanziamento di 27mil di euro a valere sul Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027, assegnando a ciascuna filiera 3mil di euro. Un atto di indirizzo che prosegue la sperimentazione del modello didattico-organizzativo avviata nel 2021 e 2022.
[3030] Sappiamo (sempre dalla stessa indagine Unioncamere) che in Italia quasi una assunzione su due programmata dalle imprese risulta di difficile acquisizione. Il nostro Paese si colloca al 69° posto su 133 paesi per facilità delle imprese nel trovare le figure professionali con le competenze richieste; ma non siamo i soli ad avere queste difficoltà, poiché anche altri Paesi del G7 hanno lo stesso problema: Regno Unito (71° posto), Germania (74°), Francia (75°) e Giappone (77°).

2021/2027, asse 2 "Istruzione e Formazione") percorsi formativi nel commercio e turismo, artigianato, manifattura, costruzioni e servizi, nell'intento di rispondere al fabbisogno occupazionale, all'aggiornamento e riqualificazione delle competenze richieste dalle imprese operanti nelle filiere individuate, indirizzate alla popolazione residente o domiciliata di età compresa fra i 18 e i 60 anni (indipendentemente dalla condizione occupazionale e dalla cittadinanza). Nella stessa direzione si inserisce nel Lazio l'avviso "Lazio Academy – Formare per creare occupazione e qualità del lavoro" rivolto a giovani fino a 35 anni compiuti o adulti (disoccupati o in stato di non occupazione). Azioni dirette a qualificare e valorizzare il sistema di offerta formativa attraverso esperienze di eccellenza (come quello delle academy aziendali con i loro centri di formazione), in grado di rafforzare un legame più stabile tra il sistema regionale della formazione e quello delle imprese; ma anche un utile incentivo alla proattività del tessuto delle piccole e piccolissime imprese, favorite da imprese leader, quali "hub" di competenze al servizio delle filiere. Interventi diretti a ridurre soprattutto le note criticità del *mismatching* tra domanda e offerta di lavoro attraverso la promozione della formazione finalizzata all'assunzione di personale sempre più professionalizzato e qualificato.

La Regione Toscana, anche se non menziona direttamente le Academy di Filiera, ha attivato finanziamenti a supporto di percorsi formativi nelle filiere Carta, Chimica-Farmaceutica, Metallurgia-Siderurgia, Mezzi di trasporto, Trasporti e logistica, ICT, Marmo, Mediatico-audiovisivo, Casa e costruzioni, Moda, Turismo e beni culturali, Meccanica ed Energia, Sanità-Sociale. Filiere considerate maggiormente strategiche (secondo uno studio condotto da Irpet) sulla base di tre specifiche dimensioni: creazione di lavoro (saldo avviamenti e cessazioni), qualità del lavoro (stabilità e contenuto del lavoro attivato, da un lato; livello professionalità, titolo di studio, dall'altro) e competitività (incidenza delle imprese dinamiche e propensione all'export.

Ulteriore esperienza è quella della Sardegna, che attraverso l'Istituzione delle Academy intende fornire un'offerta formativa di alta specializzazione per contribuire alla formazione di nuove conoscenze e competenze, sostenendo la qualificazione del capitale umano in specifici ambiti strategici legati ai nuovi scenari di cambiamento: agroalimentare, turismo, edilizia, energie rinnovabili, ICT e servizi sociali (ambito di interesse prioritario per la programmazione del FSE+). Un modello di intervento duraturo, utile alle imprese per rispondere al rafforzamento delle competenze delle risorse umane in modo tempestivo, ma anche al territorio per rinvenire nuove risorse adeguatamente formate, per ampliare l'organico e la capacità produttiva per nuovi insediamenti e investimenti, riducendo i tempi tra i fabbisogni e l'effettiva risposta (anche in virtù delle lezioni apprese dalle precedenti esperienze di formazione continua e costituzione di Academy aziendali).

La grande vivacità del sistema produttivo nella diffusione di academy rivolte alla formazione a favore di dipendenti e manager delle aziende hanno portato la Regione Emilia Romagna (a partire dalla vecchia programmazione) a finanziare 24 academy di rete (proprio perché costituite da soggetti di diversa natura: grandi aziende, PMI, enti pubblici, enti di formazione professionale, soggetti non profit, tanto da poter parlare di academy di rete) finalizzate all'inserimento lavorativo di persone non occupate, e ha sostenuto le imprese partner di quei progetti formando imprenditori, dipendenti e collaboratori. Un sistema orientato allo sviluppo e all'innovazione nel campo delle competenze dove il coinvolgimento di diversi soggetti imprenditoriali e filiere produttive produce ricadute significative sulla qualità del lavoro e sull'attrattività del territorio.

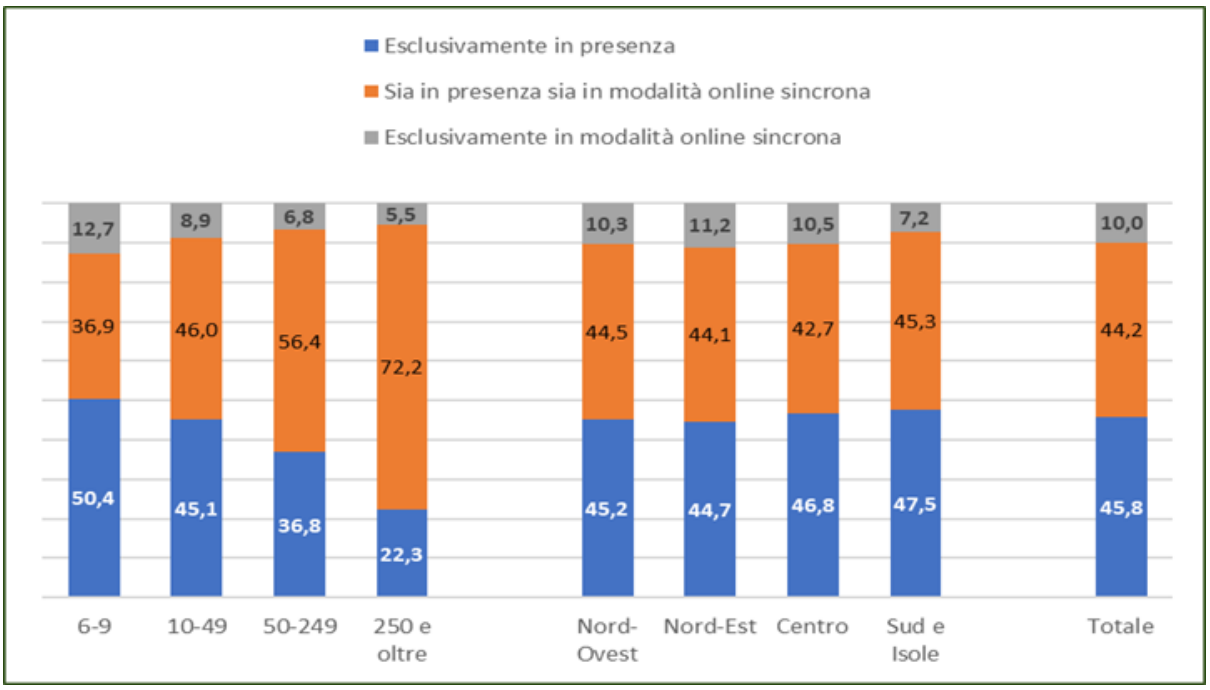
Sono presenti anche sperimentazioni al sud, dove ad esempio la Campania a partire dal 2019 ha promosso e approvato un iter specifico per il riconoscimento delle Academy aziendali presenti sul proprio territorio. Sottolineiamo, in particolare, per questa esperienza territoriale, l'attività formativa che si volge con la partecipazione del Polo Universitario dell'Università Federico II (di S. Giovanni a Teduccio); a partire dalla nascita della Apple Developer Academy (2016), ad oggi sono dieci le academy afferenti all'ateneo napoletano: strutture di alta formazione, risultato di accordi di collaborazione tra l'Ateneo e aziende di rilievo internazionale, con un'offerta di percorsi formativi di particolare rilevanza per il tessuto produttivo campano.

Le nuove indagini INDACO di Inapp (2025/2026), dirette al rilevamento degli investimenti formativi di imprese e adulti, e all'analisi dei mutamenti del sistema di offerta formativa regionale, contemplano rilevazioni qualitative utili ad esplorare le fasi realizzative delle sperimentazioni in atto delle Adf. Verranno pertanto condotti focus group con i principali attori protagonisti della creazione delle Adf (istituzionali e non) al fine di comprendere esiti, impatti e prospettive delle proposte formative sui sistemi di competenze territoriali.

## 2.3 Nuove modalità di apprendimento digitale: il *Micro-learning*

Con lo sviluppo di nuove modalità organizzative, come lo *smart working*, la formazione digitale è emersa come una soluzione efficace per soddisfare in maniera più capillare e rapida le nuove necessità formative, nonostante le sfide legate all'adeguamento degli strumenti e delle competenze digitali.
La formazione continua nell'era digitale oltre alle sfide in merito alle competenze digitali e trasversali per l'accesso e la fruizione, presenta interessanti prospettive riguardo le nuove modalità di certificazione di percorsi formativi erogati in modalità digitale con le micro-credenziali. Una di queste prospettive emergenti è rappresentata dal fenomeno del *micro-learning*, l'erogazione attraverso strumenti digitali di contenuti formativi in piccole unità che possono essere completate in brevi sessioni di tempo, solitamente di pochi minuti.
Gli strumenti digitali per la formazione e il micro-learning in particolare sono stati utilizzati nelle imprese per la formazione continua e l'acquisizione di nuove competenze immediatamente spendibili nel contesto lavorativo, in maniera più marcata dal periodo pandemico e post-pandemico, riconoscendo il loro potenziale impatto sulla capacità di adattamento e sulla resilienza dei lavoratori e nel contrastare lo skills mismatch (Pedone, 2024).
L'indagine Inapp INDACO-Imprese 2022 ha rivelato come la formazione continua digitalizzata e il micro-learning in particolare, siano diffusi nelle pratiche formative aziendali. Nel 2021, la formazione digitalizzata era predominante, con il 33% delle imprese che l'ha adottata per almeno il 75% dei propri corsi. La dimensione aziendale gioca un ruolo più rilevante rispetto alla distribuzione territoriale (figura 2.1).

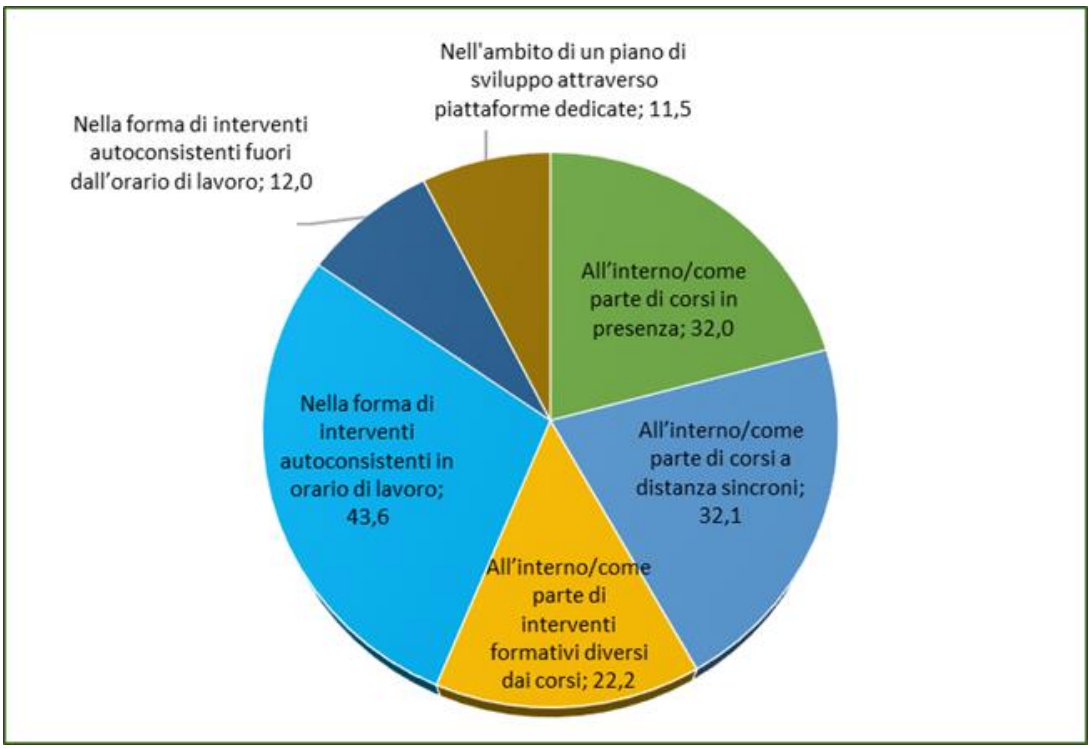
**Figura 2.1 - Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato corsi di formazione per i propri addetti, a seconda della modalità di erogazione, per dimensione aziendale e ripartizione territoriale. Anno 2021 (in % del totale)**




Fonte: Inapp, *Indagine sulla conoscenza nelle imprese* (INDACO-Imprese 2022)

Le imprese attive nel comparto dei servizi presentano un maggior tasso di digitalizzazione nella formazione rispetto a quelle che operano nell'industria, dove più della metà delle imprese non prevede corsi da remoto. In generale, si registra una tendenza verso forme ibride di presenza e online nella formazione. Il micro-learning è risultato particolarmente apprezzato per la sua flessibilità e capacità di adattarsi alle esigenze specifiche delle imprese, con una diffusione più marcata nel Nord-Ovest, dove il tasso di adozione è dell'8,1%, rispetto al Centro-Sud, dove il tasso scende al 6,5%. La modalità più comune di *micro-learning* è rappresentata da interventi autonomi durante l'orario di lavoro (43,6%), seguiti da corsi in presenza e sincroni a distanza (32% ciascuno) (figura 2.2).

**Figura 2.2 - Imprese con 6 addetti e oltre che utilizzano il micro-learning, a seconda delle modalità. Anno 2021 (in % delle imprese che utilizzano il micro-learning)**

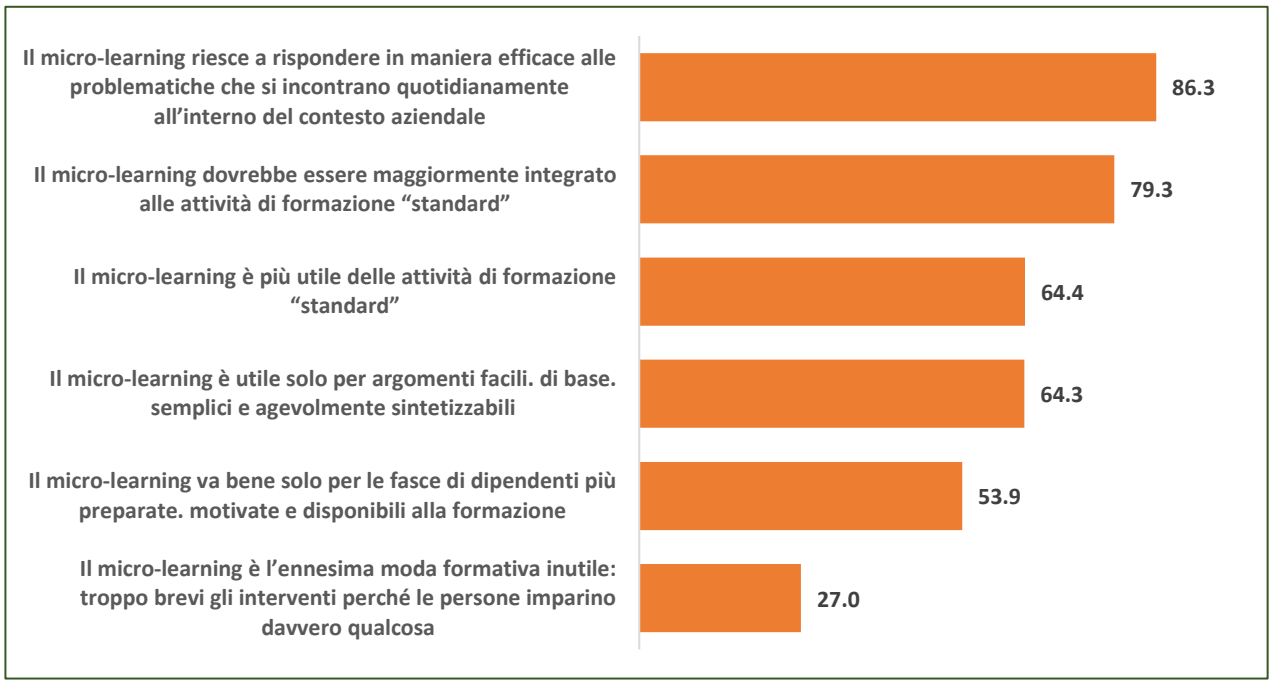



Fonte: INAPP, *Indagine sulla conoscenza nelle imprese* (INDACO-Imprese 2022)

Come per la digitalizzazione della formazione, la dimensione aziendale influenza notevolmente l'adozione di tecnologie di *micro-learning*, con le imprese più grandi che tendono ad essere più digitalizzate anche nei processi formativi: la classe dimensionale con almeno 250 addetti ha un livello più che triplo (22,4%) di adozione di tali tecnologie rispetto alle micro-imprese (7,3%).

L'86,3% delle aziende ritiene che questo approccio sia efficace nel risolvere le problematiche quotidiane in ambito aziendale, il 79,3% ritiene che dovrebbe essere meglio integrato con le attività di formazione tradizionale mentre il 64% lo considera più utile rispetto alla formazione convenzionale. Solo il 27% delle imprese considera il *micro-learning* una moda passeggera, giudicando la sua brevità eccessiva e poco utile (figura 2.3).

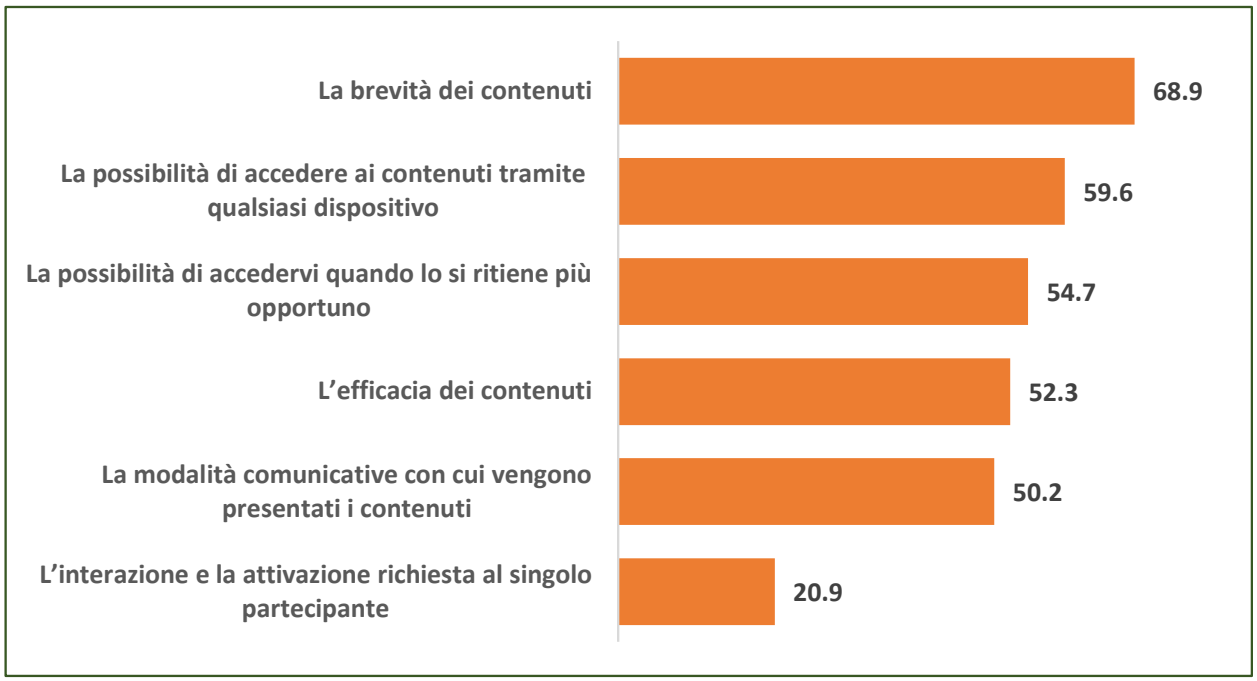
**Figura 2.3 - Imprese con 6 addetti e oltre che sono "del tutto d'accordo" o "più d'accordo che in disaccordo" su alcuni aspetti relativi al micro-learning. Anno 2021 (in % delle imprese che utilizzano il *micro-learning*)**




Fonte: INAPP, *Indagine sulla conoscenza nelle imprese* (INDACO-Imprese 2022)

Esaminando le opinioni delle imprese sui vantaggi del micro-learning, si osserva un ampio consenso riguardo alla sua brevità, apprezzata dal 68,9% delle aziende, all'efficacia dei contenuti, riconosciuta dal 52,3%, e alla facilità di accesso da qualsiasi dispositivo digitale, valutata positivamente dal 59,6%. Inoltre, il 54,7% delle imprese apprezza la possibilità di accedere ai contenuti in qualsiasi momento (figura 2.4).

**Figura 2.4 - 1 Imprese con 6 addetti e oltre a seconda del parere sui punti di forza del micro-learning. Anno 2021 (in % delle imprese che utilizzano il micro-learning)**




Fonte: INAPP, *Indagine sulla conoscenza nelle imprese* (INDACO-Imprese 2022)

## 2.4 Intelligenza artificiale e impatto sulla Formazione continua aziendale: competenze e innovazione dei metodi

Lo sviluppo e l'adozione dell'intelligenza artificiale (IA) hanno un impatto significativo sulle esigenze di competenze, poiché modificheranno la composizione delle mansioni e delle abilità richieste nei lavori, nonché la distribuzione delle occupazioni nell'economia. I sistemi di apprendimento per adulti dovranno adattarsi rapidamente a queste trasformazioni (OECD, 2023a).

L'impatto sulle competenze ha un duplice effetto: da una parte, per la replicazione di alcune competenze finora esclusivamente umane da parte delle tecnologie, come le abilità manuali e le competenze cognitive come l'espressione e la comprensione nei testi, la traduzione da altre lingue la pianificazione e la consulenza; dall'altra, per nuove o rinnovate competenze dei lavoratori necessarie per sviluppare e mantenere i sistemi di IA, e per adottare, utilizzare e interagire con le applicazioni IA. Sebbene in alcuni casi siano richieste competenze specializzate, lo sviluppo dell'IA richiede conoscenze e competenze situate all'intersezione tra programmazione informatica, gestione di database e statistica, competenze digitali, oltre a competenze cognitive e trasversali complementari. Le competenze umane uniche, come la risoluzione dei problemi e il pensiero creativo, devono essere quindi affinate per mantenere una collaborazione efficace con le macchine intelligenti, mentre la formazione per competenze specializzate in IA richiede una combinazione di istruzione superiore formale e apprendimento sul posto di lavoro (OECD, 2023a). Secondo le analisi OECD la conoscenza di base dell'IA, o "alfabetizzazione in IA", dovrebbe essere insegnata a diversi livelli di istruzione formale, comprese le scuole. Gli interventi di formazione continua sull'IA dovrebbero inoltre essere destinati non solo ai gruppi vulnerabili, come i lavoratori con basse competenze e quelli più anziani, per aiutarli ad adattarsi ai cambiamenti che l'IA porterà sul posto di lavoro, ma anche ai lavoratori altamente qualificati e ai dirigenti, per promuovere lo sviluppo e l'adozione dell'IA (Lassébie, 2023).

L'Employment Outlook 2023 dell'OCSE rileva come, dopo l'adozione delle tecnologie di IA, le aziende tendono a fornire formazione specifica. Le imprese possono però sotto-investire nella formazione per vari motivi, tra cui l'esistenza di un importante gap informativo sull'IA e sui benefici della formazione. In alcuni casi, l'implementazione delle tecnologie IA non comporta cambiamenti nelle competenze richieste nelle aziende che adottano tali tecnologie. Questa tendenza viene confermata da un ulteriore studio (Lane, Williams e Broecke, 2023), il quale ha rilevato che il 60% delle aziende che hanno implementato l'IA afferma che la sua adozione non ha modificato i requisiti di competenze. Le spiegazioni includono l'impatto limitato dell'IA sui compiti dei lavoratori, la modifica dell'ordine e dell'importanza dei compiti esistenti senza introdurre nuove esigenze di competenze, e la richiesta di competenze digitali di base di livello basso. Nel settore manifatturiero, le competenze esistenti vengono mantenute come misura di sicurezza, mentre nel settore finanziario si dipende maggiormente dalle competenze già presenti.

L'impatto dell'IA sulla formazione non riguarda poi solo le competenze e le politiche di apprendimento degli adulti, ma anche le pratiche e le metodologie. L'IA può migliorare la pianificazione e l'erogazione della formazione, aumentando la partecipazione e l'inclusività, e migliorando l'accesso ai materiali formativi. Può anche personalizzare i profili di competenze, identificare corsi adeguati, creare contenuti digitali, offrire feedback immediati e supportare la traduzione dei materiali. Tecnologie come realtà virtuale, blockchain e analytics possono rendere la formazione aziendale più interattiva e accessibile. (Lassébie, 2023).

Tuttavia, è importante considerare e gestire attentamente i rischi associati all'adozione dell'IA nei sistemi di apprendimento: l'uso dell'IA nella formazione continua potrebbe ridurre, anziché aumentare, la partecipazione e l'inclusività. I costi fissi associati all'adozione dell'IA possono infatti accentuare le disuguaglianze tra piccole e grandi imprese, così come tra individui che possono permettersi di accedere ai servizi formativi e quelli che non possono. Inoltre, la partecipazione alla formazione basata su tecnologie IA richiede competenze digitali almeno di base, limitando l'accesso per le persone meno qualificate. (Pedone, 2024).

Nell'ambito della tutela dei diritti, considerata l'adozione di sistemi di IA nella gestione delle risorse umane e di riflesso anche nella formazione continua, interviene l'AI Act, il quale vieta alcuni usi dell'intelligenza artificiale considerati estremamente rischiosi, come la manipolazione comportamentale, il riconoscimento facciale indiscriminato e il social scoring. L'AI Act definisce infatti come "ad alto rischio" i sistemi AI che possono compromettere salute, sicurezza e diritti fondamentali, imponendo requisiti rigorosi per la gestione dei rischi e la documentazione tecnica, mentre per i sistemi a rischio limitato, come chatbot e strumenti di generazione di contenuti, richiede obblighi di trasparenza.

La Commissione Europea promuove, attraverso numerosi progetti transnazionali finanziati con Erasmus+, l'analisi delle competenze e la formazione sull'IA generativa, con l'inclusione degli organismi di formazione e istruzione.

In Italia, la Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026 (Dipartimento per la Trasformazione Digitale e AGID 2024) propone azioni strategiche in quattro macroaree: Ricerca, PA, Imprese e Formazione. Le azioni includono l'educazione sull'IA nelle scuole, l'integrazione nei percorsi ITS Academy e universitari, e la formazione continua per lavoratori anziani e manager.

Le recenti analisi del Cedefop (2024a) hanno rilevato disuguaglianze nell'uso delle tecnologie AI tra i paesi europei. Circa uno su sette lavoratori utilizza strumenti digitali basati su algoritmi, con il 22% che li impiega per riconoscere, tradurre, trascrivere o generare testi. Il 61% dei lavoratori europei ritiene probabile dover acquisire nuove competenze per gestire l'impatto dell'AI nei prossimi cinque anni, ma solo il 15% ha ricevuto formazione recente. Inoltre, oltre la metà degli occupati europei ha dichiarato di possedere un basso livello di competenza nell'AI.

Nelle statistiche Eurostat (2024) viene evidenziato come l'8% delle imprese dell'UE utilizzi almeno una tecnologia di intelligenza artificiale, tra queste le grandi imprese adottano l'AI più frequentemente rispetto

alle piccole e medie imprese. In Italia, il 60,7% delle PMI ha adottato almeno 4 attività digitali, e il 5% delle imprese utilizza almeno una tecnologia di IA. Tra gli ostacoli all'uso dell'IA, le imprese citano la mancanza di competenze, i costi elevati e la scarsa qualità dei dati (Istat 2023). Dai dati Istat, le tecnologie AI più comuni nelle imprese italiane includono l'automatizzazione dei flussi di lavoro, l'estrazione di conoscenza da documenti di testo e il riconoscimento vocale. I settori principali per l'adozione dell'IA sono la produzione, il marketing, la sicurezza informatica e la ricerca e sviluppo.

## 2.5 La Formazione continua e le sfide della digitalizzazione e dell'IA nella PA

Nel biennio di riferimento del Rapporto i processi di innovazione e digitalizzazione lentamente avviati negli anni precedenti all'emergenza sanitaria da Covid-19 nell'ambito del settore pubblico, da un lato hanno proseguito il loro percorso caratterizzato dalla forte accelerazione connessa alle diverse fasi della pandemia[31], dall'altro sono stati oggetto di una crescente attenzione da parte dei referenti istituzionali, nazionali ed europei, come dimostrano anche i recenti atti normativi europei[32] e nazionali[33] in materia di Intelligenza Artificiale (IA/AI).

In particolare, il processo di digitalizzazione, associato al sempre più crescente utilizzo dell'IA, è progredito in maniera significativa nella Pubblica Amministrazione (PA) anche sulla spinta dell'attuazione del PNRR[34] che nella transizione digitale ha individuato uno dei pilastri per le strategie di rilancio dell'economia.

Tale evoluzione ha aperto un nuovo ed interessante scenario anche per il mondo della formazione professionale e della formazione continua, chiamato ad un rilevante impegno di alfabetizzazione dei fruitori dell'IA finalizzato a favorire la conoscenza delle sue molteplici implicazioni sia in merito alle opportunità per l'erogazione di servizi pubblici (oltreché per lo sviluppo professionale e il benessere sociale) sia in termini di analisi e prevenzione del rischio di pregiudizio di diritti fondamentali (es. il diritto alla protezione dei dati).

Allo stato attuale, alcune Pubbliche amministrazioni hanno già adottato forme di sperimentazione di sistemi di IA per automatizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, al fine di apportare benefici al funzionamento della macchina burocratica e all'erogazione di servizi all'utenza sempre più evoluti (Lovergine, Occhiocupo, 2024). Peraltro, se da un lato le Amministrazioni utilizzano la tecnologia per svolgere le loro attività ed esercitare le loro funzioni, dall'altro, non sempre sono in grado di percepirne opportunità e rischi (Occhiocupo, Lovergine, 2024).

Occorre però evidenziare come il sistema di IA consista in una "famiglia di tecnologie in rapida evoluzione"[35] che, a fronte di un potenziale di sviluppo e miglioramento, anche della macro e micro-progettazione formativa, oltreché della pianificazione e della tracciabilità di tutto il processo formativo (Amicucci, 2024), può comportare anche impatti negativi per mitigare i quali occorrerà prevedere strumenti adeguati da utilizzare anche nei processi formativi.

[31] L'emergenza ha infatti fornito una spinta rilevante all'adozione di soluzioni digitali finalizzate a garantire la continuità e l'accessibilità dei servizi pubblici e a promuovere una flessibilità lavorativa fino a quel momento sconosciuta al comparto pubblico.

[32] Il Regolamento (UE) 2024/1689 del 13 giugno 2024 (regolamento sull'intelligenza artificiale), Artificial Intelligence Act-AI Act (GUUE L 12.7.2024), il cui iter parlamentare è stato avviato nel 2021, è in vigore dal 2 agosto 2024 e si applicherà dal 2 agosto 2026, tranne alcune parti (Capi I e II) che si applicheranno dal 2 febbraio 2025.

[33] L' AS 1146 recante "Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale" è in corso di esame presso le competenti Commissioni parlamentari del Senato.

[34] Il PNNR ha previsto specifici interventi, inseriti nella prima componente della Missione 1, intitolata "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" (M1C1), ed ingenti risorse finanziarie per la trasformazione della PA in chiave digitale.

[35] Considerando n. 4 del Reg. UE 2024/1689 op.cit.

Di conseguenza, la formazione continua, alla luce della sua stretta correlazione con le innovazioni tecnologiche, organizzative e sociali che interessano il mondo del lavoro pubblico e privato[36], si trova di fronte a nuove sfide per quanto riguarda la progettazione, l'offerta, l'analisi dei fabbisogni, la domanda e, più in generale, per quanto concerne la sua duplice funzione educativa (intesa come veicolo per l'acquisizione di conoscenze e competenze) e organizzativa (ovvero come strumento di politica attiva del lavoro) finalizzata a promuovere il cambiamento e i processi di innovazione.

Con specifico riguardo al rapporto tra formazione continua e mondo del lavoro, la riflessione si è focalizzata sull'individuazione delle condizioni che, attraverso la complementarità tra tecnologia e lavoro umano e la ridefinizione di compiti e attività in ragione dell'utilizzo dell'IA, rendano possibile la valorizzazione dell'apporto umano, anche grazie alla promozione di azioni di formazione e di adattamento delle competenze alla nuova realtà (CNEL, 2024).

Alla luce di queste considerazioni, la formazione continua anche nel settore pubblico dovrebbe essere finalizzata al raggiungimento di tre macro-obiettivi: conoscenza, competenza e innovazione (Occhiocupo, 2023).

Essa dovrebbe infatti supportare i lavoratori della PA nell'acquisizione di nuove competenze per lo svolgimento di mansioni diverse (*reskilling*) e nell'aggiornamento di conoscenze e competenze (*upskilling*) per la realizzazione di funzioni e compiti cui sono già dedicati nell'ambito della propria attività istituzionale.

Del resto, la digitalizzazione e il ricorso all'IA stanno comportando un cambiamento anche nel modo di ideare e finalizzare la formazione, anche nelle Pubbliche amministrazioni.

Dalla lettura di alcuni Rapporti tematici (FPA, 2024) e di linee guida nazionale (AGID,2024) in materia, sta infatti emergendo l'esigenza di riorientamento della formazione continua per i lavoratori che desiderano acquisire nuove conoscenze e competenze. Tale obiettivo potrebbe essere perseguito attraverso percorsi formativi di approfondimento relativi all'utilizzo delle piattaforme di apprendimento digitale e delle tecnologie digitali per la creazione, la condivisione, la gestione e l'elaborazione di dati ed informazioni da utilizzare nell'attività amministrativa.

La formazione, anche nella pubblica amministrazione, mediante l'aggiornamento e la valorizzazione dei propri dipendenti può quindi rappresentare una leva strategica per affidare la gestione dei cambiamenti in atto a persone qualificate in grado sia di capire come utilizzare al meglio la digitalizzazione e l'IA per l'offerta di servizi a cittadini e imprese sia di accrescere la capacità di governo dei processi di innovazione in atto e oggetto di continua evoluzione.

[36] Il 28 settembre 2023 la XI Commissione della Camera ha deliberato lo svolgimento di un'*Indagine conoscitiva sul rapporto tra intelligenza artificiale e mondo del lavoro*, con particolare riferimento agli impatti che l'Intelligenza artificiale generativa può avere sul mercato del lavoro.

### BOX 2.2 - LE STRATEGIE FORMATIVE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEI PIAO

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) è un documento annuale che le Amministrazioni Pubbliche devono adottare per migliorare la capacità amministrativa e i processi formativi, in linea con il PNRR. Introdotto dal decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021, il PIAO, dal 30 giugno 2022, unifica vari piani precedenti come quelli sulla performance, i fabbisogni del personale, la parità di genere, il lavoro agile e l'anticorruzione. Include anche una sezione dedicata alla pianificazione delle attività formative.

L'obiettivo del PIAO è garantire qualità e trasparenza nell'attività amministrativa, migliorando i servizi per cittadini e imprese. La pianificazione della formazione, evidenziata nel PIAO, è vista come uno strumento cruciale per creare valore pubblico nella Pubblica Amministrazione. Un esempio di questa pianificazione si trova nei PIAO del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) e del Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM).

La strategia di gestione del capitale umano del MLPS per il triennio 2024-2026 si concentra sulla formazione del personale come strumento per creare valore pubblico. Le priorità strategiche includono la riorganizzazione interna, che ha portato alla ridefinizione di ruoli e responsabilità e all'inserimento di nuovo personale. Inoltre, con l'approvazione del nuovo CCNL Funzioni centrali 2019-2021, sono state ridefinite le aree professionali. Un'altra priorità è lo sviluppo delle competenze tecnologiche necessarie per il lavoro agile. Il MLPS intende investire nelle competenze delle risorse umane attraverso una strategia formativa basata su un'analisi delle esigenze formative. Le aree di competenza su cui si focalizzerà la formazione includono le competenze digitali, le competenze tecniche, suddivise per ambito giuridico, economico/statistico e informatico, e le soft skills. Inoltre, il Ministero si concentra sulla formazione linguistica e sulla cultura di genere e pari opportunità, con interventi specifici per figure come il *Mobility manager* e il *Diversity manager*. Per incentivare la formazione, il MLPS ha introdotto diverse iniziative, come i permessi per il diritto allo studio, la pubblicazione delle opportunità formative universitarie e post-universitarie sul sito intranet (progetto PA 110 e lode), la promozione di contatti con Università ed Enti Superiori di formazione e il progetto Syllabus per la formazione digitale. La formazione sarà erogata principalmente a distanza, in collaborazione con la Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione (SNA) e altri enti formatori. Infine, saranno adottate procedure di valutazione e monitoraggio per verificare la partecipazione e utilizzarle per le progressioni economiche del personale.

La strategia di gestione del capitale umano del Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) per il triennio 2024-2026 si concentra sulla digitalizzazione e il lavoro agile, in linea con la riforma della Pubblica Amministrazione. Il MIM presta attenzione alla formazione in etica pubblica, codice dei contratti pubblici e valutazione delle politiche pubbliche, oltre a prevenzione della corruzione, trasparenza e protezione dei dati personali. Gli obiettivi strategici includono garantire un'offerta formativa accessibile, supportare i neoassunti, rispondere alle emergenze formative e rafforzare le competenze del personale. Il MIM monitora l'efficacia della formazione attraverso la misurazione del gradimento e dell'impatto sul lavoro. Nel 2023, il numero dei partecipanti alla formazione è aumentato grazie alla modalità a distanza. Per incentivare la formazione continua, il MIM ha introdotto la newsletter mensile "in Formazione", in cui sono raccolte informazioni relative alle più interessanti attività formative promosse dal Ministero e messe a disposizione da Enti quali lo SNA o il Formez PA, e l'invio di circolari sui corsi. La formazione è erogata principalmente dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e dal Programma INPS-Valore PA. Il MIM partecipa anche al percorso "Competenze digitali per la PA" tramite la piattaforma Syllabus. Il MIM valuta la formazione monitorando i corsi dell'anno precedente e elaborando un Rapporto di valutazione delle attività formative. Questo rapporto misura l'efficacia degli investimenti formativi e la loro congruenza con la missione dell'Amministrazione, supportando la programmazione e le scelte strategiche future.

Dall'analisi delle strategie formative nei PIAO emerge come la Pubblica Amministrazione stia evolvendo verso un modello più moderno e efficiente. Il PIAO, insieme all'introduzione dello *smart working*, alla semplificazione amministrativa e all'uso delle tecnologie digitali, sta promuovendo una nuova cultura amministrativa. La formazione è strettamente legata agli obiettivi strategici e di performance, con un'attenzione particolare al reclutamento e alla formazione dei giovani, alla riorganizzazione amministrativa e allo sviluppo delle competenze digitali. La rilevazione dei

fabbisogni formativi e l'uso della metodologia di *assessment* sono fondamentali per progettare interventi mirati a colmare i divari formativi. La formazione a distanza, collegata al lavoro agile, è la modalità preferita, con un focus su contenuti come il gender gap, l'inclusione, la sostenibilità, la prevenzione della corruzione e la protezione dei dati personali. Infine, le procedure di monitoraggio e valutazione della formazione sono essenziali per migliorare gli *outcomes* e garantire l'efficacia degli investimenti formativi.

# CAPITOLO 3. FORMAZIONE CONTINUA, TRANSIZIONE ECOLOGICA E SOSTENIBILITÀ

## 3.1 I VERSANTI UNIVERSITARI DELLA FORMAZIONE CONTINUA E DELL'APPRENDIMENTO PERMANENTE PER LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E LE POLITICHE EUROPEE DI ECONOMIA CIRCOLARE

L'esigenza di sostenere attivamente la costruzione di un sistema integrato della formazione continua e permanente in grado di far dialogare i sistemi formativi, le realtà territoriali e mondo del lavoro, - In accordo con il Goal 4 dell'Agenda 2030[37] e seguendo il doppio binario della riqualificazione e dell'aggiornamento professionale e dell'inclusione sociale, - ha posto la formazione continua per gli adulti, lavoratori dipendenti, o in cerca di occupazione al centro dell'intervento pubblico europeo e globale. In un'economia e società basata sulla conoscenza, l'apprendimento nella sua forma permanente, è stato assunto come uno dei compiti principali degli istituti di istruzione superiore, comprese le università, che sono diventati non solo tra i principali attori del settore, ma tra i contributori essenziali al processo di costruzione di una tanto auspicata "learning society" (Mahieu & Moens 2003, Neyrat 2007, Verdier 2008).

Le Università, in linea con quanto evidenziato dalle precedenti indagini, al pari di tutte le altre istituzioni dei 193 Paesi firmatari del Piano d'Azione Globale, sono chiamate a garantire percorsi, politiche ed azioni in grado di favorire un'istruzione di qualità: per i propri studenti e per il proprio personale, ma, anche, in una prospettiva di Terza missione, alla cittadinanza, a prescindere dalla formazione iniziale posseduta, dal genere, dall'età, dallo status sociale, dal luogo in cui si vive" (Piazza, R. Calvano, G. - 2022).

Come sottolineano alcuni studi Europei (con particolare riferimento, ad esempio, per quanto attiene alla formazione continua in Francia), il versante istituzionale della formazione, ed in particolar modo nella sua tipologia universitaria, non è sempre stato in grado di armonizzarsi ai continui cambiamenti che hanno interessato il mercato del lavoro. La formazione rivolta agli adulti si trova in prevalenza coinvolta nell'integrazione di una fetta di disoccupati spesso non qualificati, o con scarsa qualificazione, che rimane fuori della portata e del campo di intervento, oltre che della sfera di interesse, del mondo universitario. La formazione continua trova una collocazione problematica in chiave universitaria in quanto richiede metodi di insegnamento diversi e diversificati rispetto agli obiettivi formativi di carattere accademico, e dove un orientamento soprattutto rivolto al "saper fare" e alle competenze professionali specifiche, risulta prioritario rispetto all'acquisizione di conoscenze e saperi universitari. Oltre questo va sottolineato il carattere fortemente orientato al mercato del lavoro della formazione continua e permanente, che ha da sempre stretti legami con il mondo economico, nell'esigenza di adattarsi costantemente ai cambiamenti delle professioni e dei settori economico-produttivi.

Una conferma di questo quadro poco incoraggiante per quel che riguarda il coinvolgimento delle università nell'aggiornamento e riqualificazione professionale dei lavoratori, trova riscontro in una ricognizione effettuata su tutto il territorio nazionale per quanto attiene al ruolo svolto dagli Atenei italiani nell'offerta di formazione continua in tema di sostenibilità ambientale, sia nella sua forma iniziale, sia in quella permanente rivolta agli adulti. Fatta eccezione, infatti, per un ridottissimo numero di università che sembrano aver

[37] Goal 4 – Agenda 2030 (*Garantire un'istruzione di qualità per tutti a tutte le età)*, che di fatto sancisce un imprescindibile diritto ad un'educazione inclusiva ed equa di qualità, grazie alla promozione di opportunità di apprendimento permanente per tutti, - l'Agenda 2030 pone in primo piano "la centralità e l'imprescindibilità dei processi di lifelong learning nella costruzione di un mondo più giusto, più pacifico, più equo, più sostenibile.

raccolto la sfida posta dalla transizione ecologica al mercato del lavoro globale, - in cui troviamo "La Sapienza" di Roma con i suoi corsi in "scienze della sostenibilità ambientale e sociale", - il segmento dell'offerta formativa continua e permanente sui temi ambientali, si sostanzia prevalentemente attraverso la proposizione di workshop, seminari e conferenze, laboratori, e certificazione di competenze.
Un'offerta esigua questa che cede il passo alla centralità dei percorsi universitari di alto livello come lauree, i master, i dottorati e corsi di perfezionamento e le scuole di specializzazione, e in cui si "continuano a dare priorità all'eccellenza accademica e alla ricerca, con scarsa attenzione alle opportunità di apprendimento per la comunità e per i lavoratori, allontanando, di fatto, il raggiungimento della visione espressa nell'Obiettivo 4 dell'Agenda 2030" (Piazza, R. Calvano, G. - 2022).
Con specifico riferimento al panorama italiano, si è ritenuto che il ruolo delle Università nel sostenere l'apprendimento permanente durante tutto il ciclo di vita, fosse in parte evidenziabile e desumibile, laddove presente, indirettamente e prendendo in considerazione le scelte formative operate dagli adulti (in questo caso over 35), in prevalenza già inseriti nel mercato del lavoro, che individuano nel canale formativo delle lauree ambientali, un'importante opportunità e necessità di aggiornamento e di professionalizzazione continua[38].
In continuità con l'indagine 2021-2022, volta a verificare l'incidenza degli iscritti over 35 a corsi di laurea ambientali, è sembrato utile monitorare anche in questa annualità questo particolare segmento della FC di alto profilo, per verificare l'andamento nei diversi anni e l'incidenza di quanti adulti decidono di investire in formazione universitaria rivolta alla sostenibilità.
Un quadro in continua evoluzione che evidenzia come la scelta di iscriversi ad un percorso universitario ambientale da parte degli over 35, potrebbe essere dettata da molteplici esigenze personali e lavorative, sicuramente legate a diversi aspetti motivazionali, personali e lavorativi che spesso coesistono, intersecando le dimensioni ideali con quelle di carriera e crescita o riconversione professionale.
La formazione universitaria da parte degli adulti va inserita tra i compiti a cui è chiamata l'università in tema di apprendimento permanente e la dimensione della sostenibilità, con una sempre maggiore la richiesta di nuove competenze green o di riconversione di quelle tradizionali in chiave sostenibile, potenzia la necessità di un'analisi nei diversi anni dei suoi andamenti.
Gli obiettivi europei e nazionali sono sempre più stringenti in questa direzione, in particolare, il piano dell'Unione Europea Next Generation EU (NGEU) per il rilancio delle economie post pandemia prevede investimenti e riforme per accelerare le due transizioni fondamentali in quest'epoca: ecologica e digitale.
Nonostante a livello complessivo il numero di iscritti universitari sia stabile negli ultimi anni, per quanto riguarda l'incidenza delle lauree ambientali i dati, - desumibili anche dai rapporti di ricerca Inapp 2011-2023 sulla formazione sostenibile e Mercato del Lavoro -evidenziano una tendenza di crescita costante soprattutto del segmento formativo universitario ambientale. In particolare, acquista sempre più rilevanza la disseminazione in molteplici contesti formativi delle tematiche rivolte alla sostenibilità (attraverso curriculum specifici o la creazione di nuovi corsi di laurea), confermandone il ruolo di importante canale di professionalizzazione e acquisizione di conoscenze e competenze, in grado di garantire buone chance occupazionali in ingresso nel mercato del lavoro.

[38] L'analisi sui nuovi iscritti over 35 a corsi di laurea in sostenibilità, in continuità con l'indagine 2021/2022, mira a verificare quanti fra coloro che si avviano a diventare adulti (Unesco/Confintea 1977) e si inseriscono nuovamente o per la prima volta nel sistema universitario, scelgono di specializzarsi in tematiche ambientali. Utilizzando il database del Servizio Statistico del MUR, sono stati analizzati tutti gli iscritti over 35 a lauree triennali e magistrali, suddivisi per titolo del corso, ateneo, classe di laurea e totale degli iscritti. I dati sono stati poi confrontati con quelli dei corsi universitari ambientali del 2022/2023 dell'Inapp, per verificare la presenza di corsi comuni e il numero di iscritti over 35.

L'analisi dei dati evidenzia che, nel 2022/2023, a fronte di 329.817 nuovi iscritti alle università italiane, quasi trentottomila sono over 35, rappresentandone l'11,3% del totale. Tra questi sono 2471 (6,6%), quelli che entrano in formazione in lauree sia di primo livello che magistrali, riguardanti tematiche rivolte alla sostenibilità (tabella 3.1). Rispetto al 2021/2022 si registra una crescita di 810 nuovi iscritti over 35 ambientali evidenziando un trend positivo su questo tipo di lauree.
Nel confronto tra iscritti over 35 totali con quelli che scelgono lauree ambientali si evidenzia, in particolare che:

- gli over 35 intraprendono prioritariamente un percorso triennale di primo livello, con una concentrazione maggiormente accentuata per gli iscritti ambientali (65,8% contro il 58,2% di quelli complessivi);
- a livello geografico sono le regioni del Mezzogiorno (32,9%) e del Centro (26,7%) quelle che totalizzano più iscritti over 35 su tematiche rivolte alla sostenibilità, confermando in parte la tendenza a livello complessivo;
- rispetto allo scorso anno si evidenzia un forte incremento dei nuovi iscritti over 35 nelle regioni del Mezzogiorno (dal 21,1% al 32,9%) con una consistente crescita degli iscritti a Lauree di I livello mentre diminuisce l'apporto del Centro (dal 35,8% al 26,7%), con una diminuzione degli iscritti di I livello.

**Tabella 3.1 - Iscritti over 35 in ambito ambientale per area geografica, complessivo e in ambito ambientale**

| | Lauree I livello ambientali | | Lauree I livello complessivo | | Laurea magistrale ambientali | | Laurea magistrale complessivo | | Totale Lauree Ambientali | | Totale Lauree Complessivo | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | v.a | % | v.a | % | v.a | % | v.a | % | v.a | % | v.a | % |
| Nord-Ovest | 410 | 25.2 | 3986 | 18.3 | 207 | 24.5 | 2322 | 14.9 | 617 | 25.0 | 6308 | 16.9 |
| Nord-Est | 192 | 11.8 | 1995 | 9.2 | 191 | 22.6 | 1723 | 11.0 | 383 | 15.5 | 3718 | 10.0 |
| Centro | 355 | 21.8 | 9192 | 42.3 | 304 | 36.0 | 5535 | 35.4 | 659 | 26.7 | 14727 | 39.4 |
| Mezzogiorno | 669 | 41.1 | 6557 | 30.2 | 143 | 16.9 | 6056 | 38.7 | 812 | 32.9 | 12613 | 33.8 |
| **TOTALE** | **1626** | **65.8** | **21730** | **58.2** | **845** | **34.2** | **15636** | **41.8** | **2471** | **100.0** | **37366** | **100.0** |

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati MUR, 2024

- Nel confronto con gli iscritti complessivi, tutti i territori, tranne il Centro, sembrano rispondere ad una domanda di formazione universitaria sulle tematiche della sostenibilità, evidenziando una crescita e un maggiore equilibrio nella distribuzione degli iscritti rispetto al dato generale.

Nell'esaminare gli iscritti over 35 a lauree rivolte alla sostenibilità, è sembrato importante evidenziare a quali grandi aree tematiche sono indirizzati i soggetti in formazione, sia per verificare il grado di trasversalità e pervasività raggiunto dai temi ambientali, sia per rilevare le concentrazioni maggiori a cui sono rivolti gli interessi dei nuovi iscritti over 35. Allo stesso tempo sono state messe in luce le differenze a livello territoriale e rispetto alla tipologia di laurea scelta (tabella 3.2).
Come detto in precedenza, in ambito ambientale sono le lauree di I livello quelle maggiormente scelte dagli over 35 (1626 iscritti contro 845 in quelle Magistrali) e i territori maggiormente coinvolti risultano quelli del Mezzogiorno (soprattutto per le lauree di I livello) e del Centro (per quelle Magistrali).

**Tabella 3.2 - Iscritti over 35 per tipo di laurea, area geografica e ambito**

| | Lauree Professionalizzanti | | Ambito Sanitario | | Ambito Scientifico Tecnologico | | Ambito Umanistico Sociale | | Totale | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | v.a | % | v.a | % | v.a | % | v.a | % | v.a | % |
| Laurea I livello | | | | | | | | | | |
| Nord-Ovest | 8 | 11.4 | 8 | 13.3 | 367 | 29.7 | 27 | 10.4 | 410 | 25.2 |
| Nord-Est | 18 | 25.7 | 1 | 1.7 | 80 | 6.5 | 93 | 35.9 | 192 | 11.8 |
| Centro | 19 | 27.1 | 21 | 35.0 | 293 | 23.7 | 22 | 8.5 | 355 | 21.8 |
| Mezzogiorno | 25 | 35.7 | 30 | 50.0 | 497 | 40.2 | 117 | 45.2 | 669 | 41.1 |
| TOTALE I Livello | 70 | 4.3 | 60 | 3.7 | 1237 | 76.1 | 259 | 15.9 | 1626 | 100.0 |
| Laurea Magistrale | | | | | | | | | | |
| Nord-Ovest | - | - | - | - | 182 | 30.7 | 25 | 9.9 | 207 | 24.5 |
| Nord-Est | - | - | - | - | 132 | 22.3 | 59 | 23.4 | 191 | 22.6 |
| Centro | - | - | - | - | 165 | 27.8 | 139 | 55.2 | 304 | 36.0 |
| Mezzogiorno | - | - | - | - | 114 | 19.2 | 29 | 11.5 | 143 | 16.9 |
| TOTALE Magistrale | - | - | - | - | 593 | 70.2 | 252 | 29.8 | 845 | 100.0 |
| TOTALE | 70 | 2.8 | 60 | 2.4 | 1830 | 74.1 | 511 | 20.7 | 2471 | 100.0 |

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati MUR, 2024

La prevalenza di tali ambiti geografici e sicuramente influenzata dal consistente numero di iscritti nella Campania (473 over 35, parti al 19,1%) e nel Lazio (441 iscritti, 17,8%) anche se in senso assoluto è la Lombardia la regione in cui si registrano il maggior numero di iscritti (526 pari al 21,3%). In questi territori sono presenti alcuni tra i principali poli universitari italiani soprattutto tra quelli online che offrono diversificate proposte formative ambientali, convogliando un gran numero di over 35 che vogliono aggiornare, approfondire o diversificare la loro professionalità.

A livello di ambiti tematici di interesse si evidenzia che:

- Il 74,1% degli iscritti over 35 afferisce a lauree ambientali nell'ambito Scientifico Tecnologico, rafforzando il dato già rilevante dello scorso anno (67,9%), in cui tradizionalmente confluiscono le classi di studio rivolte alla sostenibilità maggiormente orientate e professionalizzanti quali: Ingegneria civile e ambientale, Scienze e tecnologie per l'ambiente e la natura, Scienze e tecnologie agrarie e forestali, Scienze della pianificazione territoriale, urbanistica, paesaggistica e ambientale, Scienze biologiche;
- in lieve diminuzione gli iscritti a percorsi nell'ambito Umanistico Sociale (20,7%), indicando in questo caso una discreta pervasività delle tematiche rivolte alla sostenibilità soprattutto per quanto riguarda gli iscritti a lauree Magistrali (29,8% conto il 15,9% di I livello). In questo contesto si rilevano percorsi di studi che, negli anni, hanno saputo inglobare le questioni della sostenibilità in un'ottica integrata di opportunità occupazionale ed economica e di interesse per la difesa del nostro patrimonio naturale. Le classi di laurea maggiormente coinvolte sono: Scienze del turismo, Scienze economiche, Scienze politiche e delle relazioni internazionali, Scienze sociali per la cooperazione, lo sviluppo e la pace, Sociologia e Geografia;
- non totalizzano percentuali rilevanti di iscritti gli ambiti Sanitario (2,4%), mentre risultano in crescita gli iscritti a lauree Professionalizzanti di I livello (4,3%);
- nel confronto tra ambiti tematici e territori si evidenzia che la quota maggiore di iscritti di I Livello all'ambito Scientifico Tecnologico e Umanistico Sociale si concentrino nel Mezzogiorno (rispettivamente 40,2% e 45,2%). Per quanto riguarda gli iscritti Magistrali la percentuale maggiore di essi nell'ambito Scientifico Tecnologico si ha nel Nord Ovest (30,7%), mentre per l'ambito Umanistico Sociale sono le regioni del Centro a totalizzare più della metà degli iscritti totali (55,2%).

### BOX 3.1 - PIANI D'AZIONE, POLITICHE NAZIONALI ED EUROPEE PER LA CIRCOLARITÀ DELL'ECONOMIA IN PORTOGALLO

L'economia circolare e il modello di mercato che ne deriva, oltre al lato puramente legato alla sostenibilità e al risparmio delle risorse, rappresenta un'opportunità per rafforzare l'UE e favorire la creazione di business. La transizione verso un'idea di economia di questo tipo è lo scopo e l'obiettivo principale del'"European Commission's Circular Economy Action Plan", che incrementerà la competitività economica, la sostenibilità, l'efficienza e la sicurezza delle risorse dell'Europa, mentre contribuirà parallelamente alla riduzione delle emissioni di gas serra climalteranti e il loro impatto sull'ambiente.

Passare da un modello di economia lineare ad uno circolare, tuttavia, non si configura come un processo semplice e veloce, ma si tratta di un percorso complesso, che richiede l'impegno dell'intera sfera sociale, ambientale ed economica dei Paesi interessati a questo rilevante passaggio.

Per questo, tutti gli stakeholder coinvolti (governi, settori di investimento, interpreti dello sviluppo formativo e occupazionale del Paese) dovrebbero essere presenti e contribuire alla riuscita positiva di questa importante transizione.

Uno strumento fondamentale riguardante la valorizzazione e divulgazione dell'economia circolare in Portogallo è il "PAEC - Plan of Action for the Circular Economy in Portugal".

Divulgato nel 2017, il PAEC ha l'obiettivo principale di ridefinire il concetto di *end of life* dell'economia lineare, attraverso la limitazione della produzione e l'eliminazione dei rifiuti, mentre, contemporaneamente, si incoraggia il principio del riuso, della riparazione e la riqualificazione dei materiali e dell'energia.

Il "National Energy Climate Plan 2030", infatti, è lo strumento più importante riguardante il clima e l'energia per il periodo 2021 - 2030, per assicurare un futuro a totale neutralità carbonica.

In linea generale, queste e altre agende presentano documenti e programmi dinamici, che stabiliscono una visione ampia e strategica sul potenziale di circolarità delle economie nelle varie regioni del Portogallo.

Rappresentano una visione ed una strategia congiunta e multi-attoriale per il paese, con il fine di collocare sé stesso all'interno del processo di transizione verso un'economia circolare, migliorando, in questo modo, la resilienza, la sostenibilità, l'inclusività e la competitività.

Volendo fare una considerazione rispetto all'approccio, all'orientamento scientifico che precede lo sviluppo delle politiche promosse, si può affermare che il Portogallo, anche se presenta ancora molte criticità rispetto agli obiettivi prefissati sia a livello nazionale che europeo, rispetto alla fase attiva di applicazione sul campo dell'economia circolare, sta decisamente sviluppando delle politiche che includono nella loro struttura teorica e metodologica degli indirizzi fortemente interdisciplinari, innovativi e sistemici.

Si tratta forse di un processo lento che forse non evidenzierà nell'immediato la propria efficacia, ma in un contesto di aspettative a medio e lungo termine potrebbe portare dei grandi vantaggi sia all'atto pratico sia nella fase di eventuali revisioni delle agende stesse, che saranno più rapide, incisive ed efficaci.

A giovarne non sarà solamente la società, la sostenibilità, l'economia, l'efficienza energetica, il risparmio delle risorse ma anche i livelli di formazione professionale e di occupazione del Paese, date le constatate opportunità lavorative e formative che questo tipo di transizione economica sta già offrendo anche in altri Stati membri dell'UE.

Va considerato, infatti, che il Portogallo ha sottoscritto degli accordi, gli "Obiettivi sociali 2030" (come la consulta "L'impegno sociale di Porto") che si prefiggono il traguardo di costruire un'Europa più inclusiva e più sociale. L'accordo è stato sottoscritto dalla presidente della Commissione europea, il presidente del Parlamento europeo, il primo ministro portoghese, che deteneva la presidenza del Consiglio dell'UE, le parti sociali europee e le organizzazioni della società civile.

Tra gli obiettivi principali, fissati nel piano d'azione della Commissione UE sul pilastro europeo dei diritti sociali, il secondo recita che "almeno il 60% di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione". Il paese iberico ha di fatto inteso quanto sia importante il contributo del passaggio ad un'economia circolare per contribuire anche al processo di sviluppo di questo obiettivo, che segna una linea di continuità con la strategia suggerita dal quarto punto dell'Agenda 2030.

## 3.2 L'INTEGRAZIONE IN EDILIZIA DELLE ENERGIE RINNOVABILI: DUE FIGURE PROFESSIONALI ECO-INNOVATIVE INAPP

L'ISFOL (ora INAPP) ha delineato e descritto alcune figure professionali eco-innovative[39], alcune delle quali funzionali ad avere città ecologicamente più sostenibili[40]. Di seguito, sono riportati dei contenuti riguardanti due delle figure professionali delineate e descritte per favorire la realizzazione del macro-obiettivo della *riqualificazione sostenibile dei contesti urbani*. Queste sono funzionali a realizzare interventi sull'edilizia storica ed esistente consentendo l'impiego delle fonti energetiche rinnovabili[41].
Sono trattate le seguenti figure professionali[42]: *Consulente progettista energetico ambientale per l'edilizia storica* e *Esperto di riqualificazione energetica e ambientale di edifici esistenti*.

***Consulente progettista energetico ambientale per l'edilizia storica***
La figura professionale di consulente energetico ambientale ha *esperienza e competenze specifiche sui caratteri e sul comportamento delle architetture storiche e delle diverse tradizioni costruttive locali*. Si occupa pertanto in particolare di patrimonio edilizio storico e tradizionale, progettando *soluzioni distributivo-funzionali, morfologiche e tecnologiche atte ad ottimizzare il comportamento energetico ambientale dell'edificio o del complesso edilizio*.
Tra i *compiti lavorativi* che lo caratterizzano, per quanto concerne i *compiti di "trasformazione"*, nella fase di *programmazione/pianificazione*, ricordiamo la sua collaborazione sui progetti che permettono di inserire l'edilizia storica e tradizionale e più ampiamente i quartieri storici *nelle reti energetiche intelligenti*. Nella fase di *progettazione preliminare*, diversi sono i compiti che è chiamato a svolgere. Fa un'analisi dei manufatti edilizi storici su cui si intende intervenire sul piano energetico ambientale, anche per verificare *problematiche, potenzialità e vincoli*. Verifica *lo stato di conservazione* dei *materiali* e delle *tecnologie costitutive* e sceglie *tecnologie e materiali* impiegabili. Considerando la situazione di contesto, sul piano *climatico, paesaggistico, morfologico e tecnologico, individua il mix di soluzioni tecnico impiantistiche* più idoneo per l'impiego *di risorse rinnovabili*, verifica quindi la possibilità *di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni*. Nella *progettazione esecutiva, calcola i risparmi energetici, le riduzioni di CO2 ed altri agenti climalteranti* e si occupa anche di realizzare *i Capitolati Tecnici e i Computi Metrici Estimativi (valutazione dei costi)*. Nella *realizzazione* si occupa di supportare il committente nell'individuazione e selezione delle imprese e di coloro che saranno chiamati a svolgere i lavori; si occupa anche di supportare il committente, se è

[39] Gli ambiti trattati dal gruppo per lo sviluppo sostenibile dell'INAPP e le figure professionali eco-innovative sono presenti nella parte sulle figure professionali del sito Internet http://www.ifolamb.isti.cnr.it/home.html.
[40] A questo proposito, sono state delineate e descritte 22 figure professionali in alcuni specifici ambiti (Coronas 2013).
[41] La metodologia adottata per la descrizione delle figure professionali eco-innovative INAPP prevede la seguente articolazione per contenuti: *profilo sintetico*; *compiti lavorativi* che devono svolgere (distinti in: *compiti di "trasformazione"*; *compiti di "coordinamento e controllo"*; *compiti di "mantenimento-innovazione"*.); *competenze professionali* che devono avere (articolate in: "*conoscenze*" -*"teoriche"*, *"tecniche"* e *"organizzative"*-; *"capacità*" -*"cognitive"* e *"relazionali"*-; *"atteggiamenti"*.). Inoltre, sono descritti: il *processo lavorativo (*che *è l'oggetto ove si esercita l'attività lavorativa e professionale*); i *ruoli lavorativi* che possono avere; i *contesti occupazionali/organizzativi* in cui si possono collocare. Infine, gli *aspetti istituzionali* riguardano le *condizioni e/o modalità* necessarie per l'inserimento (*formazione scolastica*, *corsi professionali*, *esperienza/percorsi professionali*), lo *sviluppo professionale/iter di carriera*, le *associazioni professionali di riferimento*. Si veda a riguardo http://www.ifolamb.isti.cnr.it/figure/aspetti.html.
[42] I *compiti lavorativi* e le *competenze professionali* che si riportano in questo paragrafo, che sono il prodotto di un lavoro di delineazione e descrizione da parte di un gruppo ISFOL con esperti esterni, sono contenuti nella pubblicazione sopracitata. In questo paragrafo, inoltre, all'inizio di ogni figura professionale proposta, si descrivono i *profili sintetici*, riportando anche parti di quelli contenuti nella suddetta pubblicazione e delineati e descritti dal gruppo di lavoro ISFOL con gli esperti esterni. Per approfondimenti, oltre che per la lettura completa, dei *compiti lavorativi*, delle *competenze professionali* e delle due figure professionali nella loro interezza, si rimanda alla suddetta pubblicazione.

necessario, nella scelta dei materiali da impiegare. Si occupa della direzione e controllo della realizzazione dei lavori. Realizza *la certificazione energetica o energetico-ambientale del progetto e della realizzazione*. Tra i *compiti di "coordinamento e controllo"* ci sono quelli di supportare il committente nell'individuare gli interventi principali da realizzare e nel caso sia un soggetto pubblico lo supporta *nella predisposizione delle richieste di progetto e nella realizzazione dei bandi in caso di appalto pubblico o concorso e nella predisposizione dei contratti di appalto*. Per quanto concerne i *compiti di "mantenimento-innovazione"* c'è la predisposizione del *sistema*, dei *tempi* e delle *modalità* che consentano di monitorare il *comportamento energetico dell'edificio*. Se necessario si occupa di predisporre *le modalità di informazione/addestramento dell'utenza*. È chiamato inoltre a predisporre *le modalità di gestione degli impianti e i tempi delle manutenzioni*. Si occupa di predisporre *il libretto delle manutenzioni programmate*.
Per quanto riguarda le *competenze professionali* che deve avere questa figura professionale, tra le *conoscenze "teoriche"* ci sono quelle di carattere più generale riguardanti i problemi di sostenibilità e inerenti ai cambiamenti climatici ma anche storia dell'architettura e dell'urbanistica, i principi per progettare il paesaggio e per il suo restauro e/o recupero, le basi di climatologia urbana e dell'architettura bioclimatica. Più nello specifico conosce le *tecniche costruttive tradizionali e storiche*, *i materiali tradizionali e naturali* ed anche le modalità per lavorarli, *conosce le tipologie edilizie ed i caratteri architettonici e morfologici dell'architettura storica e tradizionale*; inoltre, *conosce i protocolli di certificazione energetica ed energetico ambientale dell'edificio* e *i sistemi di certificazione di prodotto e processo*; conosce anche *le normative nazionali ed internazionali* riguardanti *efficienza energetica dell'edilizia e degli impianti*. Tra le *conoscenze "tecniche"* ricordiamo: *le metodologie* per fare *ricerca storica* e *recupero edilizio*; *le tecnologie ed i sistemi* per efficientare energeticamente gli edifici; quelle di analisi e comprensione del *funzionamento bioclimatico delle soluzioni distributive, funzionali e formali, nonché tecnologiche dei complessi edilizi storici*; guardando all'originaria modalità di funzionamento dell'immobile, conosce come progettare il recupero edilizio e la riqualificazione energetico ambientale; conosce come impiegare *materiali e tecniche tradizionali, anche nelle varianti locali*; conosce le tecnologie per realizzare *recupero edilizio* e sa sceglierle tenendo conto delle caratteristiche dell'immobile. Con riferimento alle *conoscenze "organizzative"* si ricorda la conoscenza delle procedure amministrative con la Pubblica Amministrazione riguardo alle attività realizzate. Tra le *capacità cognitive* ricordiamo quella di essere capace di fare o di *coordinare una ricerca storica di base sull'edificio*. Tra le *capacità relazionali* c'è quella del saper coordinare le diverse *competenze specialistiche che intervengono nelle diverse fasi della progettazione/realizzazione* e anche quella della sensibilizzazione per modificare comportamenti a modalità di utilizzo degli edifici, motivando e coinvolgendo gli interessati *nei confronti delle scelte legate alla riqualificazione energetica ed al recupero*. Infine, ricordiamo come atteggiamento quello di essere *attivo nei processi di sensibilizzazione sulle valenze sociali e culturali del contesto storico*.

***Esperto di riqualificazione energetica e ambientale di edifici esistenti***

Questa figura professionale si occupa di patrimonio edilizio esistente attraverso attività di consulenza ed elaborazione di progetti per riqualificare gli edifici, attraverso: *interventi di retrofitting delle strutture e miglioramento dell'isolamento*; *integrazione di impianti da fonti energetiche rinnovabili*; *gestione energetica attraverso sistemi elettrici e di gestione del calore*.
*Compiti lavorativi* che lo caratterizzano sono, per quanto concerne quelli di *"trasformazione"*: la partecipazione all'*analisi statica, energetica e ambientale* degli edifici e all'*individuazione delle strategie di riqualificazione delle strutture, dei materiali, degli impianti*; propone interventi *per l'isolamento termico, la riqualificazione energetica e la gestione delle reti*; il calcolo del risparmio energetico e di quanto si sono ridotte le emissioni di CO2 e di altre sostanze inquinanti, a seguito delle attività riqualificanti. Per quanto concerne i *compiti di "coordinamento e controllo"* ricordiamo che si occupa di controllare *i risultati in itinere*

*e finali del progetto* e della gestione dei *rapporti tra i diversi soggetti* che realizzano le attività di riqualificazione. Per quanto riguarda i *compiti di "mantenimento-innovazione"* ricordiamo che *acquisisce informazioni sulle tecnologie e i sistemi di gestione, sulle opportunità e problematicità e li trasferisce al committente (Ente Locale, azienda, ecc.)*.
*Competenze professionali* che caratterizzano questa figura professionale sono le seguenti. Per quanto riguarda le *conoscenze* che deve avere ci sono: quelle fondamentali sulle *problematiche ambientali e dell'innovazione energetica* relativamente a *edilizia*, *reti* e *gestione degli impianti da fonti rinnovabili e di generazione convenzionale distribuita*; quelle normative comunitarie, nazionali e territoriali relativamente a *edilizia* ed *energia, reti, distribuzione e cessione dell'energia, realizzazione di opere pubbliche e private*, *certificazione energetica e ambientale degli edifici*; quelle relative alle *problematiche di progettazione edilizia, riqualificazione energetica e ambientale, recupero, bonifica e smaltimento dei materiali*; quelle fondamentali sulla bioclimatica per ridurre i *fabbisogni di riscaldamento e raffrescamento*; quelle sui materiali per costruire, le prestazioni energetiche sostenibili, i protocolli per la certificazione, *gli impianti e le tecnologie di gestione energetica e degli impianti da fonti rinnovabili*; sulle *problematiche di pianificazione e gestione delle reti elettriche e di calore*. Tra le *capacità* che la caratterizzano c'è quella di saper analizzare le situazioni locali e di comprensione delle esigenze energetiche, in modo da individuare gli interventi da fare e anche quella di saper dare comunicazione delle caratteristiche innovative e ambientali delle attività per la riqualificazione energetica e ambientale degli immobili.

## 3.3 L'offerta accademica di alta formazione sulla responsabilità sociale d'impresa e sulla sostenibilità

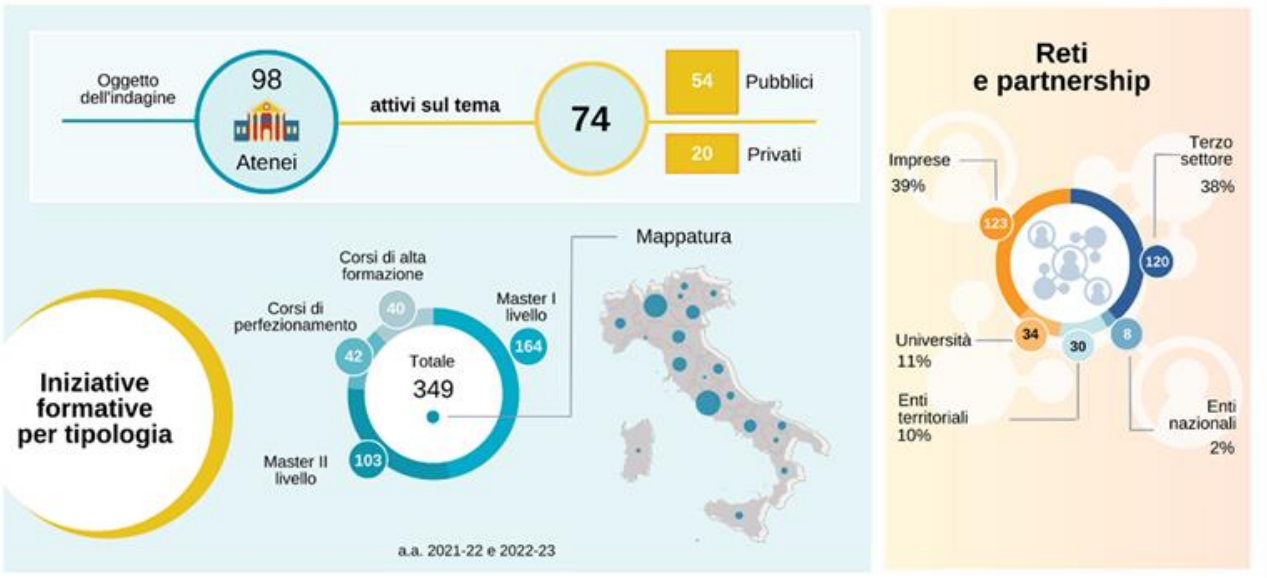
La transizione verso un modello di sviluppo sostenibile richiede un forte intervento sia di qualificazione dei giovani che devono inserirsi nel mercato del lavoro, che di riqualificazione mirata degli occupati sui temi della responsabilità sociale d'impresa e della sostenibilità, per poter affrontare questa sfida complessa, che presuppone una trasformazione di vari settori produttivi con un forte impegno aziendale, e necessita di moderne competenze, a partire da quelle dei livelli apicali che hanno la responsabilità di riorientare la governance delle organizzazioni.
Si tratta di un quadro reso ancora più difficile in un momento tanto delicato, come quello che stiamo vivendo, caratterizzato da tensioni geopolitiche di livello internazionale e ripercussioni anche nei contesti nazionali, che non aiutano questi processi, peraltro accentuate nel nostro Paese dai ritardi già accumulati per il raggiungimento dei 17 obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sia sul fronte sociale, che ambientale ed economico.
In questo scenario, che richiede la massima accelerazione nell'acquisizione delle competenze per gestire questa transizione, prosegue l'impegno dell'Inapp, con un'indagine sull'*offerta di alta formazione universitaria sulla responsabilità sociale d'impresa e la sostenibilità* (Nicoletti 2023), che presenta dati e informazioni sulle recenti attività di alta formazione realizzate dalle università pubbliche e private italiane su queste tematiche, in stretto raccordo con gli obiettivi del Piano Nuove Competenze -Transizione, adottato con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze il 29 marzo 2024.
In particolare, i risultati di questa ricerca Inapp sono coerenti con la stima di Unioncamere sulla crescita degli occupati, soprattutto di alto profilo, e con la crescita di competenze green da parte delle imprese, con un trend in aumento che dovrebbe confermarsi anche nei prossimi anni.

Dal punto di vista delle caratteristiche della rilevazione, la ricerca ha censito l'offerta di alta formazione sui temi della responsabilità sociale d'impresa e della sostenibilità ambientale, economica e sociale erogata nei due anni accademici 2021/22 e 2022/23 dai 98 atenei italiani, statali e no, individuati nel portale dei dati dell'Istruzione superiore del Ministero dell'Università e della Ricerca. Sono state rilevate le seguenti tipologie di offerta: corsi di alta formazione, corsi di perfezionamento, Master di I livello (i più numerosi numericamente) e Master di II livello. Metodologicamente, l'indagine ha acquisito dati e contenuti dal portale di ogni singolo ateneo.

Quanto ai principali risultati, lo studio ha rilevato 349 interventi formativi realizzati dalle università italiane, di cui 172 riferiti al 2021-22 e 177 all'a.a. 2022-23. 74 atenei (54 pubblici e 20 privati) dei 98 censiti (di cui 67 statali e 31 privati), hanno attivato almeno un intervento formativo, con una copertura geografica di 17 Regioni italiane, più le due province autonome di Trento e Bolzano. La maggior parte dei master e corsi censiti si è rivolta a un target misto, ovvero le attività di formazione sono state rivolte nell'85% dei casi sia ai lavoratori che agli studenti, mentre l'11% è stato indirizzato ai soli lavoratori, il 3% ai soli studenti.

Con riferimento ai contenuti, gli interventi formativi rilevati sono stati classificati in 4 macroaree disciplinari: scientifica, con il 43,3% del totale; economica, con il 27,5%; umanistica-sociale con il 19,2% e giuridica con il 10% delle iniziative. Entrando nel merito delle specifiche tematiche nelle quali si declinano tutti gli interventi dei master di I e II livello, dei corsi di perfezionamento e di quelli di alta formazione diretti a formare professionisti ed occupati ai più alti livelli, la tematica ambientale è nettamente prevalente, con il 40% del totale. Molti e diversificati sono gli ambiti tematici, come si evince dall'infografica che segue, ma il principale è costituito da ingegneria, edilizia e opere sostenibili. La sostenibilità economica rappresenta il 21% del totale, con una concentrazione tematica sull'economia circolare. La sostenibilità e lo sviluppo sociale rappresentano il 15% delle iniziative complessivamente censite, mentre la responsabilità sociale d'impresa (concentrata sui modelli di governance e i sistemi di welfare) pesa per un 16% (figura 3.1).

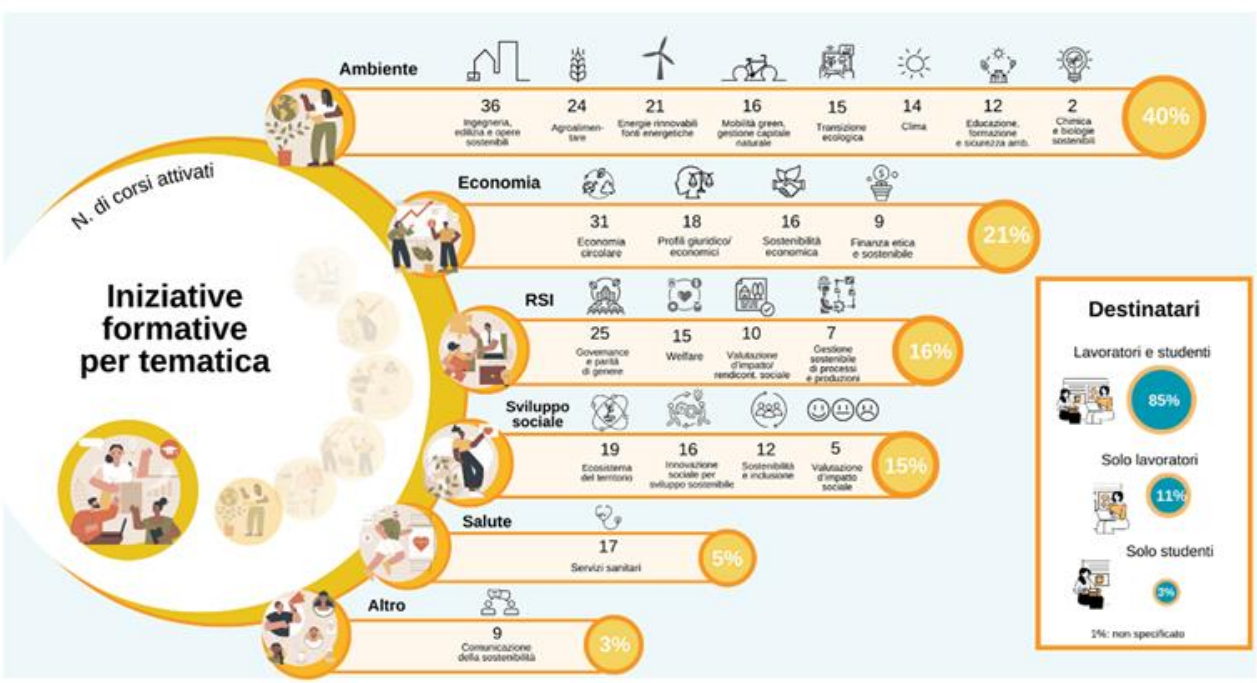
**Figura 3.1 - Iniziative formative per tipologia, reti e partnership nell'Offerta di alta formazione universitaria sulla responsabilità sociale d'impresa e la sostenibilità (aa. 2021-22 e 2022-23)**




Fonte: Nicoletti P. (2023), L'Offerta di alta formazione universitaria sulla responsabilità sociale d'impresa e la sostenibilità, Inapp Paper, n. 43

Un dato molto interessante riguarda le 315 forme di partnership attivate dagli interventi formativi censiti, prevalentemente con le imprese e con gli organismi del terzo settore e del privato sociale (figura 3.2). In particolare, la collaborazione con le imprese si è sviluppata nel Nord per il 71,3%, nel sud per il 20,5% e nel centro per l'8,2%, con una presenza in Lombardia di quasi il 60%. Un indirizzo confermato dagli stage previsti in 157 corsi sulla RSI e la sostenibilità.

**Figura 3.2 - Iniziative formative per tematica e destinatari nell'Offerta di alta formazione universitaria sulla responsabilità sociale d'impresa e la sostenibilità (aa. 2021-22 e 2022-23)**




Fonte: Nicoletti P. (2023)

Dal punto di vista delle policies emergenti, i risultati di questa ricerca sono incoraggianti innanzitutto numericamente, dato che il 75,5% del totale degli atenei italiani ha attivato nel 2021-23 almeno un intervento formativo sul tema. Ma lo sono anche a livello geografico, non soltanto per la quasi completa copertura regionale, ma anche perché tutte le Regioni del sud e isole sono rappresentate, pur se con una minor concentrazione di corsi rispetto alle iniziative formative realizzate al Nord e al Centro Italia. Riguardo ai contenuti, emerge un forte impegno del mondo universitario (sia attraverso facoltà e dipartimenti dei singoli atenei, che con l'impulso della Conferenza dei rettori delle università italiane e della Rete delle università per lo sviluppo sostenibile), nel contribuire a formare competenze e a implementare e supportare la strategia nazionale per la transizione sostenibile quale volano strategico di sviluppo anche per i territori.
Va inoltre sottolineata l'importante apertura delle università ad un target non tradizionale. Aprirsi al mercato significa innanzitutto recepire i bisogni formativi più innovativi legati ai nuovi driver di sviluppo. Un impegno da parte delle università che ha spinto l'Inapp ad avviare una nuova indagine, attualmente in corso, focalizzata non soltanto sull'alta formazione, ma anche su tutti i corsi di laurea e sui dottorati di ricerca rivolti a queste tematiche. Un'indagine arricchita anche da un ciclo di workshop di confronto con gli stakeholder (docenti universitari, parti sociali, fondi bilaterali interprofessionali, imprese, istituzioni ed enti) per approfondire e riflettere insieme, a partire dai risultati della ricerca, su come affrontare una transizione sostenibile, e come raccordare domanda e offerta di formazione su questi driver di sviluppo, anche a partire dal ruolo strategico delle reti *multistakeholder*.

# CAPITOLO 4. FORMAZIONE CONTINUA, TRANSIZIONE DEMOGRAFICA E APPRENDIMENTO INTERGENERAZIONALE

## 4.1 EVOLUZIONE DEMOGRAFICA, LIVELLI DI QUALIFICAZIONE DEGLI OCCUPATI E CONFRONTO INTERGENERAZIONALE

L'invecchiamento della popolazione è un fenomeno ormai diffuso in tutta Europa, con evidenti e significative ripercussioni su diversi aspetti socioeconomici: l'aumento del numero di anziani può influire negativamente sulla crescita economica mettendo sotto pressione, i sistemi pensionistici, la sanità e il mercato del lavoro. L'Italia insieme al Portogallo e alla Finlandia è tra i paesi europei più vecchi, con il più alto indice di dipendenza degli anziani (37,8%)[43], che vanta anche una delle più basse natalità (solo 1,20 figli per donna[44]) e un'età media in costante crescita nel tempo (46,4 anni, 3,3 punti percentuali in più rispetto al 2008 - figura 4.2). La popolazione italiana negli ultimi 15 anni ha subìto una fase di crescita nell'intervallo tra le due crisi economiche del millennio, raggiungendo un picco nel 2014 per poi decrescere costantemente: nel 2023 il suo ammontare (58.997.201 mln) è inferiore a quello del 2008 (figura 4.1).

**Figura 4.1 - Popolazione italiana al 1° gennaio. (v.a.; Anni 2008-2023)**

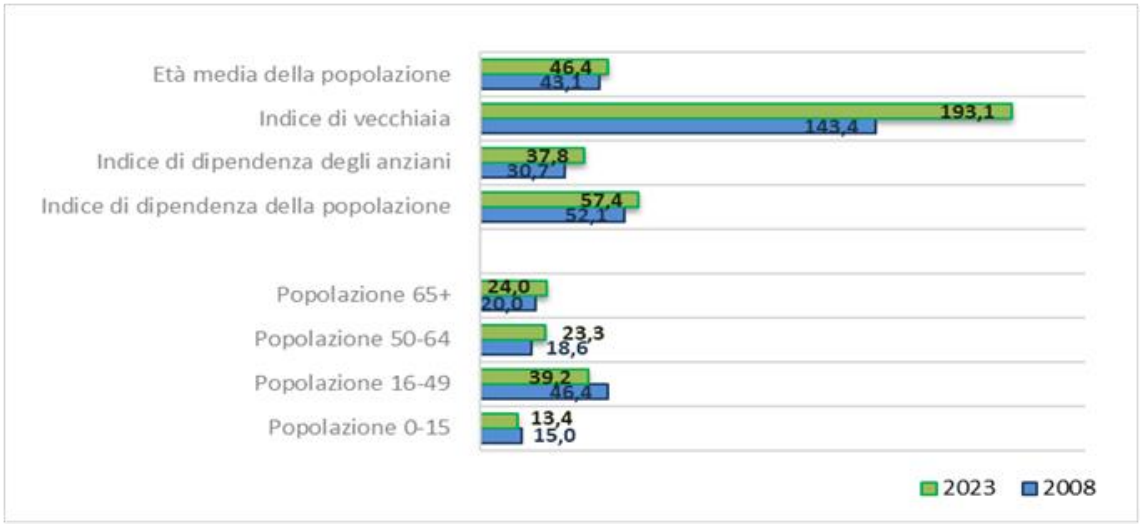



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

È composta per circa una metà (il 47,3%) da over 50, per il 39,2% dei casi da giovani di età compresa tra 16 e i 49 anni e solo per il 13,4% dai giovanissimi fino ai 15 anni.
Come evidenziano gli indici di struttura della popolazione, il peso degli anziani su coloro che sono in età lavorativa è in continuo aumento (+7 p.p. in 15 anni) (figura 4.2).

[43] Indice di dipendenza degli anziani (popolazione di 65 anni o più rispetto alla popolazione di 15-64 anni). Dati Eurostat, Population structure indicators at national level.
[44] Dati Demo ISTAT, stima 2023.

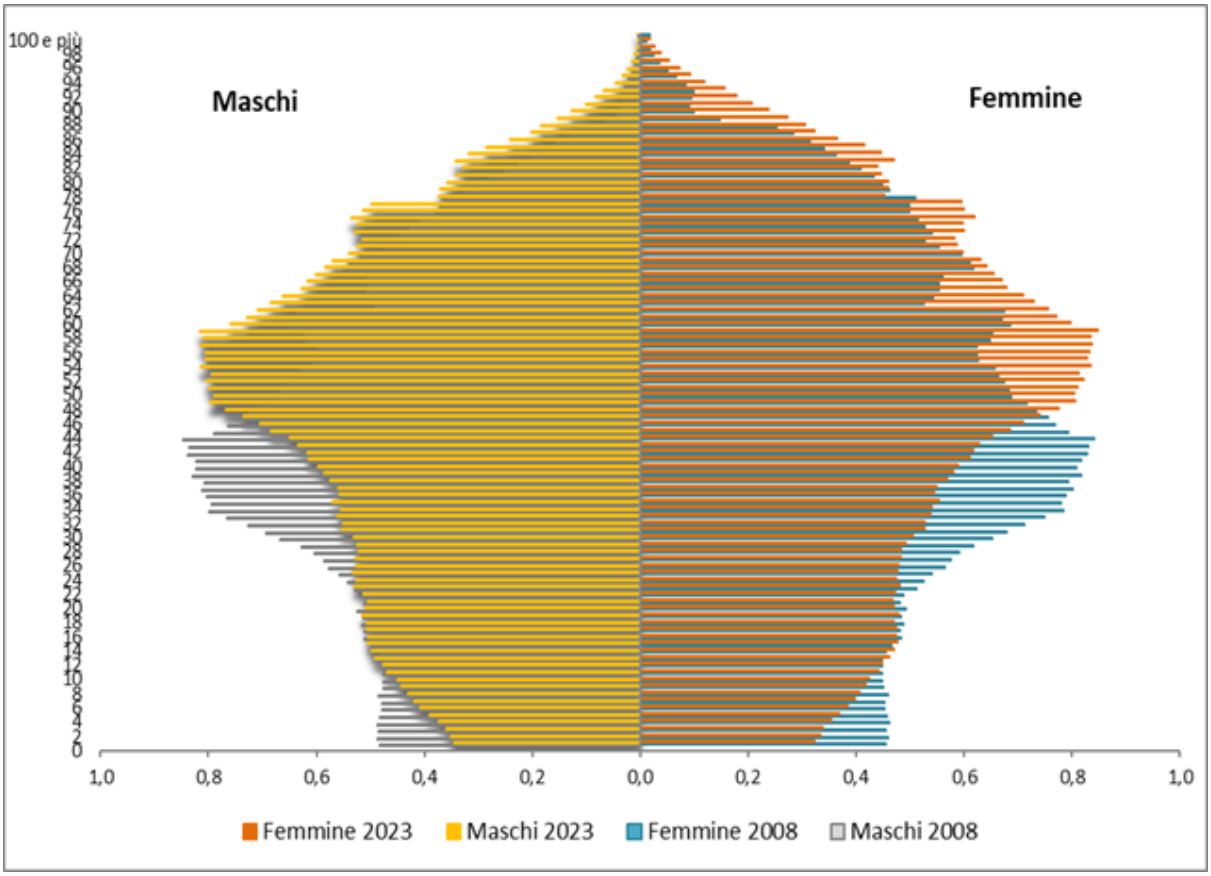
**Figura 4.2 - Indici di struttura della popolazione (val. %, Anni 2008, 2023)**




Fonte: Elaborazioni INAPP su dati ISTAT

I cambiamenti demografici intervenuti nel corso di questi ultimi 15 anni sono visibilmente ancor più evidenti dal confronto delle piramidi dell'età del 2008 e del 2023. Il progressivo infoltirsi della parte superiore, a scapito di un restringimento della base, mostra il calo della natalità ed il crescente invecchiamento della popolazione. Sempre più numerosi gli ultracinquantenni provenienti dalla generazione dei baby boomer, sempre meno folta la coorte dei giovani a causa del continuo calo delle nascite (figura 4.3).

**Figura 4.3 - Piramide dell'età della popolazione italiana (confronto fra il 2008 e il 2023, val. %)**




Fonte: Elaborazioni INAPP su dati ISTAT

La transizione demografica coinvolge anche il mercato del lavoro e ne influenza la sua struttura, poiché è inevitabile che invecchiando la popolazione, invecchia anche la forza lavoro e ciò influisce anche sull'istruzione e sulla formazione. L'aumento dell'occupazione italiana[45] dal 2004 al 2023 (5,7%) è dovuto principalmente all'incremento della quota degli occupati over 50 (circa 4,5 mln) che ha compensato le perdite dei lavoratori più giovani (2 mln tra i 15 e 34 anni e 1 mln nella fascia successiva tra i 35 e i 49). Ad incidere su tale tendenza, oltre la crescente aspettativa di vita e l'aumento dell'età pensionistica, anche l'ingresso tardivo dei giovani nel mondo lavorativo, dovuto al protrarsi dei percorsi di istruzione.

Una delle strategie più efficaci per limitare il divario creatosi tra le generazioni è l'investimento in istruzione: alti livelli di istruzione sono strettamente correlati a maggiori tassi di occupazione, a redditi più elevati e a una maggiore produttività dei lavoratori. La conferma della forte incidenza della formazione sui livelli occupazionali è data dalla quota del tasso di disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni che, ancora elevato sebbene in calo negli anni, assume i valori più alti tra chi possiede un basso titolo di studio piuttosto che un alto livello di istruzione (30,2% vs 19,4%). Per quanto riguarda i redditi, invece, i dati Istat per l'ultimo anno disponibile, mostrano che i laureati guadagnano mediamente più del doppio di chi ha un basso titolo di studio. Si rende necessario, pertanto, accrescere i livelli delle qualifiche professionali che contribuiscono a garantire maggiore produttività e innovazione all'interno dei contesti lavorativi. Sono proprio gli occupati *high skilled*, infatti, quelli in grado di migliorare i processi aziendali, sviluppare nuove tecnologie e aumentare l'efficienza complessiva, oltre ad essere i più resilienti ai cambiamenti del mercato del lavoro. Le professioni che richiedono competenze elevate offrono salari più alti e molti benefici, contribuendo così non solo al benessere individuale dei lavoratori, ma anche alla stabilità economica e sociale nel lungo termine. Questi professionisti, inoltre, sono i più inclini ad aggiornare le proprie competenze, partecipando a corsi di aggiornamento e formazione continua, e ciò consente loro di stare al passo con le evoluzioni tecnologiche e le nuove esigenze del mercato del lavoro. In questo modo, la formazione diventa una leva fondamentale per affrontare i cambiamenti.

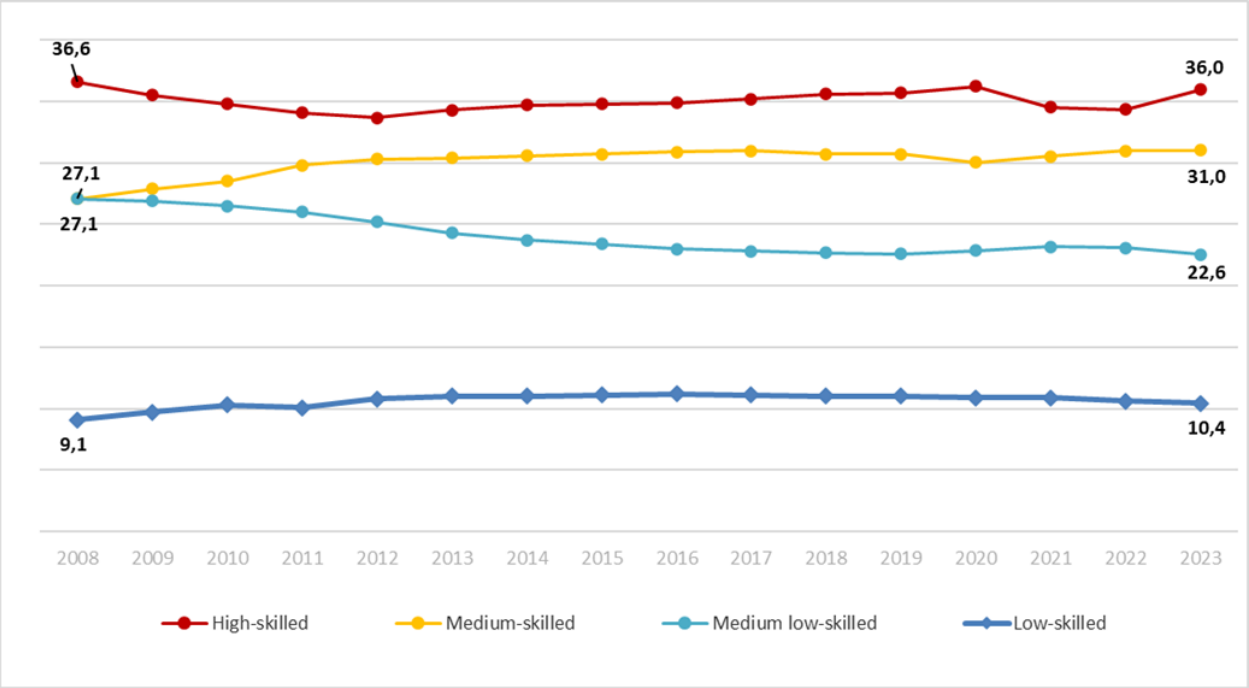
La crescente domanda di professioni qualificate, inoltre, incide anche sulle politiche educative, indirizzandole verso un maggiore investimento in istruzione e formazione. Questo processo è essenziale per far sì che le nuove generazioni siano in grado di affrontare un mercato del lavoro sempre più competitivo e tecnologicamente avanzato.

Passando ad analizzare i livelli delle competenze professionali degli occupati nell'arco di 15 anni, si nota che le categorie che avevano mostrato percentuali in crescita in passato, ossia i profili con competenze professionali medio basse e basse, diminuiscono la loro quota; al contrario, cresce il livello degli occupati con un alto livello di competenza professionale. Questo potrebbe indicare una crescente domanda nel mercato del lavoro di competenze avanzate. Le quote dei *Medium skilled* aumentano costantemente nel periodo (dal 27,1% nel 2008 al 31% nel 2023) segnalando una crescente domanda di competenze specialistiche. Le professioni con qualifiche medio-basse, invece, subiscono una flessione (dal 27,1% al 22,6%), mentre i *Low-skilled* sono rimasti sostanzialmente stabili, intorno al 10% (figura 4.4).

In generale, sembra ci sia una tendenza verso una forza lavoro più qualificata, con una maggiore enfasi sulle competenze medie e alte, mentre le professioni meno qualificate continuano a diminuire, ma senza un drastico calo e ciò potrebbe essere la risultante di diversi fattori, tra cui l'innovazione tecnologica, la globalizzazione e le nuove esigenze del mercato del lavoro.

[45] Dati ISTAT – Rapporto Annuale 2024.

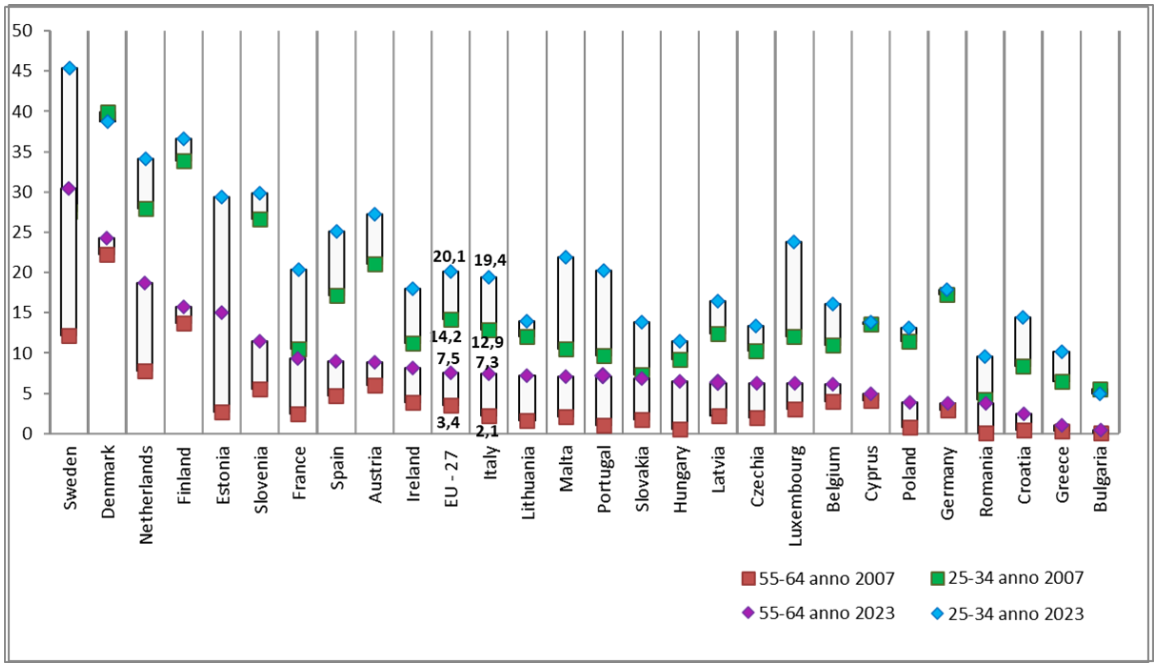
**Figura 4.4 – Serie storica della distribuzione degli occupati per livello di competenza delle professioni. (Italia, val. %, Anni 2008-2023)**




Fonte: elaborazioni INAPP su dati ISTAT, *Rilevazione continua forze di lavoro* (RCFL)

In questo contesto si rende sempre più necessario sostenere lo sviluppo e l'aggiornamento delle competenze e favorire il *lifelong learning* dei lavoratori, così come prevedono le iniziative europee al riguardo.
Tuttavia, persistono le disparità intergenerazionali nei livelli di partecipazione formativa, con i giovani che risultano più attivi rispetto ai più anziani, evidenziando la necessità di intensificare le politiche mirate ad incentivare la formazione per favorire anche l'invecchiamento attivo.
Nel 2023, infatti, in tutta Europa è evidente un generale miglioramento, rispetto agli anni passati, in termini di partecipazione formativa, sebbene ci siano ancora notevoli differenze tra le due generazioni analizzate. I tassi di partecipazione degli under 35 sono sempre più alti mentre la quota dei più anziani è tendenzialmente più bassa e cresce più lentamente nel tempo. In media il tasso partecipativo degli over 54 è meno della metà del corrispettivo degli under 35 (7,5% vs 19,4%).
La Svezia mantiene il suo primato di paese più virtuoso, sia per i giovani (passando dal 27,6% nel 2007 al 45,4% nel 2023) che per gli over 54 (dal 12,1% del 2007 al 30,4% del 2023), a testimonianza di un forte impegno nelle politiche di formazione continua e nello sviluppo professionale di giovani e meno giovani.
Per gli under 35 alcuni Stati hanno registrato incrementi particolarmente significativi, è il caso di Estonia, Malta, Slovenia, Lituania e Portogallo, quale segno di un miglioramento per i giovani adulti delle possibilità di apprendimento. In altri, invece, come Francia, Spagna e Italia, pur incrementando il valore del loro tasso, la crescita è stata più moderata. La Danimarca, con una partecipazione elevata, recupera i gap temporali degli anni passati, che vedevano una differenza partecipativa rilevante rispetto al 2007 sia per i giovani che per gli anziani, segnando ora una leggera flessione solo per i giovani ( -1,2 p.p. rispetto al 2007). In notevole crescita, inoltre, le opportunità di formazione degli over 54, oltre che in Svezia, anche in Estonia e nei Paesi Bassi, dove si registrano gli incrementi più elevati dei loro tassi di partecipazione (+12,4 p.p. e +10,9 p.p.) (figura 4.5).

**Figura 4.5 - Confronto tra i tassi di partecipazione degli over 54 e degli under 35 anni alle attività di istruzione e di formazione tra il 2007 e il 2023. (Paesi UE27, Anni 2007 e 2023, val. %)**




Nota: dati su over 54 non disponibili per Bulgaria e Romania nel 2007
Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

I dati fin qui analizzati mostrano i risultati delle politiche europee attuate negli ultimi anni, in tema di promozione dell'invecchiamento attivo e dell'inclusione degli occupati più anziani nel processo di apprendimento, delineando un miglioramento su questo fronte. Tuttavia, molto ancora bisogna fare per superare le disparità ancora esistenti e garantire che l'apprendimento continuo sia accessibile a tutti, indipendentemente dall'età.

## 4.2 Il ruolo dell'Age management fra cambiamento demografico e riorganizzazione del lavoro

Una breve analisi che voglia prendere in esame l'evoluzione demografica della popolazione italiana, dal 2008 ad oggi, rivela tendenze significative - che sono costantemente all'attenzione dei decisori politici dell'attuale compagine governativa come non mai successo nel passato - le quali necessariamente influenzano non solo il mercato del lavoro, ma anche i sistemi dell'istruzione e della formazione. L'Italia, con un tasso di natalità in costante calo e un aumento continuo dell'aspettativa di vita, sta affrontando un deciso e progressivo invecchiamento della popolazione. Questo fenomeno ha importanti implicazioni per la struttura sociale ed economica del Paese, in particolare per le opportunità occupazionali, la gestione organizzativa delle imprese (*in primis*, in tema di *Age Management*) nonché l'essenza e la qualità stessa del lavoro, soprattutto in relazione alle nuove tecnologie di uso generale (*general-purpose technology*, gpt), tra le quali è d'obbligo citare, oggigiorno, l'intelligenza artificiale generativa (*Generative Pre-trained Transformer*, GPT).
Secondo i dati ISTAT, il progressivo spopolamento interesserà l'intero territorio nazionale, ma con differenze cospicue tra Settentrione, Italia centrale e Meridione con un decremento significativo soprattutto in

quest'ultima area. Secondo uno scenario mediano elaborato dall'ISTAT, nel breve termine, si prevede un leggero ma significativo aumento della popolazione nel Nord (+1,5‰ annuo fino al 2030) con un decremento del Centro (-0,9‰) ma soprattutto una marcata diminuzione del numero dei residenti al Sud Italia (-4,8‰). Nel periodo intermedio (2030-2050), e ancor più nel lungo termine (2050-2080), il decremento rappresenterà la costante di questo processo demografico generalizzato ma riguarderà, ancor di più, il Mezzogiorno. Le previsioni a lungo termine, difatti, fanno segnare un decremento di 2,6 milioni di abitanti entro il 2080 al Settentrione, ma solo di 50.000 persone se si considera invece il periodo intermedio, al 2050. Molto più accentuato il decremento delle popolazioni del Meridione, il quale potrebbe far registrare una riduzione di 7,9 milioni di abitanti entro il 2080, di cui 3,4 milioni già entro il 2050.

Lo scenario demografico italiano, pertanto, presenta un cambiamento radicale che avrà un impatto significativo. La proiezione di una popolazione che scenderà da circa 59 milioni di individui a circa 46 milioni entro il 2080 implica non solo una diminuzione quantitativa, ma anche una trasformazione qualitativa delle generazioni che compongono la società. Sempre secondo tali stime statistiche si prevede che nei prossimi decenni ci saranno circa 21,5 milioni di nascite e 44,9 milioni di morti, insieme a un saldo migratorio netto di 10,2 milioni (18,2 milioni di immigrati contro 8 milioni di emigrati).

Sempre in questo contesto, è da sottolineare il graduale calo delle donne in età fertile. Va tenuto presente, difatti, che nel 2023 questo numero ammontava a 11,6 milioni e che, sempre secondo questo scenario mediano, tale quota è destinata a ridursi a 9,2 milioni nel 2050 e a 7,7 milioni nel 2080.

Questo forte e preoccupante decremento demografico è accompagnato da un costante aumento della popolazione anziana, la quale rappresenterà circa il 34,5% della popolazione totale entro il 2050, rispetto al 23,8% del 2022. In questo quadro di carattere generale, è significativo che la popolazione di 85 anni e più, nella quale è presente una quota maggioritaria di soggetti fragili e vulnerabili, subirà un notevole incremento, passando dal 3,8% del 2023 al 7,2% nel 2050. Da qui il recente impulso del Legislatore nel promuovere la c.d. Riforma anziani (decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29).

È indubbio che tale situazione demografica, di quadro generale, non potrà non avere profonde implicazioni anche sul piano sociale e culturale e per quel che qui interessa effetti duraturi nei sistemi del lavoro e della formazione. Solo a titolo esemplificativo, la riduzione della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) avrà un impatto diretto nel mercato del lavoro con un rapporto tra individui in età lavorativa e non lavorativa che passerà da circa tre a uno nel 2022 a uno a uno nel 2050. L'invecchiamento della popolazione porterà poi a un cambiamento nei tassi di occupazione. Tra il 2004 e il 2022, il tasso di occupazione per i giovani (15-34 anni) è diminuito di 8,6 punti percentuali, mentre per gli over 50 è aumentato di 19,2 punti percentuali. Questo cambiamento indica una crescente difficoltà per i giovani di entrare nel mercato del lavoro, mentre gli anziani continueranno a rimanere attivi, spinti da fattori economici e motivazionali.

Il progressivo invecchiamento della popolazione non influirà solo sul mercato del lavoro, ma anche sulla partecipazione scolastica e formativa. La diminuzione della popolazione in età scolastica è evidente, ma può essere mitigata da un aumento dei tassi di partecipazione all'istruzione universitaria e da una riduzione degli abbandoni scolastici. Tuttavia, il Sud che avrà tassi di partecipazione inferiori rispetto al Centro-Nord.

L'analisi dei dati Eurostat e ISTAT evidenzia, inoltre, che quasi un quinto dei giovani tra i 15 e i 29 anni in Italia non è né occupato né in formazione. La necessità di migliorare l'accesso all'istruzione e alle opportunità formative è quindi cruciale per ridurre la mancata valorizzazione del capitale umano, soprattutto quello che riguarda le competenze digitali a disposizione della forza lavoro italiana (Angotti, Carolla, Di Castro, Ferri, 2024), così come le statistiche europee del DESI hanno messo in risalto, al livello di comparazione tra paesi comunitari.

Un ulteriore aspetto critico da evidenziare è il divario di partecipazione formativa fra le generazioni, in particolare tra gli under 35 e gli over 50, specialmente durante le crisi economiche e pandemiche tra il 2007 e il 2023. I dati mostrano che i giovani hanno avuto maggiori difficoltà nell'accesso al mercato del lavoro e

nella partecipazione formativa rispetto al passato. Negli anni delle crisi, difatti, i tassi di partecipazione formativa per gli under 35 sono diminuiti, mentre gli over 50 hanno mostrato una maggiore resilienza e capacità di adattamento. Questo divario è evidenziato dai tassi di partecipazione formativa nei diversi Paesi dell'Unione Europea, dove l'Italia si colloca in una posizione sfavorevole rispetto a paesi come la Germania e i paesi scandinavi, noti per i loro sistemi educativi e di formazione professionale più efficaci (dati Eurostat e INDACO-CVTS).

In generale, dunque, il livello di istruzione e formazione ha un impatto diretto sulle opportunità occupazionali e sulla qualità del lavoro. I laureati tendono a svolgere lavori più qualificati, mentre le opportunità per coloro che possiedono titoli di studio inferiori sono significativamente ridotte. Secondo i dati ISTAT, nel 2022, il tasso di occupazione per i laureati è stato del 74%, mentre per i diplomati è stato del 56,5%. Inoltre, la qualità del lavoro in Italia presenta disparità significative, con l'Italia Centrale e settentrionale che mostra risultati migliori rispetto al Meridione, dove le opportunità sono limitate e la qualità del lavoro è inferiore. Le aziende che hanno investito in innovazione e gestione delle risorse umane hanno mostrato, difatti, una maggiore resilienza durante la pandemia e hanno contribuito a migliorare la qualità del lavoro, evidenziando la necessità di un cambiamento culturale e organizzativo.

Per quanto riguarda la sfida delle nuove tecnologie, in primis dell'intelligenza artificiale generativa, di seguito si assume la tesi che i modelli di intelligenza artificiale generativa (GPT), esemplificati da sistemi come ChatGPT, presentano le caratteristiche precipue che possono farli assimilare alle tecnologie di uso generale (gpt). Ciò significa che questi hanno il potenziale per un impatto economico diffuso, implicano un miglioramento continuo dei loro modelli, i quali vengono addestrati su basi dati sempre più voluminose nonché la generazione di crescenti innovazioni complementari. Uno studio appena pubblicato (Eloundou et alii 2024), seppur relativo al mercato del lavoro statunitense rispetto a quanto qui di interesse per il sistema produttivo nazionale, rileva che i modelli estesi di linguaggio (Large Language Model, LLM) - un sinonimo per gli GPT - potrebbero avere un impatto significativo su un'ampia porzione della forza lavoro statunitense. Utilizzando una nuova metodologia, basata sui dati O*NET, messa a punto al fine di valutare il livello di esposizione delle attuali mansioni lavorative riguardo all'impatto sulle stesse, dall'utilizzo estensivo dei LLM, gli autori stimano che "*approximately 80% of the U.S. workforce could have at least 10% of their work tasks affected by the introduction of GPTs, while around 19% of workers may see at least 50% of their tasks impacted*".

Lo studio mette in risalto anche l'importanza delle tecnologie complementari nel massimizzare l'impatto dei LLM. "*While our findings suggest that out-of-the-box these models are relevant to a meaningful share of workers and tasks, they also suggest that the software innovations they spawn could drive a much broader impact*". La ricerca suggerisce, infine, che l'impatto dei GPT sulla crescita della produttività potrebbe non necessariamente esacerbare le disparità economiche esistenti. Lo studio ha rilevato, difatti, una debole connessione tra la crescita della produttività passata e l'attuale esposizione ai GPT.

In conclusione, si possono qui evidenziare diverse implicazioni di policy, fra cui l'opportunità di promuovere opportunità di riqualificazione e facilitare le transizioni di carriera per i lavoratori in generale ma soprattutto per coloro il cui lavoro verrà automatizzato o modificato in modo significativo dai GPT. In una prospettiva ancora più generale, l'investire in istruzione e formazione continua nonché il promuovere politiche attive per l'occupazione giovanile costituiscono aspetti cruciali per garantire un futuro inclusivo e sostenibile per il mercato del lavoro italiano. Solo attraverso un approccio integrato che consideri le dinamiche demografiche, tecnologiche, economiche e sociali sarà possibile affrontare le sfide del futuro e garantire opportunità per tutte le generazioni.

## 4.3 *SENIORITY MANAGEMENT* E TRASFERIMENTO INTERGENERAZIONALE DELLE COMPETENZE

Se la persistente tendenza dell'invecchiamento della popolazione incide su tutti gli aspetti della vita, esercitando un impatto considerevole sulla vita quotidiana delle persone e sulle società, con ripercussioni sulla crescita economica, la sostenibilità di bilancio, la sanità e l'assistenza a lungo termine, il benessere e la coesione sociale, nondimeno essa offre anche nuove possibilità di creare occupazione, promuovere l'equità sociale e favorire la prosperità, come con l'economia "d'argento" e quella dell'assistenza. Gli Stati membri della Comunità Europea affrontano l'impatto dell'invecchiamento demografico col miglioramento dei sistemi di istruzione, di formazione e di competenze, l'incoraggiamento a una vita lavorativa più lunga e piena e la promozione di riforme dei sistemi pensionistici e di protezione sociale (Libro Verde, 2021). Secondo il Report *World Population Prospects* 2024 (United Nations 2024), i paesi stanti in fasi più avanzate del processo di invecchiamento demografico, dovrebbero prendere in considerazione l'uso della tecnologia per migliorare la produttività a tutte le età, progettare più opportunità di apprendimento e riqualificazione permanente, supportare forze lavoro multigenerazionali e creare opportunità per prolungare la vita lavorativa per chi lo desideri. Tra le direttive dell'Unione Europea, la NEAAL 2030[46] viene considerata uno degli strumenti per avanzare verso il conseguimento delle cinque priorità strategiche della realizzazione di uno Spazio europeo dell'istruzione, allineandosi all'attuale paradigma adottato dalla Nuova Agenda mirato ad aumentare e migliorare l'offerta, la promozione e la diffusione di opportunità di apprendimento formale, non formale e informale per tutti gli adulti che, basandosi su una diversa impostazione politica e pedagogica e su un pragmatico disegno, individua precisi strumenti di attuazione, incentrati su cinque settori prioritari.[47] Oggi più di ieri, come ribadito dal Consiglio Europeo (2021) è cruciale affrontare positivamente il futuro lavorando sulla base dei bisogni di apprendimento degli adulti e disponendo di opportunità di apprendimento formale, non formale e informale in grado di fornire tutte le conoscenze, abilità e competenze necessarie per un'Europa inclusiva, sostenibile, socialmente giusta e più resiliente, mentre attraversiamo transizioni sempre più complesse e frequenti, specie quelle verde e digitale.

La presenza di quattro coorti generazionali all'interno delle organizzazioni, rende ancora più cogente affrontare il tema della *Age Diversity* con modelli di gestione intergenerazionale e con progetti efficaci di *Seniority Management*, per creare un equilibrio tra le competenze e i modelli di pensiero delle diverse generazioni, con pratiche che affrontino l'invecchiamento della forza lavoro italiana, gestiscano il prolungamento della vita lavorativa e promuovano le pari opportunità fra lavoratori, non solo di diverse fasce di età, ma anche e trasversalmente, portatori di bisogni diversi.

Anche l'OMS, in una prospettiva strategica all'interno della decade 2020-2030, sposta, infatti, l'attenzione dai bisogni della persona anziana ai suoi diritti e opportunità, sottolineando così il concetto di multidimensionalità nelle sfere di vita tra loro interconnesse e la possibilità dell'anziano di essere risorsa sia in famiglia sia nel contesto lavorativo, contribuendo allo scambio di conoscenza, competenze, esperienza e memorie tra diverse generazioni ed esercitando la cittadinanza attiva per la collettività.

L'invecchiamento della forza lavoro determina, inoltre, una criticità relativa al passaggio generazionale di conoscenze e competenze, dove la disponibilità del sapere collettivo dell'impresa o di un territorio, patrimonio dei più adulti, può venir compromessa dalla fuoriuscita delle coorti più anziane senza che i giovani si siano avvicinati ai saperi consolidati, e anche taciti, dei contesti lavorativi. Il fenomeno riguarda ormai sia le grandi che le piccole imprese, per quei settori del Made in Italy, così legati ai talenti individuali e da salvaguardare con un attento presidio del patrimonio di conoscenze e competenze (Belmonte, 2013).

[46] Dall'Allegato III della Risoluzione del Consiglio dell'U.E**.** del 26.02.2021.

[47] Le prime azioni concrete in attuazione della NEAAL sono rappresentate dalla successiva emanazione di due Raccomandazioni del Consiglio dell'U.E., del 16 giugno 2022, che riguardano i **"***Conti individuali di apprendimento***"** e un **"***Approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità".*

E mentre l'OCSE (2020) sottolinea la necessità di riscoprire il valore della relazione e dell'interazione tra l'anziano e le generazioni del futuro, nella prospettiva di autodeterminazione e di auto direzione al bene comune, il Cedefop richiama alla necessità di un dialogo costruttivo e partecipativo tra generazioni di soggetti che, seppur con ideali e aspirazioni diverse, possono fare "rete sociale" per lo sviluppo del territorio. La capacità di analizzare la domanda di competenze e professioni è divenuta una priorità di assoluta rilevanza, tanto da rientrare tra le 12 iniziative chiave dell'Agenda europea per le competenze, in un'ottica di cambiamento di paradigma a supporto della ripresa post Covid-19, ma anche dei cambiamenti demografici e della duplice transizione verde e digitale. Come occorre maggior appoggio per sostenere i singoli nell'acquisizione e trasferimento delle competenze e, per questo, dal 2019 è localmente attivo sul territorio Italiano[48], il progetto di coordinamento nazionale partecipato multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo, con l'obiettivo di promuovere e consolidare una maggiore consapevolezza dell'apprendimento intergenerazionale, tramite il coinvolgimento attivo degli attori in gioco (decisori pubblici, società civile, comunità scientifica), il miglioramento della conoscenza dell'invecchiamento attivo e delle policy, attraverso azioni di sensibilizzazione e promozione dell'invecchiamento attivo.

Dal 2023 anche la comunità scientifica e degli *stakeholders* territoriali si è attivata in questa direzione con il progetto AGE-IT[49] per fare dell'Italia un polo scientifico internazionale per la ricerca sull'invecchiamento, un "laboratorio empirico" quale standard di riferimento in campo socioeconomico, biomedico e tecnologico per una società inclusiva per tutte le età. Esso mira nel suo intento, a superare la frammentazione, limitata e, spesso, autoreferenziale delle diverse prospettive di ricerca sull'invecchiamento, per addivenire alla costruzione di un'ampia e capillare rete, le cui maglie siano organismo proficuo di azioni efficaci, concrete, risolutive. È uno dei 14 partenariati estesi finanziati a livello nazionale nell'ambito del PNRR e a guidarlo, è l'Università di Firenze, con una "squadra" composta da 27 partner, tra Università, centri di ricerca, industrie, enti ed organizzazioni. Il programma prevede 10 aree tematiche (Spoke) quali sfide che promuovono un invecchiamento attivo e in salute e lo sviluppo di una società inclusiva a tutte le età. AGE-IT è un primo sforzo integrato e interdisciplinare a livello nazionale: unisce le eccellenze che studiano l'invecchiamento e, con un approccio olistico e di *problem solving*, cerca soluzioni biomediche, socioeconomiche e tecnologiche che rendano l'invecchiamento della nostra popolazione, un'opportunità per il Paese, i cui risultati, potranno rappresentare una buona pratica per altri Paesi. All'interno del progetto si è costituito LEAA, un board trasversale e interdisciplinare sui temi educativi e formativi per i processi e lo sviluppo umano in età avanzata, che nel 2024 ha realizzato, attraverso l'Università di Firenze un Convegno[50] in cui oltre ai contributi teorico-scientifici, è stato dato spazio alla condivisione di 52 Laboratori di buone pratiche educative e formative per accompagnare la longevità, suddivisi in 5 specifiche sessioni tematiche. Nell'alternanza dei lavori presentati, si è più volte evidenziato quanto i percorsi formativi ed educativi, siano centrali per promuovere la consapevolezza dell' "Educare e Formare alla Longevità" lungo tutto il ciclo di vita; quanto la creazione di reti di conoscenze tra gli attori locali, regionali e nazionali, ma anche l'ascolto, la condivisione e lo scambio reciproco dei contributi dei diversi addetti ai lavori, dal mondo scientifico all'associazionismo, ai contesti

[48] Il progetto è stato avviato grazie a un Accordo di collaborazione triennale fra il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri (DIPOFAM) e l'Istituto Nazionale di Riposo e Cura per Anziani (IRCCS INRCA). Anche il MLPS e l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) collaborano al progetto. Le attività coinvolgono tutti i rilevanti *stakeholder* ai vari livelli (nazionale, regionale e locale) per identificare un modello di interventi e "buone politiche" in materia di IA, attraverso un processo co-decisionale e partecipato.

[49]Age-It: Ageing Well in an Ageing Society, Una nuova alleanza per progettare soluzioni socioeconomiche, biomediche, tecnologiche per un'Italia inclusiva verso tutte le generazioni <https://ageit.eu/wp>

[50] Convegno nazionale "*Accompagnare la longevità. Buone pratiche Educative e Formative per l'Invecchiamento Attivo*" Comitato trasversale "Apprendimento, Formazione e Invecchiamento Attivo", Programma di Ricerca (PNRR) "*Age-It, Ageing well in an ageing society",* Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Formazione, Lingue, Intercultura, Letterature e Psicologia, FORLILPSY, 26-27 settembre 2024, Firenze.

aziendali, siano essenziali per la costruzione di una comunità coesa e partecipativa che crea una cultura più positiva sulla longevità e l'intergenerazionalità. Con una visione ampia, olistica e concreta, in risposta prioritaria ad un urgente approccio di prevenzione e cura pedagogica ed educativa per le nuove generazioni, il Convegno si è concluso nella prospettiva di costruire delle Linee guida per il futuro venendosi a costituire, esso stesso, una best practice di ricerca e di restituzione pubblica del PNRR.

Ad un'analisi più approfondita degli ambiti del lavoro e della formazione, è sempre più importante che il lavoratore sia valorizzato adeguatamente e stimolato al raggiungimento degli obiettivi aziendali, in un'ottica di crescita continua. Come afferma White (2011) "È tempo che le risorse umane e i professionisti del talent management smettano di guardare ciò che ci divide tra le generazioni e inizino con ciò che ci tiene insieme: il nostro desiderio che le nostre aziende abbiano successo, il nostro bisogno di buoni leader, di avere successo nelle nostre carriere e di riconoscere che tutti noi affrontiamo l'invecchiamento e l'incertezza nel nostro futuro". Vivere in ambienti lavorativi stimolanti e motivanti, valorizzanti il lavoratore con opportunità formative qualificanti e potenzianti per l'empowerment, costituisce il presupposto fondamentale per la crescita umana e lo sviluppo dell'azienda. L'apprendimento è parte integrante dell'essere al mondo ed è essenziale per la sopravvivenza, l'adattamento e lo sviluppo (Formazione Cambiamento, 2001) ed è condividendo le proprie conoscenze, che si contribuisce ad alimentare una visione aziendale, in cui la crescita è frutto del lavoro del team e al cui interno ciascun lavoratore esprime le proprie capacità e qualità, generando valore per sé stesso e per l'ambiente intorno.

Inoltre, in un mercato del lavoro profondamente cambiato, dalla digitalizzazione prima e dalla pandemia dopo, la prospettiva di una *Age Diversity* diffusa e trasversale a ogni azienda o settore, si è fatta quanto mai concreta. Baby Boomer, Generazione X, Millennial, Zers: un arco temporale lungo circa 54 anni di differenti valori, esperienze, attitudini, desiderata e bisogni con cui le organizzazioni devono inevitabilmente fare i conti, individuando le migliori strategie, i processi, i metodi e gli strumenti più efficaci e pertinenti a gestire una siffatta eterogeneità, superando stereotipi e capitalizzando il patrimonio di competenze e vissuti che lo compongono. Oggi, il successo di un'azienda va misurato anche attraverso una corretta conduzione del mix generazionale e non può, dunque, prescindere dall'attuazione di efficaci politiche di *Age Management* per valorizzarlo[51].

Durante i periodi critici, possono emergere opportunità di cambiamento significativo. Un esempio è fornito da un'importante banca italiana, analizzata in una recente ricerca (Inapp 2024). La fase iniziale della pandemia nel 2020 ha stimolato un maggiore interesse dei dipendenti verso un workshop su age management e international learning, evidenziando la necessità di una migliore comprensione reciproca e di un'integrazione efficace tra generazioni.

Nel biennio 2021-2022, è stato avviato il programma "*Across Ages*", che ha coinvolto 54 dipendenti di diverse età, culminando nella creazione di una "Carta aziendale" dei valori intergenerazionali. Questo percorso, guidato da un *Diversity Manager* e un consulente di Management e Leadership, ha promosso la collaborazione intergenerazionale attraverso gruppi di lavoro misti e attività di condivisione delle esperienze. Il progetto ha prodotto dieci principi fondamentali e proposte operative, come il "diritto all'errore" e la creazione di una "comunità di buone pratiche". Ha favorito un ambiente di confronto neutrale e stimolante, rafforzando la coesione e l'inclusione generazionale. Un Comitato intergenerazionale è stato istituito per promuovere ulteriori attività di sensibilizzazione, come incontri al buio tra colleghi di diverse generazioni e interviste generazionali. La metodologia dei gruppi di lavoro misti, con responsabili più giovani, ha contribuito a superare stereotipi e pregiudizi reciproci.

[51] Liane Care, Age Management come coinvolgere e gestire una forza lavoro multigenerazionale, 04/04/2024, https://www.lianecare.com

Le esperienze sul campo dimostrano che un coinvolgimento consapevole nelle dinamiche intergenerazionali può essere una fonte di valore e sviluppo. Una ricerca dell'IAA Italy, in collaborazione con l'Università Cattolica (2021), ha evidenziato che i nativi digitali valorizzano inclusività, collaborazione ed eterogeneità nei luoghi di lavoro. Le aziende che sapranno trattenere e valorizzare le differenze intergenerazionali trarranno grande beneficio.

Questo potenziale è sottolineato dalla Raccomandazione del Consiglio Europeo del 2021, che promuove l'apprendimento reciproco come elemento chiave della NEAAL 2030. Tale approccio educativo facilita l'espressione di affinità, desideri e bisogni, promuovendo inclusione e benessere.

Eppure, nonostante la tendenza in crescita di tali sperimentazioni pratiche, sono ancora poche le aziende che discutono e programmano interventi di *Intergenerational Learning*. Dai risultati della IV edizione dell'indagine INAPP INDACO-Imprese (2022) emerge che le imprese rivelano ancora una sottovalutazione del problema della gestione delle età per garantire pari opportunità e un'efficace inclusione delle diverse generazioni. Solo una piccola parte ne avverte una certa urgenza (5,3%); in generale, la maggior parte non prende in considerazione la questione (78,2%) mentre solo un'impresa su cinque (21,8%) la considera importante, senza tuttavia implementare alcun intervento nella pratica organizzativa (16%). Specificamente, sono le piccole (80%) e medie (70%) imprese a non considerare nemmeno il problema, mentre nelle grandi emerge l'interesse, sia in termini di discussione che di interventi attivi; interesse che geograficamente è sentito più al Nord che al Sud del Paese.

Nonostante le sperimentazioni di buone pratiche di *Seniority* e *Diversity Management* siano limitate a una bassa percentuale di grandi imprese, esse coinvolgono un ampio numero di dipendenti. Un esempio significativo è fornito da uno dei maggiori gruppi energetici italiani (Inapp, 2023), dove inclusione, dialogo e scambio sono centrali nel progetto "*Agility at Work*". Questo progetto ha coinvolto 40 persone di diverse generazioni e strutture organizzative, che hanno collaborato su temi come la resilienza organizzativa e l'anti-fragilità, con l'obiettivo di promuovere un *mindset* aperto al dialogo intergenerazionale.

Queste esperienze rappresentano segnali importanti di cambiamento verso un lavoro sostenibile, nonostante le aziende siano ancora caratterizzate da grandi cambiamenti e incertezze, specialmente riguardo alla formazione e ai percorsi di apprendimento per i lavoratori over 50 con basse competenze. È quindi auspicabile un deciso reindirizzo delle policy e un impegno delle comunità locali a lavorare su politiche sociali e culturali basate sugli obiettivi di sviluppo sostenibile, come delineato dal PNRR (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021).

Le esperienze dimostrano che l'implementazione di modelli di *Diversity Management* può portare a migliori risultati economici e di competitività, valorizzando la diversità come risorsa. Un approccio inclusivo permette di rispondere efficacemente ai bisogni diversi e di far esprimere al meglio l'unicità delle persone, promuovendo un clima di confronto, condivisione e collaborazione (Alessandrini, Mallen 2020).

Durante la pandemia, molte pratiche hanno evidenziato l'importanza del capitale umano e delle misure di age management per rafforzare l'occupabilità, come il *reverse mentoring* per l'apprendimento rapido di nuovi strumenti digitali. Tuttavia, persistono barriere culturali al cambiamento, spesso legate all'ageismo, che interseca altre forme di svantaggio. L'ageismo si manifesta nelle istituzioni, nelle politiche e nelle relazioni quotidiane, limitando le opportunità per i giovani di contribuire ai processi decisionali e per gli anziani di essere considerati curiosi e aperti alle novità.

Un sondaggio di The Adecco Group ha rivelato che il 18% degli intervistati ritiene che i ruoli di leadership debbano essere riservati a chi ha maturato sufficiente esperienza, mentre il 54% dei lavoratori anziani afferma di non ricevere adeguate opportunità di formazione professionale. Questi dati sottolineano la necessità di superare gli stereotipi e di promuovere un ambiente lavorativo inclusivo e generativo.

È necessario sviluppare meccanismi semplici, flessibili e di ampio respiro per promuovere un cambiamento di mentalità basato sull'apprendimento permanente, sia a livello individuale che sociale. Le politiche attive

del lavoro devono supportare maggiormente le imprese, in particolare le PMI, sia finanziariamente che attraverso percorsi formativi e metodologici, per facilitare un cambiamento culturale necessario.
Un esempio significativo è fornito dall'Associazione Attivamente di Prato, che con la figura di un Manager dell'età[52], ha implementato percorsi di tutoring e mentoring per l'inserimento di giovani manager in sostituzione di anziani in prepensionamento. Questo metodo, articolato in tre fasi (programmazione, gestione delle macchine e contatto diretto con i dipendenti), ha portato a un cambiamento culturale, innovazione digitale, collaborazione intergenerazionale e soddisfazione aziendale.
Anche i Fondi Interprofessionali, come Fondirigenti, hanno pubblicato bandi[53] per esplorare il ruolo della digitalizzazione nella gestione generazionale, creando condizioni favorevoli per le giovani generazioni. Iniziative come i "Modelli formativi per l'attrattività" nei territori di Bergamo e Varese mirano a ripensare il ruolo delle figure apicali, mentre il bando Generazioni Digitali punta a ridurre la distanza tra le generazioni[54], valorizzare il capitale umano e facilitare il dialogo intergenerazionale[55] attraverso la leva digitale.
È fondamentale rielaborare nuove politiche sociali basate sull'educazione generativa e l'apprendimento intergenerazionale, promuovendo valori di rispetto, partecipazione e convivialità. La gestione dell'età deve includere pratiche di empowerment e relazioni sociali che facilitino l'apprendimento condiviso, creando comunità inclusive e partecipative (Pignalberi, 2021).
La formazione continua è cruciale, soprattutto per i lavoratori meno qualificati, spesso meno pronti ad affrontare il cambiamento digitale. Un reciproco scambio di competenze tra generazioni può sviluppare modelli di leadership innovativi e vantaggiosi, come evidenziato dall'indagine Inapp INDACO-Adulti (2022), che mostra un bilancio positivo di competenze trasmesse dai senior ai junior. Rimane, ad oggi, un processo spontaneo e per certi versi naturale o quanto meno inavvertito da parte del personale: infatti, quasi un terzo dei dipendenti (32,3%) dichiara che non sa, se e come avviene; una pari percentuale (30%) riconosce la presenza in attività spontanee, non supportate da modalità definite, di scambio di informazioni ed esperienze tra colleghi, nonostante abbia consapevolezza del processo; mentre il 16,2% asserisce che all'interno della propria azienda ci siano delle indicazioni di massima; si riscontra l'assenza di modalità definite, di scambio di informazioni e di competenze tra colleghi nel 13,2%; e infine, solo, una sparuta minoranza (8,9%) afferma che ci siano delle modalità definite, formalizzate e sperimentate.
L'age management diviene così, un insieme di politiche e azioni volte a gestire l'età nella sua globalità: realizzando pratiche di *ageing empowerment* e delle relazioni sociali che possono facilitare l'immersione e la condivisione di esperienze di apprendimento per generare comunità inclusive e partecipative (Erikson, 1980; Pignalberi, 2021).

[52] L'associazione Attivamente nasce a Prato nel 2022 su iniziativa di 10 professionisti multidisciplinari a Prato e opera dal 2023 per un invecchiamento attivo degli over 65 al fine di trasmettere il patrimonio di competenze professionali e umane dopo l'età del pensionamento. Nelle imprese, attraverso la "senior energy" supportano gli over 50 a pensare a un progetto di prolungamento di lavoro o di progettualità della nuova fase di vita ed al contempo sostengono progetti di apprendimento intergenerazionale col metodo del mentoring e tutoring, https://www.attivamente.life/associazione
[53] Avviso smart 2/2024 *Generazioni digitali.* Gli Avvisi sono la realizzazione concreta delle linee strategiche di attività stabilite da Fondirigenti. Sono indirizzati a supportare lSeo sviluppo della managerialità e della competitività delle imprese, con particolare attenzione alle priorità individuate per la crescita manageriale. L'attenzione per il ricambio generazionale è una parte rilevante dell'azione del Fondo, che ha dedicato un Avviso Smart, l'Avviso 2/2023, ai giovani dirigenti per ridurre lo "spread" nella formazione manageriale dei giovani manager. Questo Avviso ha evidenziato come il ruolo dei giovani dirigenti sia fondamentale per accompagnare le fasi di passaggio generazionale e contribuire alla trasformazione aziendale, portando nuove competenze che devono integrarsi nella realtà aziendale e stimolando un dialogo intergenerazionale <https://www.fondirigenti.it/avvisi>
[54] *Digital Age management*: gestione delle diverse generazioni in azienda attraverso la leva digitale
[55] *Digital collaboration* intergenerazionale: metodologie e strumenti per la collaborazione tra generazioni tramite la leva digitale

Le buone pratiche e le strategie innovative, sostenute dalla letteratura scientifica e dalle politiche europee, migliorano le opportunità di impiego per tutte le generazioni. L'approccio del welfare generativo, che mette al centro la persona e le sue esperienze, è essenziale per coltivare una rete di sistema orientata al bene comune e all'inclusione sociale. Le politiche attive devono promuovere un'organizzazione del lavoro che risponda ai bisogni dei lavoratori in tutte le fasi della vita, valorizzando l'innovazione tecnologica come opportunità per migliorare la vita professionale e familiare.
La formazione continua rimane sempre più elemento imprescindibile, in particolar modo per i lavoratori *low skilled*, spesso, meno disponibili ad affrontare il cambiamento che la trasformazione digitale impone. Se per gli over 50 si parla di divario digitale e tecnologico, per i giovani pesa il differenziale esperienziale e relazionale rispetto ai colleghi più anziani, tanto più se si accentua il rischio di disoccupazione o inoccupazione.
Se i senior hanno dalla loro parte l'esperienza e la possibilità di trasmettere i principi base del business plan, d'individuare un obiettivo e avere una vision definita, i millennials e le successive generazioni, hanno l'opportunità di trasmettere non solo le competenze digitali ma anche l'intraprendenza, il pensiero creativo, le capacità di previsione, di integrazione di differenti visioni e opinioni, inclusa la gestione del cambiamento (Servadio, 2019). Pertanto, un reciproco scambio permette di sviluppare modelli di leadership e di apprendimento innovativi e reciprocamente vantaggiosi, in cui il dinamismo e le sinergie che si creano sono il vero e proprio elemento di forza della collaborazione intergenerazionale.
Tuttavia, dall'indagine Inapp INDACO-Adulti (2022) emerge come, nel complesso, il bilancio tra competenze trasmesse e apprese da parte degli under 35 nei confronti degli over 50, sia a favore dei secondi rispetto ai primi. È solo nel caso dell'utilizzo di dispositivi e supporti informatici e digitali (il 29,9% ) e dell'utilizzo delle competenze linguistiche (il 19,3%), cioè quelle competenze che più di recente sono divenute necessarie per lo svolgimento delle attività lavorative e in cui le generazioni più giovani sono maggiormente competenti, che i giovani trasmettono ai senior; più in generale si riafferma come il processo di trasferimento intergenerazionale di saperi e conoscenze è un processo che avviene dai lavoratori più anziani verso quelli più giovani e giova in particolare alle nuove generazioni. In generale, il 39,5% dei lavoratori dipendenti di età compresa tra i 18 e i 34 anni hanno trasferito le proprie competenze ai colleghi più anziani nei tre anni precedenti la realizzazione dell'intervista (2019-2021). È importante osservare come questo fenomeno riguardi più i soggetti con un elevato livello di istruzione (42,1%) che quelli con un livello basso (32,3%), nonché i residenti del Nord-Est (51,4%). Inoltre, la modalità di trasferimento di competenze dagli over 50 agli under 34 è risultata essere più diffusa dell'inversa (junior>senior), con una media del 56,8%, e con una prevalenza dei senior nelle isole. Anche in questo caso sono i dipendenti più istruiti a presentare le percentuali maggiori (65,5%), contro il 48,9% dei possessori di un livello di istruzione basso, nel pubblico più diffusamente che nel privato per questo tipo di trasferimento intergenerazionale (64,4% versus il 52,8%)
Le buone pratiche che sempre più numerose vengono implementate e come sostenuto dalla letteratura scientifica e gli indirizzi strategici della Comunità Europea, mostrano come possa essere vincente perseguire strategie che migliorino le opportunità d'impiego, sia per i lavoratori anziani che per quelli giovani, privilegiando un approccio innovativo. Dal Libro Verde (Commissione delle Comunità Europee, 2021) all'adozione di politiche attive in un'ottica di confronto e apprendimento intergenerazionale (ESDE, 2017), viene ribadito l'accento sull'equità intergenerazionale e l'incoraggiamento di strategie di *Active Ageing*, delegando alle politiche locali il ruolo cruciale di consentire ad entrambe le generazioni, giovani e anziane, di dotarsi delle giuste competenze per un'attiva partecipazione alla vita lavorativa, investendo nell'innovazione, nell'istruzione e nella formazione. Una formazione che non sia solo di tipo formale e calata dall'alto, ma che venga a configurarsi con un nuovo approccio, il welfare o apprendimento generativo (Pignalberi, 2021), che consta di piani educativi e formativi diversificati, di metodologie più flessibili e facilitanti, che mettano al centro la persona con il suo bagaglio di esperienze. Il welfare generativo consente un'analisi attenta dei fabbisogni del territorio in correlazione con i bisogni dell'altro, al fine di coltivare una "rete di sistema" nella

direzione del bene comune e un'identità sociale in cui centrale è il riconoscimento del significato di multi-appartenenza, di partecipazione attiva e di negoziazione dei significati. Se del tema del trasferimento intergenerazionale si parla e si fa ancora poco o soprattutto nelle modalità tradizionali (come il tutoraggio o l'on the job) e necessario lavorare su un cambiamento culturale. È essenziale, al riguardo, il ruolo che le politiche attive in termini di informazione e sostegno e alla diffusione di una cultura diversa della gestione dell'età e delle diverse generazioni a confronto, hanno per incoraggiare le imprese a promuovere un'organizzazione del lavoro che vada incontro ai bisogni dei lavoratori nelle diverse fasi del ciclo di vita; prevedere, altresì, percorsi di carriera differenziati per età, considerando l'innovazione tecnologica come un'ulteriore opportunità, utile a migliorare la vita professionale e familiare di senior e junior, in una relazione di complementarietà piuttosto che di concorrenza per definire le basi di supporto alla valorizzazione ed alla fioritura del diritto di cittadinanza e dell'inclusione sociale.

## 4.4 L'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE E LE SFIDE PER LE POLITICHE FORMATIVE

Nei precedenti paragrafi è stato descritto l'andamento demografico della popolazione. Ricapitolando, le principali trasformazioni demografiche che impattano sul mercato del lavoro riguardano:

- Il progressivo invecchiamento della popolazione;
- la progressiva riduzione delle coorti più giovan;
- l'invecchiamento della forza lavoro;
- i divari generazionali che caratterizzano il nostro Paese, descritti in termini di diversa partecipazione di giovani e della popolazione matura al mercato del lavoro ma anche relativamente alla diversa partecipazione alle opportunità di apprendimento formali e non formali.

Le proiezioni demografiche descrivono l'acuirsi di queste tendenze. Le conseguenze di questi fenomeni sono note, ma è sempre più urgente analizzarle dal punto di vista della formazione, chiamata ad affrontare le sfide economiche e sociali legate al *trend* demografico nel suo rapporto con la competitività del sistema economico e produttivo e la sostenibilità, in un quadro demograficamente mutato, del modello sociale europeo e dei sistemi di *welfare*. A tale proposito, il cambiamento demografico può essere letto in relazione ai fabbisogni formativi necessari a sostenere, in particolare, il mercato del lavoro. Non si tratta di una lettura quantitativa del fabbisogno di formazione ma della necessità di inserire la dimensione demografica nella programmazione delle *policy* rivolte ad istruzione e formazione e negli strumenti di gestione della forza lavoro, manageriale ma anche normativa. Si richiameranno in proposito i principali quadri di riferimento che, a livello internazionale, agiscono a sostegno dell'invecchiamento della popolazione, per poi passare ad alcune riflessioni che possono contribuire ad introdurre in modo più strutturale la questione demografica nella costruzione e valutazione delle politiche formative.

### 4.4.1. Principali quadri internazionali a supporto dell'invecchiamento attivo della popolazione

Le Nazioni Unite forniscono un quadro generale delle tendenze demografiche a livello mondiale. La *Population Division* delle Nazioni Unite diffonde stime e proiezioni della popolazione, nonché stime dello *stock* migratorio internazionale, per tutti i paesi del mondo. Si tratta di dati e analisi che alimentano la conoscenza del fenomeno a livello globale e la costruzione di *policy* a favore dello sviluppo umano in contesti demografici che possono presentare forti tensioni.

Nel recente "*World population prospects, 2024*", si fornisce un quadro aggiornato delle previsioni demografiche (al 2050 e al 2100) evidenziando le principali tendenze che agiscono a livello mondiale,

individuate in quattro aree principali: crescita della popolazione (stimata fino al 2080), invecchiamento della popolazione, urbanizzazione e migrazioni internazionali. Il Rapporto fornisce interessanti elementi di analisi connessi al concetto di *population peack* e al ruolo della crescita demografica a favore dello sviluppo di una economia e di una società, descrivendo come i diversi stati ed aree geografiche del mondo si collochino rispetto alla diversa fase demografica delle popolazioni (in aumento o in declino), e quali fattori influenzino un mutamento delle tendenze demografiche naturali. La prospettiva globale del rapporto descrive come la demografia rappresenti un fattore cruciale delle dinamiche delle relazioni internazionali, con effetti sulle politiche sociali, economiche, nei rapporti internazionali. Il Rapporto fornisce, inoltre, una definizione aggiornata di transizione demografica da una prospettiva mondiale, evidenziando come, pur nelle differenti situazioni, "*…tutte le popolazioni stanno mostrando un andamento simile verso vite più lunghe e famiglie meno numerose, un processo noto come transizione demografica*"[56] (United Nations 2024).

Sempre dalle Nazioni Unite, provengono i quadri concettuali e le strategie di azione che hanno contribuito ad affrontare positivamente le sfide poste dall'invecchiamento demografico in modo sostenibile e rispettoso dei diritti umani. Ci riferiamo al "Piano Internazionale di Madrid sull'invecchiamento" (United Nations, 2002) ed al relativo "Piano di Azione", al concetto di "Invecchiamento attivo della popolazione", a quello di "Invecchiamento in salute", che sono alla base di strategie, piani di azione, modelli di intervento che, nell'arco di un lavoro più che ventennale, mettono oggi a disposizione importanti strumenti in vista dell'obiettivo di costruire società per tutte le età ed affrontare positivamente le sfide che il cambiamento demografico comporta. Rimandando ad altri contributi la descrizione di queste articolati quadri di riferimento[57] (vedi Box 4.1), si sottolinea come essi individuino ambiti centrali di azione nella partecipazione al mercato del lavoro, nel concetto di "ciclo di vita" della persona e nell'apprendimento permanente.

### BOX 4.1 – L'ONU A FAVORE DELL'INVECCHIAMENTO ATTIVO

Nel 2002 si svolge, a Madrid, la seconda Assemblea nazionale sull'invecchiamento, che approva e ratifica il Piano internazionale di Madrid (ONU *Resolution* 5/167, UN,2022) e la Dichiarazione politica ad esso relativa e la *Road map* per la sua realizzazione (*Resolution* 58/134 UN, 2004).

Il piano è finalizzato a "*…rispondere alle opportunità ed alle sfide della popolazione che invecchia nel ventunesimo secolo e per promuovere lo sviluppo di una società per tutte le età*…" e fornisce agli stati un quadro condiviso e avanzato di finalità ed impegni cui essi possono ispirare a livello nazionale e per cooperare, insieme agli altri paesi, verso questo obiettivo. Il Piano di Madrid integra il concetto di invecchiamento attivo - messo a punto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e promosso nel corso dei lavori, e definito come "*…il processo di ottimizzazione delle opportunità relative alla salute, partecipazione e sicurezza, allo scopo di migliorare la qualità della vita delle persone anziane*…".

Nella regione europea, l'UNECE[58] ha adottato un Piano regionale di sviluppo (MIPAA/RIS) articolato in 10 *commitment,* ovvero impegni ed ambiti di lavoro. Tra questi, il *commitment* 4 relativo a "Mercato del lavoro" e il *commitment* 5

[56] Traduzione dall'inglese a cura dell'autrice.

[57] ISFOL prima ed in seguito INAPP partecipano al processo di implementazione del Piano di Madrid per l'Italia, fornendo supporto al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nel Monitoraggio del Piano di Azione Internazionale di Madrid sull'Invecchiamento (MIPAA) e con attività di ricerca negli ambiti dell'apprendimento e del mercato del lavoro.

[58] UNECE è una delle cinque commissioni regionali delle Nazioni Unite. Ha, come obiettivo principale la promozione dell'integrazione economica pan-europea. La regione geografica è molto più ampia ed eterogenea di quella dell'Unione Europea e riunisce 56 paesi in Europa, Nord America ed Asia, favorendo la cooperazione tra i paesi coinvolti.

relativo ad "Apprendimento permanente[59] sono individuati come ambiti fondamentali di azione. Il piano si articola in piani quinquennali che, nell'ambito di conferenze interministeriali degli stati membri, pur non modificando il quadro strategico generale, ne aggiornano e priorità di azione. Nel 2022 si è svolta a Roma la 4° conferenza ministeriale, a conclusione del quarto ciclo di revisione e valutazione (2017-2022) che ha segnato il 20° anniversario dell'adozione del Piano d'azione.

Il concetto di "invecchiamento attivo" è stato integrato da quello di "invecchiamento in salute" messo a punto sempre in ambito OMS definito come "…*il processo di sviluppo e di mantenimento delle attitudini funzionali che permettono alle persone anziane di godere di uno stato di benessere. Le attitudini funzionali sono le capacità che permettono agli individui di essere e fare ciò che essi reputano migliore per loro*"[60]. L'obiettivo di un "Invecchiamento in salute" trova accoglienza nel corso della sessantanovesima assemblea mondiale sulla salute che approva una "*Strategia globale e un piano di azione in materia di invecchiamento attivo e salute*", alla base della proclamazione del "Decennio dell'invecchiamento in salute 2020-2030".

Anche l'Europa fornisce concetti e strategie, strumenti finanziari e un quadro normativo a supporto della popolazione matura e di un invecchiamento attivo. Fra i capisaldi di questo sistema, si devono almeno considerare:

- il quadro normativo che, a partire dai trattati fondamentali[61] e, più direttamente, con l'approvazione della direttiva europea che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro (2009)[62] promuove il rispetto dei diritti fondamentali, tra cui il principio dell'uguaglianza tra le persone e il divieto di discriminazione, dove figura espressamente il divieto di discriminazione relativo all'età; il quadro normativo, di rango costituzionale, si irradia in tutte le azioni comunitarie mentre il D.lgs. n. 215 del 2003 provvede all'attuazione della suddetta direttiva nel contesto italiano;
- il FSE: sin dalla sua istituzione, il fondo sostiene l'adattamento della popolazione ai mutamenti nel mercato del lavoro e costituisce un importante strumento finanziario a supporto di un'ampia gamma di obiettivi nel settore di istruzione, formazione, mercato del lavoro, in un'ottica di coesione economica e sociale dell'Unione europea. Il FSE, non solo come strumento finanziario ma come quadro di cooperazione degli stati e della società nel suo insieme, ha svolto un ruolo importante nella costruzione di infrastrutture concettuali e strutturali che rendono oggi disponibili valori e obiettivi comuni, alla base di un effettivo spazio europeo di istruzione, formazione, lavoro; altri strumenti finanziari affiancano oggi, su terreni più specifici, il FSE, intervenendo sui medesimi ambiti di azione;
- le strategie coordinate in materia di istruzione e formazione e in materia di occupazione dove istruzione e formazione sono strumenti essenziali per favorire uno sviluppo pieno e inclusivo della società della conoscenza, occupabilità, competitività del sistema economico e del modello sociale europeo ispirato a inclusività e coesione;
- il Pilastro europeo dei diritti sociali e il relativo Piano di azione, che garantiscono il diritto alla formazione e *al retraining* per le persone, in un quadro di equità anche relativamente all'età.

[59] Pur segnalando come specifici al nostro ambito di azione gli impegni 4 e 5 del MIPA/RIS, specifichiamo che tutti i committment sono interconnessi tra loro e rilevanti per favorire una piena partecipazione delle persone che avanzano nell'età alle diverse dimensioni della vita economica e sociale.

[60] Traduzione da a cura dell'autrice.

[61] Cfr. Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (2016/C 202/01) art.1.2, Trattato di Lisbona, 2009 e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2012/C 326/02).

[62] Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Sul piano più specifico dell'invecchiamento della popolazione, limitandoci al quadro attuale, la recente Comunicazione della Commissione "*Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento*" (Commissione Europea 2023) ricapitola ed attualizza il percorso condotto dall'Unione europea nei diversi ambiti di azione e promuove una visione complessiva e pluri-generazionale su come intervenire. Ne esce un quadro positivo, con molti strumenti disponibili a livello europeo, che vede integrati nelle politiche di sostegno alla transizione demografica il sostegno ai giovani, alle famiglie, agli anziani, il contributo della migrazione, e introduce elementi per un *mainstreaming* della questione dell'invecchiamento attivo nelle diverse politiche.

Inseriamo in questa ricostruzione anche le strategie di rilancio dell'economia europea successive alla pandemia, che agiscono a supporto dell'invecchiamento attivo, con riferimento alla partecipazione al mercato del lavoro e all'apprendimento. L'azione di rilancio comprende anche le azioni di riforma dei sistemi di istruzione e delle politiche attive del lavoro e una accelerazione verso le transizioni verde e digitale. Di queste accelerazioni si deve tenere conto in termini di fabbisogni formativi, che coinvolgono maggiormente la popolazione matura, presumibilmente più esposta, per competenze e professionalità maturate in differenti contesti formativi e produttivi, alla necessità di interventi di allineamento delle competenze alle necessità del mercato del lavoro.

Nel contesto pandemico, il FSE è intervenuto in modo straordinario attraverso le Iniziative (CRII) e (CRII plus), per sostenere misure di adattamento della forza lavoro alle nuove competenze legate all'emergenza sanitaria e al digitale[63]; questa linea di attività di tipo emergenziale, con innesti finanziari straordinari, si è evoluta fino alla previsione di una specifica linea di azione a supporto della formazione continua nei processi di innovazione nell'ambito del PON SPAO dove ha operato il "Fondo Nuove competenze". Ritroviamo questa linea di attività consolidata, a sostegno di nuove competenze, nel quadro del nuovo FSE+ e all'interno del PON Giovani Donne e Lavoro (PON GDL).

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) interviene con importanti azioni nelle specifiche azioni rivolte al sistema di istruzione e di formazione, nella riforma dei servizi per il lavoro, nella predisposizione di Programma "Garanzia Occupazione Lavoro" con annesso "Piano Nazionale delle competenze" (Missione 4 e 5) e nell'ambito delle priorità trasversali rivolte al recupero di *gap* strutturali, tra cui sono incluse le pari opportunità in campo generazionale[64], le pari opportunità di genere e quelle relative allo svantaggio territoriale. La rilettura esplicita di queste strategie in ottica di invecchiamento attivo della popolazione e di sostegno all'invecchiamento della forza lavoro consentirebbe un migliore raggiungimento degli obiettivi di valorizzazione della forza lavoro a disposizione.

Un ultimo riferimento è costituito dal recente "Rapporto sul futuro della competitività europea" (Draghi 2024) che inquadra le problematiche demografiche in rapporto al tema della competitività dell'Europa sulla scena mondiale e alla necessità di procedere tenendo conto delle caratteristiche della forza lavoro europea, con un *focus* molto attento alla formazione. Ne evidenziamo alcuni punti essenziali limitatamente alle questioni attinenti agli aspetti demografici e alla formazione:

- nella definizione del nuovo contesto in cui l'Europa si trova e alla necessità di un rilancio della competitività del continente europeo, il dato demografico costituisce una premessa essenziale: le proiezioni demografiche che vedono l'invecchiamento della popolazione europea unitamente alla sua riduzione, sono un fattore di criticità che non sostiene l'economia. Il rapporto parla infatti di "demografia

[63] Si fa riferimento al FSE programmazione 2014/2020, nell'ambito della quale l'UE ha innestato, con modifica dei regolamenti relativi ai Fondi strutturali, risorse finanziarie destinate ad aiuti di urgenza per fronteggiare l'emergenza Covid. La riprogrammazione dei Fondi strutturali a seguito del Covid è stata approfondita nelle precedenti edizioni del Rapporto sulla Formazione Continua (cfr. in particolare Inapp-Anpal, XXIII Rapporto di Formazione continua 2023) e nella Parte seconda del presente Rapporto.

[64] Il PNRR utilizza la dizione di "pari opportunità generazionale".

avversa" alla crescita, considerando la crescita demografica e la competitività come un *driver* naturale dell'economia[65].

- tra le diverse azioni indicate per il recupero della competitività del sistema economico e produttivo, la formazione svolge un ruolo essenziale a sostegno dell'innovazione, delle transizioni verde e digitale ed a sostegno dell'occupazione, in un'ottica di coesione e inclusione sociale.

Con riferimento alla formazione e alle competenze, il rapporto offre molte analisi ed indicazioni, ma soprattutto affronta la dimensione demografica come elemento fondamentale per orientare nuove politiche in questo settore. Ne indichiamo alcuni punti essenziali:

- insufficienza della formazione iniziale nel sostenere processi di innovazione continua e conseguente necessità di aumentare *l'adult learning*;
- necessità per l'Europa di superare il *gap* nel settore dell'innovazione e la mancanza di competenze che caratterizza il mercato del lavoro europeo, dove" *Innovation gap"* e "*closing skills gaps"* sono indicati come gli ambiti fondamentali da affrontare, con notevoli implicazioni sulla necessità di ampi interventi nei settori della istruzione e della formazione;
- con riferimento alle competenze, si sottolinea la necessità di favorire lo sviluppo di competenze, non solo di base ma l'intera gamma delle competenze chiave da assicurare a tutta la popolazione;
- venendo al *trend* demografico, il rapporto evidenzia come esso approfondisca il *gap* di competenze di cui l'Europa soffre e che deve superare;
- dall'andamento demografico deriva inoltre la necessità di valorizzare il potenziale ed i talenti inespressi della popolazione europea: giovani, donne, talenti, popolazione attiva con riferimento ai target deboli, tra i quali i lavoratori maturi ma più ampiamente la popolazione matura, laddove si prevedono importanti fenomeni di ristrutturazione industriale connessi alle trasformazioni in atto e necessarie al recupero di competitività dell'UE.

### 4.4.2 Per una lettura dei fabbisogni formativi in un'ottica di invecchiamento attivo della popolazione

Vi è oggi una consapevolezza sempre maggiore della necessità di aumentare gli sforzi di azione nel settore di istruzione e formazione, in particolare la formazione continua, inserendo in modo più pervasivo la questione demografica nella programmazione degli interventi, per arrivare alla costruzione di politiche sensibili all'età, fattore che differenzia la popolazione. Provando a fornire alcuni esempi di valutazione del fabbisogno formativo, dovrebbe essere prima di tutto ammodernato l'apparato concettuale.

In primo luogo, la costruzione di politiche a sostegno di un invecchiamento attivo della popolazione e a favore di competitività e inclusione sociale, in un contesto di invecchiamento della forza lavoro, non comporta, nelle diverse *policy*, l'esclusione di altre fasce di età della popolazione; piuttosto, sarebbe necessario costruire *policy* sensibili all'età che tengano conto delle diverse coorti/generazioni in termini di percorsi di istruzione e formazione ricevuta, abitudine alla formazione, fase del ciclo di vita, anche in collegamento ad aspettative e aspirazioni.

Una seconda questione attiene all'obiettivo di favorire una maggiore partecipazione della popolazione adulta alla formazione; in questo ambito, la dinamica demografica dovrebbe incidere sulla valutazione del rendimento dell'investimento in formazione degli *over* da parte dei datori di lavoro, in particolare nel settore privato, avendo il datore di lavoro pubblico, potenzialmente, anche altri obiettivi. La realtà dell'innalzamento dell'età media dei lavoratori, in una prospettiva di invecchiamento e di contrazione della forza lavoro rende

[65] Cfr. Il Rapporto pagg. 19 e 22. Si fa notare come questa diagnosi coincida con quanto evidenziato nel rapporto ONU precedente citato con il concetto di *population peack* e la sua attinenza alla crescita naturale dell'economia.

il lavoratore maturo, anche over 54, un "talento" nel mercato del lavoro, in termini di scarsità crescente del numero dei lavoratori e della popolazione, ma anche in termini di professionalità (titolo o esperienza professionale) e di potenziale, insieme ai giovani, alle donne, agli inattivi, ai lavoratori stranieri. Occorre promuovere questo cambiamento di prospettiva.

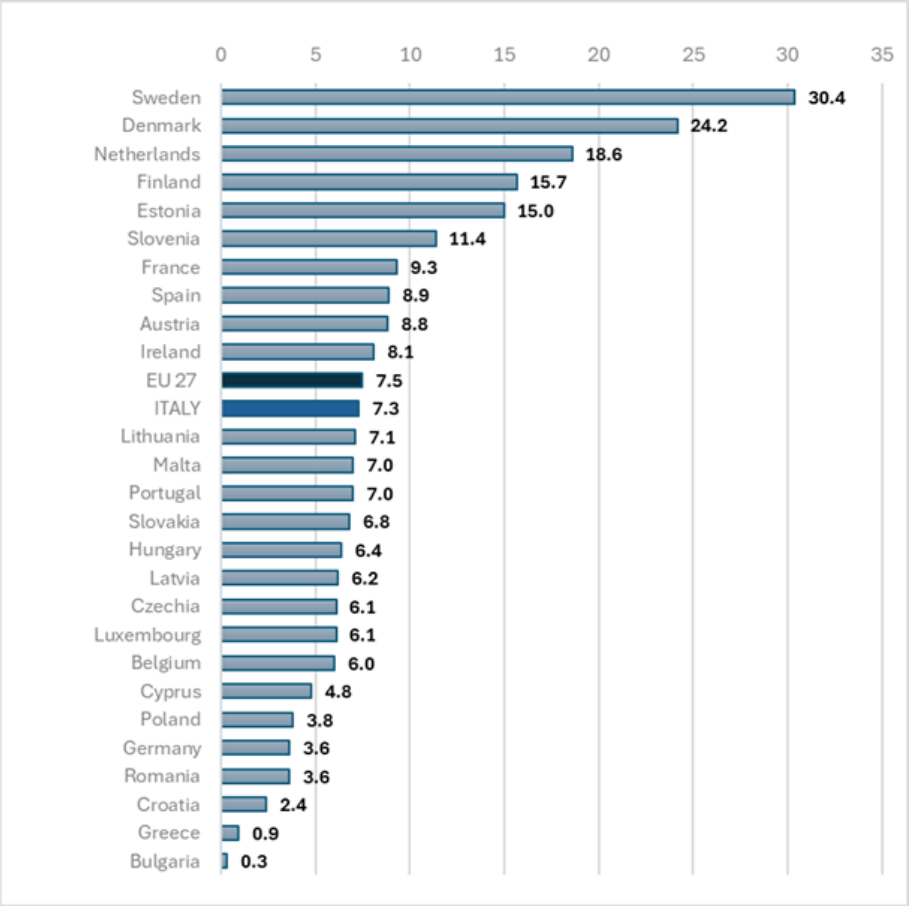
Un punto di attenzione riguarda anche il fattore "tempo/velocità" nella dinamica dei cambiamenti in atto, che dovrebbe orientare la programmazione delle politiche formative nella valutazione del fabbisogno formativo. Per fornire una esemplificazione, le forze in campo sembrano andare in due diverse direzioni: da un lato opera la transizione demografica, che porta, con i suoi tempi, ad un invecchiamento della forza lavoro; dall'altra operano le transizioni verde e digitali (ma non solo)[66], che richiedono capacità e competenze sempre nuove, accorciando i tempi di vita della formazione iniziale e continua, in un processo di cambiamento continuo. Come affrontare questa situazione per fare in modo che la popolazione matura partecipi ai processi di trasformazione? Probabilmente, dovrebbe capovolgersi l'andamento della partecipazione alla formazione rispetto all'attuale, con un maggiore accesso all'aumentare dell'età del lavoratore piuttosto che la sua diminuzione, ed ampliando le possibilità che tutti i percorsi di apprendimento della persona, anche quelli di tipo informale, contribuiscano al processo di innalzamento delle competenze, ad esempio, per tutta la gamma di competenze chiave, che sono oggi ampie e multidisciplinari.

Allargando il campo di osservazione, è utile approfondire il concetto di obsolescenza delle competenze in un contesto di invecchiamento della forza lavoro e di rapidi cambiamenti in atto, su come e quando una competenza declina, su cosa rende longeva una competenza o una qualificazione e come intervenire. Sono chiari gli impatti di questi problemi nel mercato del lavoro, anche relativamente allo sviluppo delle carriere. Il contesto attuale spinge l'analisi verso nuove frontiere legate all'ampiezza e alla profondità delle transizioni, alla velocità del cambiamento come fattore intrinseco dei mutamenti. Con riferimento a questi processi, le politiche di istruzione e formazione sono fortemente sollecitate e richiedono nuovi contenuti, modalità, modelli di intervento della formazione anche in relazione alla sostenibilità per gli individui di vere e proprie transizioni professionali, nel proprio o verso altri lavori, in termini di tempo, motivazione, finalità e benefici nella propria vita personale.

In merito alla partecipazione degli *over* ai processi formativi che, come evidenziato, rappresenta il passaggio fondamentale per rilanciare l'economia europea e garantire una piena partecipazione delle persone mature alla società, ribadendo che l'ambito della partecipazione al lavoro nella strategie a favore dell'invecchiamento attivo è una premessa per il raggiungimento di una molteplicità di risultati per l'individuo connessi al reddito, alla salute, al benessere, alla partecipazione ad una molteplicità di risultati sociali legati alla sostenibilità del modello europeo. La figura 4.6 (vedi anche par. 1.1 della Parte Prima del presente Rapporto) evidenzia, la partecipazione per età degli adulti alle attività di istruzione e formazione nella fascia degli over (55-64 anni), in base ai dati Eurostat relativi alla indagine *Labour Force Survey* (LFS). Come si vede, la partecipazione si presenta in linea con il valore medio europeo che, tuttavia, presenta ampie variazioni. Nel confronto con altri grandi paesi dell'Unione, Francia e Spagna in particolare, l'Italia presenta un tasso di partecipazione degli over 54 non molto dissimile (rispettivamente -2% e -1,6%, valore comunque non trascurabile, ai fini delle opportunità di formazione), superiore a quello della Germania (+3,7), molto distante dai livelli presenti nei paesi del Nord Europa, che hanno una grande tradizione nell'*adult learning*.

[66] Oltre alle transizioni gemelle, le più rilevanti in termini di finanziamenti, altre transizioni sono in atto, in materia di valori, cultura, necessità legate a settori emergenti del sociale. Tali transizioni possono incidere altrettanto sullo sviluppo economico e sociale, oltre che a vantaggio del benessere della popolazione.

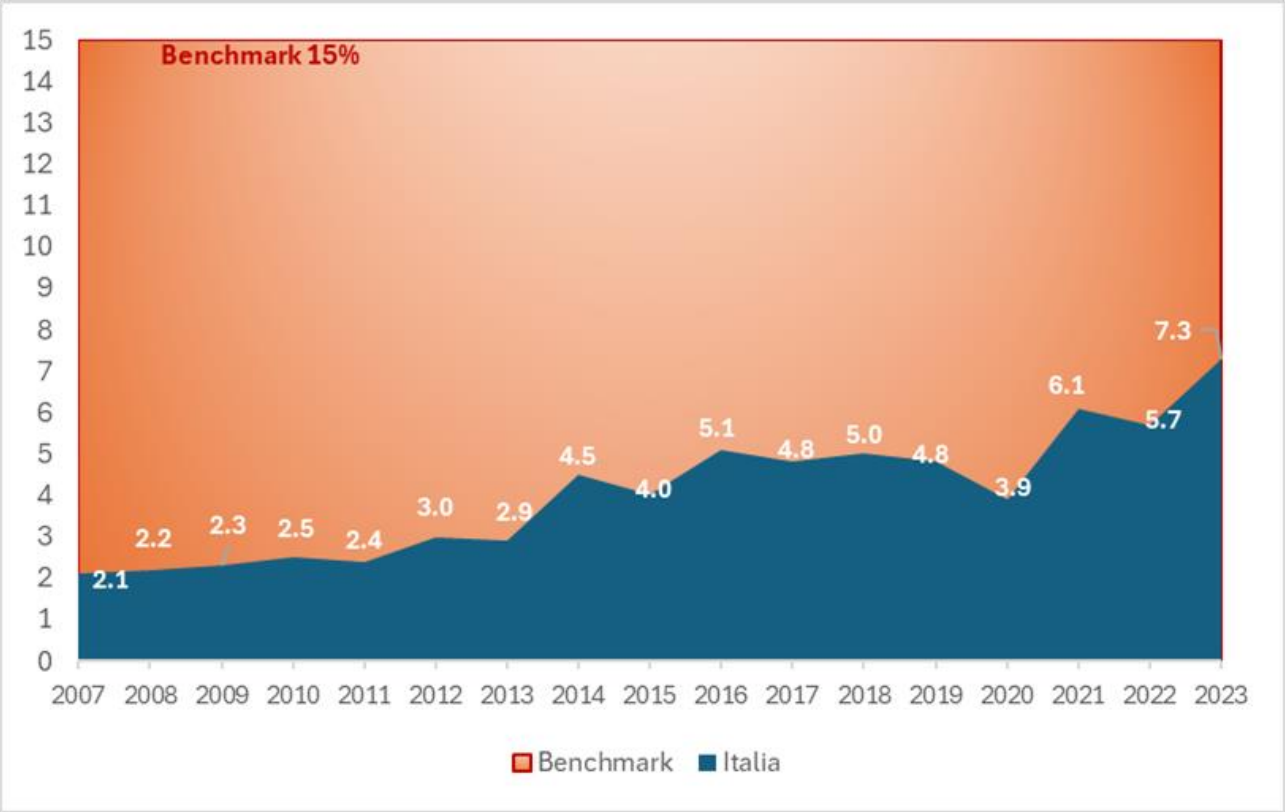
**Figura 4.6 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione nei Paesi dell'Unione europea, nella classe di età 55-64 anni - Paesi UE27, Anno 2023 (val. %)**




Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

Considerando la sola partecipazione degli occupati italiani, e sempre con un *focus* sulla popolazione matura, la figura 4.7 mostra l'evoluzione nel tempo della partecipazione degli *over* alle opportunità di apprendimento di tipo formale e non formale, dove è visibile l'aumento della partecipazione, che resta però molto al di sotto del livello indicato come riferimento (*benchmark* 2020) per garantire una adeguata manutenzione delle competenze di questa fascia della popolazione.

**Figura 4.7 - Tasso di partecipazione della popolazione di 55-64 anni alle attività di istruzione e di formazione in Italia e soglia del Benchmark ET 2020 -. Anni 2007-2023 (val. %)**




Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, *Labour Force Survey* (LFS)

Con riferimento all'obiettivo di evidenziare una prima valutazione del fabbisogno di formazione per questa specifica fascia di popolazione, il cromatismo utilizzato nel grafico descrive la distanza tra i livelli di partecipazione ed il livello *benchmark* europeo, una vasta area in cui le politiche non hanno ancora raggiunto l'obiettivo. Il fabbisogno andrebbe letto congiuntamente ai livelli di qualificazione della popolazione italiana e di invecchiamento della forza lavoro, che descrivono ancora forti criticità rispetto alle altre grandi economie europee, dove ancora circa la metà della popolazione risulta *low skilled*, in possesso, al massimo, di un livello di istruzione corrispondente al livello ISCED 0-2[67]. Sono numeri che descrivono un livello ancora insufficiente di opportunità di crescita personale e professionale nel corso della vita delle persone, come anche di crescita sociale, economica e produttiva, che frena il Paese nel suo sviluppo complessivo.

[67] Il dato si riferisce ai livelli di qualificazione della popolazione, classe di età 55-64 forniti da Eurostat; non sono disponibili dati comparativi per gli occupati dove i dati si riferiscono alla classe di età 55-74 anni.

# PARTE 2
# MONITORAGGIO DELLE *POLICY* DI FORMAZIONE CONTINUA

# CAPITOLO 5. L'EVOLUZIONE DELLE RIFORME A SUPPORTO DELLA FORMAZIONE CONTINUA PER LE IMPRESE E PER I LAVORATORI

## *Introduzione*

L'evoluzione delle riforme a supporto della formazione continua per le imprese e i lavoratori di questi ultimi anni è legata a diversi fattori di contesto intervenuti, in particolare, a partire dal 2020.

Le conseguenze derivanti, da un lato, dalla crisi sociosanitaria ed economica legata alla pandemia da Covid-19, dall'altro, dall'insorgere di nuovi conflitti sovranazionali, anche alle porte dell'Unione europea, ancora oggi non sopiti, ed anche dallo sfruttamento, spesso non controllato, delle risorse e della conseguente carenza di materie prime che ne deriva hanno per certi versi influito in questa evoluzione. A fronte di questi fattori di natura essenzialmente esogena rispetto al sistema nazionale, vi sono altri aspetti che riguardano prettamente il Paese, a partire dal modo in cui la curva demografica impatta sul mercato del lavoro, anche nel ridefinire priorità e strategie di intervento per la formazione, nonché al limite evidenziato da alcune *policy* a contrasto dei cambiamenti. Il riferimento va in particolare al programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori - GOL, che ha avuto, se non altro, il pregio di portare ulteriormente alla luce i limiti della programmazione, organizzazione ed erogazione dell'offerta formativa per gli adulti. In questo quadro, d'altra parte, occorre evidenziare come, nello stesso periodo, il sostegno alla formazione continua abbia consentito la definizione di politiche nazionali più integrate tra i vari attori che la sostengono e gestiscono, a partire dalle Parti sociali. Queste ultime sono state chiamate a supportare direttamente, con diversi ruoli, sia il Fondo Nuove Competenze – FNC che il percorso 5 di GOL, per citare le due *policy* più rilevanti dal punto di vista di impegno finanziario dell'ultimo triennio. Occorre domandarci se la necessità di agire in modo integrato tra i vari soggetti, sia, oltre una ineludibile necessità, anche la strategia più efficace di intervento.

A tal proposito, vengono rappresentate nelle pagine seguenti, alcune direzioni che questa evoluzione sta attualmente sviluppando e che si collocano nel quadro delle riforme disegnate dal Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, attraverso il Piano Nuove Competenze – Transizioni (PNC Transizioni); nel rafforzamento del Sistema nazionale di certificazione delle competenze, attraverso l'emanazione di una regolamentazione attuativa che disciplina i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze; nella sperimentazione di nuovi strumenti di fruizione della formazione continua orientati verso una personalizzazione sempre maggiore dei percorsi di apprendimento; nei recenti indirizzi forniti a livello comunitario affinché gli Stati membri possano affrancarsi sempre più dalla dipendenza strategica dai Paesi terzi anche attraverso il necessario rafforzamento delle competenze interne alla stessa Unione europea in grado di sostenere tale affrancamento ed indipendenza.

Tali direzioni sono tra di loro strettamente interconnesse e, allo stesso tempo, si inquadrano nella complessità del sistema socioeconomico contemporaneo. Tendono, infatti, a dare valore alla personalizzazione degli interventi, in risposta alle esigenze di apprendimento dei lavoratori, così come alla spendibilità e portabilità delle competenze acquisite nei diversi percorsi lavorativi, siano questi pubblici che privati, e ad indirizzare la formazione continua verso ambiti e settori di sviluppo in cui le componenti tecnologiche e di innovatività si configurano come elementi di competitività agita sia a livello interno che sovranazionale.

La *governance* di tale evoluzione richiede che intorno alle misure di *policy* qui richiamate sia garantito un raccordo continuo tra i diversi attori coinvolti, siano essi pubblici o privati che nazionali o territoriali.

## 5.1 Riformulazione del Piano Nuove Competenze - Transizioni

Da alcuni anni il nostro Paese è impegnato nella realizzazione di importanti riforme, tra cui quella in materia di politiche attive del lavoro e della formazione. Si tratta di riforme attese da tempo e rese possibili grazie alle ingenti risorse stanziate dall'Europa, principalmente, attraverso il programma Next Generation EU ed attuato in Italia dal Piano nazionale per la ripresa e la resilienza – PNRR, in stretta sinergia con le risorse messe a disposizione dalla politica di coesione europea e nazionale.

Nel 2024 vi è stato un ulteriore sviluppo di tali riforme. Infatti, nel dicembre 2023 il Consiglio ECOFIN[68] ha approvato il capitolo del Repower del PNRR italiano, e la *Council Implementing Decision* (CID)[69]. A seguito di tale decisione, al Ministero del Lavoro è stata attribuita la titolarità di una nuova riforma e di un nuovo investimento con una dotazione finanziaria di circa 1 mld di euro[70]. Si tratta della Riforma 5 della Missione 7 che introduce il Piano Nuove Competenze – Transizioni, adottato lo scorso marzo, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, e dell'Investimento 10 "Progetti pilota sulle competenze green" destinato al settore privato.

Come affermato dal Ministero del Lavoro nel Decreto di adozione del Piano[71], con esso si intende sviluppare ulteriormente il processo di integrazione tra formazione e lavoro, dotare il nostro Paese di "meccanismi stabili di contenimento e contrasto del fenomeno di disallineamento tra domanda ed offerta di lavoro, ossia della mancata rispondenza tra professionalità e competenze richieste dalle imprese e quelle effettivamente possedute dalle persone in cerca di occupazione o già occupate, anche e con particolare attenzione ai settori chiave della crescita intelligente e sostenibile, tra i quali quello green".

La nuova riforma aggiorna ed integra il Piano nuove competenze già adottato nel 2021[72], a seguito delle prime evidenze sull'andamento dello stesso[73], per la necessità di perseguire e raggiungere, entro dicembre 2025, gli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

La riforma definisce, pertanto, alcuni principi generali che dovranno essere sviluppati e declinati dalle Regioni entro il 30 settembre 2025, in particolare:

- un maggiore coinvolgimento del settore privato nella programmazione e nell'attuazione dell'offerta formativa in considerazione del fatto che le imprese possono offrire un importante valore aggiunto per la crescita qualitativa della formazione e dell'occupazione;
- un migliore riconoscimento della formazione sul lavoro e delle microcredenziali anche attraverso nuove modalità di apprendimento;
- l'implementazione di sistemi di analisi *ex ante* del mercato del lavoro e il monitoraggio degli effetti occupazionali della formazione finanziata, con particolare riferimento alla formazione continua gestita dai Fondi paritetici interprofessionali, strumenti ritenuti fondamentali per una migliore conoscenza dei bisogni e delle dinamiche del mercato del lavoro sul territorio.

Il Piano, inoltre, rivolge particolare attenzione ai settori della crescita intelligente e sostenibile.

Con tale evoluzione, dunque, il PNC Transizioni mette a disposizione ulteriori strumenti, rispetto a quelli inizialmente previsti nel 2021, indirizzando verso una formazione professionale sempre più orientata all'apprendimento basato sul lavoro e all'esperienza pratica (*work based learning*), certamente più inclusiva e dinamica.

---

[68] Cfr. la Decisione di Esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea 16051/23, 8 dicembre 2023 che approva la valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

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

[70] Cfr. Legge di Bilancio 2024 e D.M. 30 marzo 2024, Piano Nuove Competenze – Transizioni.

[71] Cfr. Allegato A del D.M. 30 marzo 2024, Piano Nuove Competenze – Transizioni, pag.3.

[72] Cfr. D.M. 14 dicembre 2021 di Adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze.

[73] *Monitoring step M5C1-3* del dicembre 2023 ed esiti di tre gruppi di lavoro con le Amministrazioni regionali, presso il Ministero del lavoro, che hanno contribuito all'elaborazione di alcune sezioni del PNC Transizioni.

## 5.2 Il Decreto dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni del MLPS

Il recente Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 9 luglio 2024 recante disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione (IVC) delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali rappresenta un ulteriore passo nella regolamentazione attuativa del Sistema nazionale di certificazione delle competenze. Il decreto punta a promuovere una nuova stagione di coordinamento per il rafforzamento della formazione per il lavoro, tra Ministero, Regioni e Province autonome ed enti della bilateralità per fare della formazione la leva strategica per affrontare le transizioni ecologica, digitale e demografica valorizzando le esperienze consolidate come buone prassi.

Il decreto intende regolamentare il sistema dei servizi di IVC complementare all'offerta pubblica di apprendimento permanente che garantisca la spendibilità e portabilità delle competenze acquisite dalle persone in ambiti e percorsi di titolarità del Ministero del lavoro riferiti a:

- la formazione continua e aziendale;
- la formazione/abilitazione nelle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- la formazione nelle politiche e programmi promossi dal MLPS, del volontariato e progetti di utilità collettiva, del Servizio civile universale, dell'apprendistato professionalizzante e tirocini e della formazione per l'imprenditorialità al fine di valorizzare la capacità formativa delle imprese e di tutti i soggetti della bilateralità migliorando la qualità della progettazione formativa e il coinvolgimento delle imprese.

Nel dettaglio, il Decreto prevede che le procedure di certificazione delle competenze gestite dal Ministero del Lavoro siano attuate tramite schemi specifici approvati con decreto direttoriale, previa acquisizione del parere del Gruppo tecnico nazionale[74] e con la funzione di supporto che la norma riserva all'Inapp (comma 2, art.1). I servizi di individuazione, validazione e certificazione (IVC) regolati da questa normativa riguarderanno solo gli interventi e i percorsi specificati puntualmente nel decreto (cfr. articoli 4 e 8), escludendo quelli indipendenti o promossi da altri enti pubblici. Per assicurarne la portabilità nel Sistema nazionale di certificazione, su richiesta della persona, le competenze individuate, valutate e certificate ai sensi e per effetto del Decreto saranno valutate e riconosciute da ciascun ente pubblico titolare secondo i criteri definiti, sulle Linee Guida dell'IVC, nel D. Lgs. 16 gennaio 2013, n.13, Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, e nel D.M. 5 gennaio 2021, Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze.

Nell'art. 3, si stabilisce che il Repertorio delle qualificazioni del MLPS è costituito da qualificazioni intese come micro qualificazioni riferite ai singoli risultati attesi nelle versioni vigenti e storicizzate dell'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni. Nelle more dello sviluppo evolutivo dell'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni, viene stabilito che, ai soli fini dell'individuazione e della messa in trasparenza delle competenze base e trasversali, il suddetto Repertorio sarà costituito inoltre dalle qualificazioni (intese come competenze riferite ai risultati di apprendimento o descrittori) dei seguenti quadri:

- QCER - Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue;
- *DiGComp 2.1* - Quadro comune europeo di riferimento per le competenze digitali;
- *EntreComp* - Quadro comune europeo di riferimento per le competenze imprenditoriali;

[74] Gruppo tecnico di cui all' art. 5, comma 3 del decreto interministeriale dell'8 gennaio 2018, composto a sua volta dal gruppo tecnico previsto dal decreto interministeriale del 30 giugno 2015, integrato dal Punto nazionale di coordinamento EQF e dai rappresentanti della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le Politiche europee.

- *LifeComp* - Quadro comune europeo per le competenze personali, sociali e di apprendimento;
- Standard di competenze stabiliti nell'ambito dell'indagine internazionale OCSE PIAAC.

Si specifica, inoltre, che l'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni dovrà raccordarsi con la nomenclatura della classificazione internazionale ISCED-F e con la classificazione ESCO.

Al fine di dare attuazione al Decreto, l'art. 4 identifica nello specifico gli enti delegati dal MLPS a gestire i servizi di IVC in riferimento alla formazione da loro finanziata, per i relativi ambiti di competenza:

- i Fondi interprofessionali per la formazione continua e i fondi bilaterali per la formazione e l'integrazione del reddito per servizi di IVC in esito agli interventi promossi dagli stessi;
- l'Unione nazionale delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per servizi di IVC attinenti agli specifici ambiti di intervento attribuiti alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- Sviluppo Lavoro Italia S.p.A. per servizi di IVC in esito a interventi promossi dal MLPS o da propri enti vigilati o convenzionati nell'ambito di programmi, investimenti e funzioni di propria titolarità o competenza, ivi comprese le iniziative di mobilità transazionale a valere sul Programma Erasmus+ o analoghe, nonché le misure finalizzate all'inclusione socio-lavorativa degli stranieri e per servizi di IVC in funzione della L. 14 gennaio 2013, n. 4, Disposizioni in materia di professioni non organizzate.

Gli enti delegati dovranno adottare regolamenti entro nove mesi dalla pubblicazione del decreto e dovranno rispettare gli standard minimi di sistema, processo e attestazione, garantendo la qualità e la coerenza dei servizi offerti, in conformità con il D. Lgs. n. 13/2013, e in attuazione delle Linee guida per l'IVC del DM 5 gennaio 2021.

L'articolo 8 identifica inoltre una serie di potenziali enti titolati per i servizi di individuazione delle competenze per le loro specifiche tipologie di percorsi, come di seguito indicato:

- i datori di lavoro titolari di contratti di apprendistato professionalizzante;
- i soggetti proponenti tirocini diversi da quelli curriculari, in esito a tirocini promossi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali o da propri enti vigilati o convenzionati;
- gli enti iscritti all'Albo degli enti di Servizio Civile Universale, in esito ai progetti di servizio civile universale; gli enti di Terzo settore iscritti nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, in esito ai progetti di volontariato;
- i Comuni o altre Amministrazioni pubbliche, in esito ai progetti utili alla collettività di rispettiva titolarità;
- le Amministrazioni pubbliche, in esito alle prestazioni di lavoro socialmente utile di rispettiva titolarità di direzione e coordinamento;
- i soggetti attuatori dei percorsi di formazione e accompagnamento per l'imprenditorialità e l'autoimpiego promossi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali o da propri enti vigilati o convenzionati.

L'art. 10 prevede che il MLPS sia titolare del monitoraggio, della valutazione dei livelli essenziali e degli standard minimi dei servizi IVC anche in un'ottica di miglioramento costante e che predisponga un rapporto annuale di monitoraggio e di valutazione, con il supporto di Inapp; nei casi di criticità, con il supporto di Inapp e di Sviluppo Lavoro Italia S.p.A., ha facoltà di intervenire con interventi di tutoraggio.

## 5.3 ILA: IL CONTO INDIVIDUALE DI APPRENDIMENTO. POTENZIALITÀ DELLO STRUMENTO E STATO DELL'ARTE IN ITALIA

Fra le misure in campo per il potenziamento delle misure di investimento in capitale umano e di politica attiva del lavoro troviamo il Conto Individuale di Apprendimento. Si tratta di una forma di sussidio individuale, volta a garantire una formazione individualizzata per un periodo stabilito di tempo e in modo ricorrente, che prevede, almeno in parte, una certa autonomia di scelta del percorso formativo da parte dei potenziali beneficiari.

Secondo l'OCSE[75] il Conto Individuale di Apprendimento è uno dei tre tipi di "*Individual Learning Schemes*", che sono:

1. il *Conto Individuale di Apprendimento*: in cui i sussidi vengono accumulati nel tempo e le risorse sono mobilitate solo se la formazione viene effettivamente intrapresa;
2. il *Conto individuale di risparmio*: in cui gli individui accumulano risorse nel tempo ai fini della formazione. Le risorse inutilizzate rimangono di proprietà dell'individuo e possono, a seconda del regime, essere utilizzate anche per altri scopi (ad es. pensionamento);
3. il *Voucher*: ovvero un sussidio diretto, da utilizzare a fini di formazione, spesso con il cofinanziamento da parte dell'individuo, che non consente però un'accumulazione di risorse nel tempo.

A livello europeo, la Commissione ha pubblicato la proposta di Raccomandazione del Consiglio sui Conti Individuali di Apprendimento il 10 dicembre 2021, unitamente ad un'altra proposta sulle Microcredenziali ed entrambe sono state adottate dal Consiglio EPSCO il 16 giugno 2022, confluendo nelle 12 azioni faro annunciate nell'agenda per le competenze per l'Europa (luglio 2020), per rispondere alla crisi pandemica Covid 19, nonché nel piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali (marzo 2021). Certamente all'indomani dell'annuncio del 2023 come Anno Europeo delle Competenze, la Commissione UE ha annoverato anche la misura dei Conti individuali di apprendimento tra le *policies* in grado di incidere sulla promozione di maggiori e più efficaci, ma soprattutto più inclusivi, investimenti nella formazione e nel miglioramento del livello di competenze della forza lavoro europea, nell'ottica di sfruttare appieno gli investimenti del Next Generation EU e con l'obiettivo di raccogliere prontamente le sfide delle transizioni verde e digitale. Tuttavia, occorre ricordare che nel panorama europeo si tratta di uno strumento che ha diversi livelli di implementazione e che raccoglie variegate e significative esperienze[76]. L'esperienza più matura ad oggi di Conto Individuale di Apprendimento è il *Compte Personnel de Formation* francese[77], che si configura come una misura universale per i cittadini che si affacciano o che già si trovano nel mercato del lavoro. Nel caso specifico viene alimentato annualmente un conto individuale (del valore di 500€ per anno, fino ad un limite di 5000€, che sale a 800€ con un limite di 8000€ per i lavoratori meno qualificati) da spendere entro un dato lasso di tempo.

In Italia il Conto Individuale di Apprendimento è stato messo in campo fin dalla programmazione FSE 2000-2006, ma sperimentato su piccoli e specifici target, nonché su limitati territori da diverse Amministrazioni regionali, quali la Toscana, il Piemonte, l'Umbria e la Provincia Autonoma di Trento, per citare alcuni casi[78].

[75] Per un approfondimento, cfr. https://doi.org/10.1787/203b21a8-en.

[76] Paesi Bassi, Croazia, Polonia, Bulgaria.

[77] La misura è stata oggetto di un recente intervento di riforma con la Legge n. 2018-771 "*Travail: Liberté du choix de son avenir professionnel*", denominata in sintesi "*Loi Avenir Professionnel*" e relativi decreti attuativi.

[78] Le esperienze di utilizzo dei voucher in talune Regioni hanno assunto anche una dimensione sistemica, come nel caso del sistema dotale di Regione Lombardia. La diffusione dei voucher può costituire sicuramente, in termini di programmazione e gestione un volano all'innesto del Conto Individuale di Apprendimento che ne rappresenta una forma di upgrade sistemica.

Tuttavia, una misura di *policy* universalistica, al pari di quella francese, non è al momento presente nel contesto delle politiche formative e di sostegno agli investimenti in capitale umano nel nostro Paese, pur rinvenendosi, nelle recenti innovazioni delle politiche formative e dell'istruzione tecnico-professionale, nell'istituzione del Sistema Nazionale di Certificazione delle competenze e nella riforma dell'orientamento, molti fattori abilitanti alla messa in opera dello strumento.

Proprio nell'ottica di sostenere un processo di design, implementazione progressiva e definizione della *governance* relativa a tale strumento, l'Italia ha aderito nella primavera 2023[79] ad un'iniziativa europea di *Mutual Learning* che ha coinvolto, oltre a numerosi Stati UE, anche Paesi extraeuropei, fra i quali, Singapore e la Corea del Sud, nell'ottica di fornire una visione di *policy* molto più estesa ed innovativa sul finanziamento alla formazione continua dei lavoratori. Nella sede sopra citata, nell'ambito di tale confronto tuttora in corso, si sono evidenziate le dimensioni da tenere presenti nel momento in cui gli Stati si approcciano ad effettuare il "design" della misura e che sono riassumibili nei seguenti punti:

- prevedere, sin dalla definizione della misura di sostegno alla formazione, un approccio integrato e strutturale di *policy*[80], come componente ordinaria dei sistemi di istruzione e formazione, come misura di incentivazione all'*upskilling* e *reskilling* nella formazione continua, come strumento di inclusione e promozione del sé e di innalzamento del livello motivazionale individuale nelle misure di politica attiva;
- definire una *governance* efficace ed ampia, sin dalla prima implementazione e dalla messa in opera della misura;
- garantire e prevedere un finanziamento adeguato alla programmazione di lungo corso, che consenta di apprezzare gli impatti sul sistema di formazione degli adulti e sui cambiamenti nella formazione della forza lavoro[81];
- implementare un sistema di *Quality assurance* che eviti le distorsioni nel mercato della formazione professionale e che sia in linea con gli standard nazionali ed europei;
- creare un portale unico per lo strumento che ne dia visibilità e che sostenga azioni di sensibilizzazione mirate verso target specifici, specialmente quelli portatori di bisogni complessi.

A partire da tali sollecitazioni e con una strategia europea che ha previsto di dedicare ulteriori incontri di supporto agli Stati membri, sempre nella forma del *Mutual Learning*, sono stati identificate le caratteristiche essenziali che i Conti individuali di apprendimento dovrebbero avere (figura 5.1) ed è stato altresì messo un focus specifico sui fattori abilitanti che, unitamente ad una *road map* condivisa con tutti gli *stakeholder* nazionali, guidi le istituzioni e gli attori chiave nel design della *policy* (figura 5.2). In questa logica, nelle figure che seguono si evidenziano in verde scuro le aree di maggior aderenza dei sistemi e del contesto nazionale attuale ad una possibile implementazione degli ILA nel nostro Paese, mentre in verde chiaro sono state sottolineate le aree di intervento dove concentrare maggiormente l'attenzione dei policy maker nella fase di design e di messa a sistema dei Conti individuali di apprendimento.

[79] La delegazione italiana, capeggiata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è stata composta con un'ampia rappresentanza degli *stakeholder* ed ha coinvolto il Coordinamento delle Regioni, le parti sociali e rappresentanti dei Fondi interprofessionali.

[80] È il caso della *National Learning Card* della Corea del Sud, presentata negli incontri di *Mutual Learning*.

[81] Su questo tema, si veda Prof. Johnny Sung, https://theskillsforum.com/a-guide-to-creating-an-individual-learning-account/

**Figura 5.1 – Caratteristiche essenziali dei Conti individuali di apprendimento**

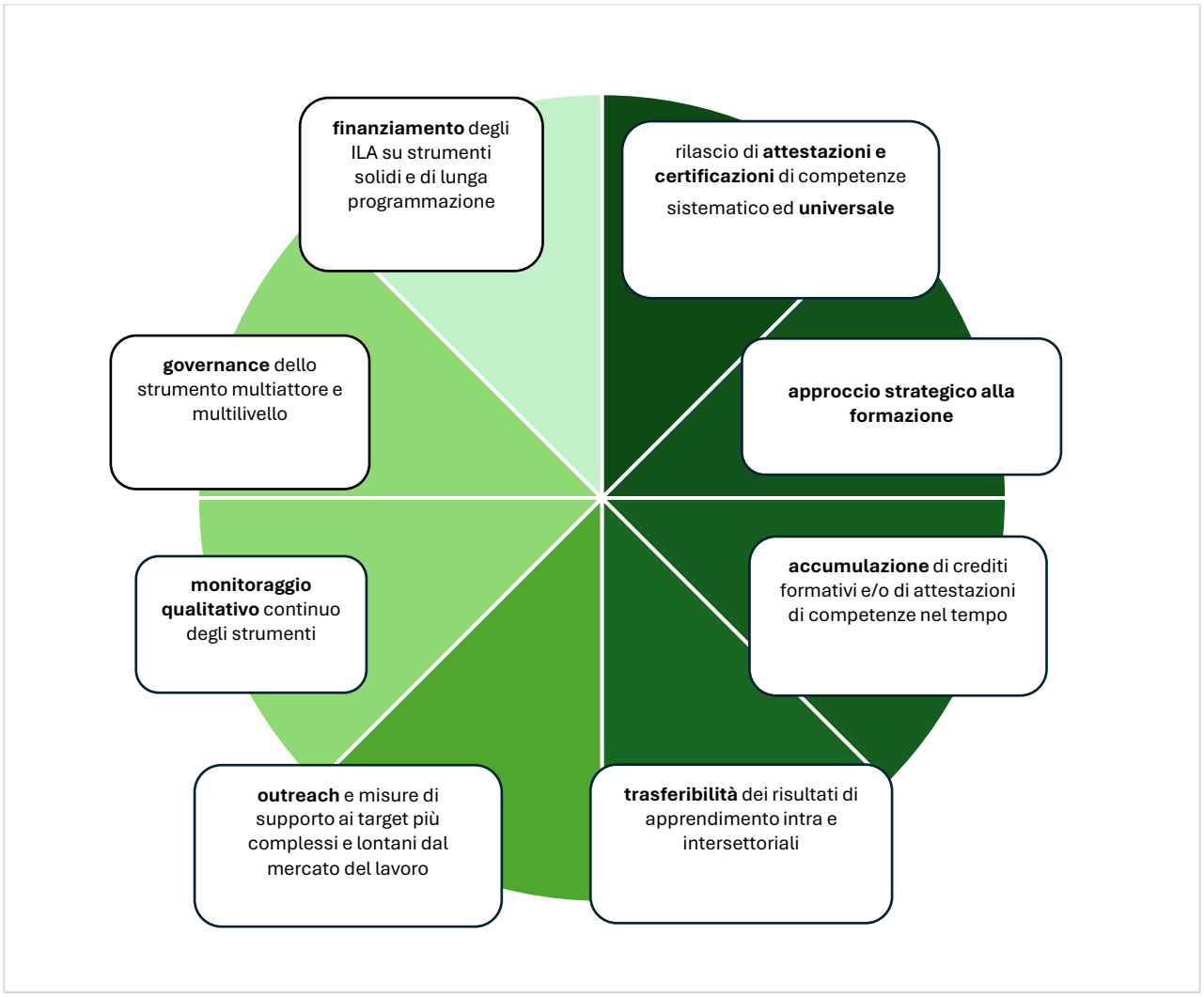
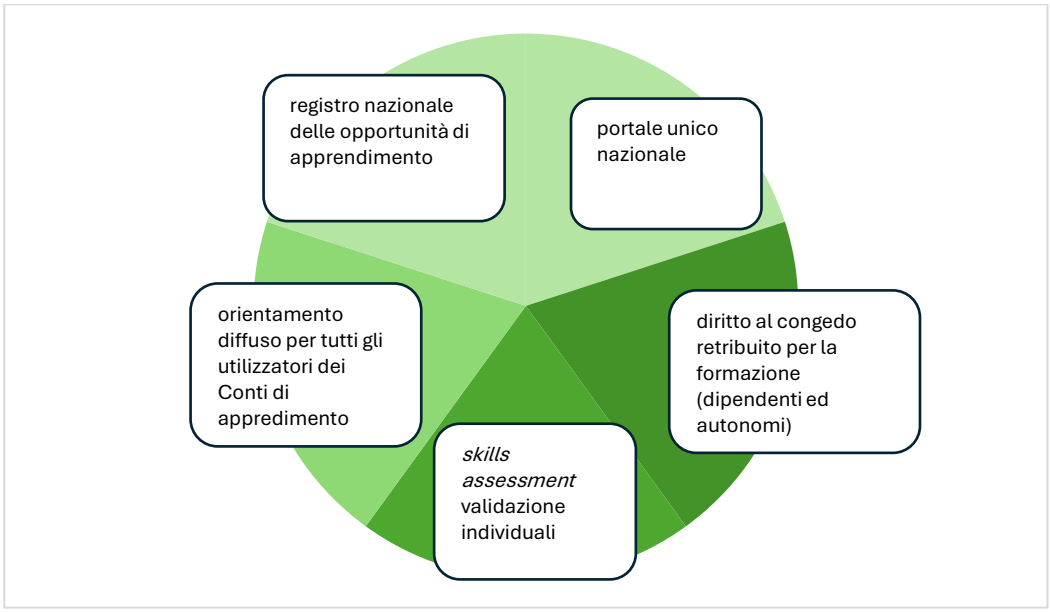


**Figura 5.2 – Fattori abilitanti**




## 5.4 Il contributo offerto alla formazione dalla piattaforma STEP

Istituita con il Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio in data 29 febbraio 2024, la piattaforma STEP - *Strategic Technologies for Europe Platform* rappresenta uno strumento dell'Unione Europea per ridurre la propria dipendenza dai Paesi terzi in diversi settori produttivi ed economici e, conseguentemente, rafforzare la propria autonomia strategica e la sostenibilità del mercato interno cercando di intervenire sulla propria competitività.

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

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

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

Operativamente il Regolamento modifica la Direttiva 2003/87/CE[82], così come diversi altri Regolamenti[83] che prevedono il finanziamento di linee di azione in favore di politiche di sviluppo di natura infrastrutturale e rivolte alle risorse umane delle diverse regioni europee. Il Regolamento STEP interviene all'interno di queste linee di finanziamento già presenti in programmi in attuazione nell'Unione, riservandosi un ammontare finanziario complessivo pari a 1,5 mld di euro, ai prezzi correnti al momento della emanazione dello stesso Regolamento, al fine di favorire l'implementazione dei processi previsti dalla stessa piattaforma.

Tale implementazione si concretizza nei due obiettivi di STEP che intervengono, rispettivamente, sui settori produttivi di natura strategica e sulle competenze necessarie per implementare tali settori. Specificamente gli obiettivi sono:

a) sostenere lo sviluppo o la fabbricazione di tecnologie critiche in tutta l'Unione o salvaguardare e rafforzare le rispettive catene del valore[84] nei seguenti settori specifici:
   i) le tecnologie digitali, incluse quelle che contribuiscono ai traguardi e agli obiettivi del programma strategico per il decennio digitale 2030, i progetti multinazionali previsti dallo stesso programma, l'innovazione delle tecnologie *deep tech*[85];
   ii) le tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse, incluse le tecnologie a zero emissioni nette quali definite nel Regolamento sull'industria a zero emissioni nette[86];
   iii) le biotecnologie, compresi i medicinali inclusi nell'elenco dell'Unione dei medicinali critici e i loro componenti[87];
b) affrontare le carenze di manodopera e di competenze essenziali per tutti i tipi di posti di lavoro di qualità a sostegno dell'obiettivo a), in particolare attraverso progetti di apprendimento permanente, di istruzione e formazione, comprese le accademie europee dell'industria a zero emissioni nette istituite a norma delle disposizioni pertinenti del Regolamento sull'industria a zero emissioni nette, e in stretta cooperazione con le parti sociali e le iniziative di istruzione e formazione già esistenti.

Dell'insieme dei programmi in corso che vengono modificati dal Regolamento STEP, il FSE+ è il programma di elezione per creare e rafforzare le competenze utili a sostenere lo sviluppo o la fabbricazione di tecnologie critiche in tutta l'Unione e, quindi, anche nel nostro Paese. A seguito delle modifiche introdotte dal Regolamento STEP del 29 febbraio 2024, a far data dal 1° marzo 2024, il Regolamento FSE+ 2021/1057 è stato integrato con l'articolo 12 *bis* – Sostegno agli obiettivi STEP a cui fa poi seguito, nel merito, una Comunicazione della Commissione volta a fornire i primi orientamenti agli Stati membri, e specificamente alle Autorità di Gestione delle risorse cofinanziate dalla UE, per l'attuazione di quanto previsto dai due obiettivi[88].

Queste evoluzioni vengono recepite anche dalla normativa nazionale, attraverso il D.L. 7 maggio 2024, n.60, Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, poi convertito nella L. 4 luglio 2024, n.95, che prevede, all'art.8, comma 1, la definizione di orientamenti nazionali volti al sostegno dei settori di sviluppo

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

[83] Di seguito l'indicazione dei Regolamenti UE modificati: il 2021/1058, del 24 giugno 2021; il 2021/1056, del 24 giugno 2021; il 2021/1057, del 24 giugno 2021; il 1303/2013, del 17 dicembre 2013; il 223/2014, dell'11 marzo 2014; il 2021/1060, del 24 giugno 2021; il 2021/523, del 24 marzo 2021; il 2021/695, del 28 aprile 2021; il 2021/697, del 29 aprile 2021; il 2021/241, del 12 febbraio 2021.

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

[85] Cfr. Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022.

[86] Cfr. COM(2023) 161 final, Bruxelles, 16.3.2023.

[87] Cfr. COM(2023) 672 final, Bruxelles, 24.10.2023.

[88] Cfr. Comunicazione della Commissione C/2024/3209.

contemplati dal Regolamento STEP, compresi i nodi legati alla carenza di manodopera e di competenze connesse allo sviluppo di tali tecnologie critiche.
In tale direzione, al fine di cogliere le sfide che si stanno profilando anche nel nostro Paese, si sta muovendo la riprogrammazione del PN *Giovani, Donne e Lavoro*[89], che, seppur in assenza ad oggi degli orientamenti nazionali, intende inserire tra le linee di finanziamento una priorità dedicata a STEP. Anche altre AdG FSE+, sia nazionali che regionali, durante questa fase della programmazione europea, sono impegnate nel decidere se e come riorientare e riprogrammare parte delle risorse comunitarie disponibili verso un investimento in competenze coerenti con lo sviluppo di tecnologie critiche in base a due finestre temporali date dallo stesso Regolamento: il 31 agosto 2024 e il 31 marzo 2025.

### Box 5.1 – La rete italo-tedesca ConnActions per il rafforzamento del sistema duale

Nell'ambito del Memorandum di Intesa tra Italia e Germania sulla cooperazione bilaterale governativa, recentemente rinnovato fino al 2027, è nato il progetto *ConnActions*.
La Germania e l'Italia sono da sempre legate da un forte vincolo culturale ed economico. Già a partire dal 2012 si è registrata una forte collaborazione tra i due Paesi nel campo della formazione professionale, evidenziata dai numerosi Memorandum d'intesa che si sono susseguiti e che riguardano sia il coordinamento e la cooperazione rafforzata in materia di politiche attive del lavoro che un'importante attività di cooperazione per il rafforzamento della formazione professionale e del sistema duale.
A conferma del forte e reciproco interesse al proseguimento delle attività di cooperazione già avviate in tema di formazione professionale, all'interno del Memorandum d'intesa, proprio nel febbraio 2024 è stata sottoscritta, per la quarta volta di seguito, una dichiarazione comune d'intenti sulla cooperazione rafforzata in materia di formazione professionale, servizi per il lavoro e sistema duale, che coinvolge il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministero degli Affari economici tedesco (Bmas), il Ministero dell'Istruzione e del merito con l'omologo tedesco, ovvero il Ministero dell'Istruzione federale (Bmbf).
Fra i punti di particolare rilievo dell'intesa ratificata tra i due Paesi vi è la promozione del dialogo partecipativo tra imprese e società ed il sostegno agli attori dello sviluppo locale, che ha acceso i riflettori sull'opportunità di sostenere la creazione di reti di attori bilaterali, partecipate da stakeholder sia pubblici che privati su temi di interesse reciproco.
L'obiettivo condiviso da entrambi i Paesi è quello di dare linfa ai potenziali partenariati strategici bilaterali sui temi del sistema duale di istruzione e formazione e della qualità della formazione professionale, come volano per i progetti di mobilità professionale, geografica e di scambio di eccellenze tra imprese, enti di formazione ed attori del mondo del lavoro, riconosciuti come *driver* di crescita economica e sociale per entrambe le economie.
Proprio in tale contesto, tra l'autunno del 2022 ed il 2023, l'iniziativa governativa di cooperazione bilaterale, con il supporto del Bibb ufficio GoVet, della Camera di Commercio italo-tedesca di Milano (AHK) e dell'Anpal prima, attualmente di Inapp, ha dato il via al progetto *ConnActions*, con la costituzione delle reti bilaterali modello, in altrettanti settori economici strategici per le economie dei due Paesi. Le Reti costituite sono 6 e lavoreranno su temi di interesse comune con un programma, condiviso e definito con un approccio bottom-up, fino al 2026: si va dall'artigianato artistico, all'orientamento, alla rete degli scalpellini, a quella degli ottici, del gusto e, infine, del vino.
Nell'ambito delle attività di cooperazione bilaterali della rete del vino, Inapp è, inoltre, di supporto ad un'attività di ricerca e di approfondimento che la Regione Toscana e gli attori della rete stanno conducendo sulle competenze del settore vitivinicolo, con riferimento alle dinamiche di creazione di ecosistemi locali di competenze ed ai fattori utili per favorire un loro potenziale sviluppo futuro.

[89] Cfr. Decisione di Esecuzione della Commissione del 1.12.2022 (CCI 2021IT05SFPR001).

# CAPITOLO 6. IL SUPPORTO DELL'UE ALLA FORMAZIONE PER IL LAVORO ED A CONTRASTO DELLA CRISI

## 6.1 LE PECULIARITÀ DELLA POLITICA DI COESIONE 2014-2020

Gli ultimi dieci anni sono stati caratterizzati da profondi cambiamenti nella società e nel mondo del lavoro, in particolare. Si è andato delineando, man mano, uno scenario significativamente complesso e dinamico che ha richiesto e continua a richiedere grande capacità di comprendere tale evoluzione ed intervenire in modo rapido ed efficace per dare risposta alle nuove sfide.

Le importanti transizioni in corso, che intervengono in modo evidente sulle modalità di lavorare e di vivere, richiedono con urgenza nuove competenze per i lavoratori in grado di soddisfare le esigenze già presenti e quelle che verranno. È noto che le imprese hanno difficoltà a trovare figure professionali con le competenze necessarie e questo fattore condiziona non poco gli investimenti. I dati raccolti e diffusi dalla Commissione europea[90] indicano che tali imprese rappresentano ben il 77% del totale, che solo il 37% degli adulti segue corsi di formazione e il 40% di essi non dispone di competenze digitali di base. Anche indagini internazionali, ad esempio PISA[91] e PIAAC[92] dell'OCSE evidenziano che una quota considerevole di giovani e di adulti possiede competenze di base insufficienti.

È evidente che l'innalzamento delle competenze della popolazione attraverso percorsi di *upskilling* e *reskilling* è di grande interesse da parte dell'Unione europea, già da tanti anni impegnata su tale fronte attraverso diverse raccomandazioni, comunicazioni, strategie ed iniziative. Gli ultimi anni, in concomitanza della grave crisi pandemica che ha colpito duramente l'Europa e ha richiesto interventi straordinari e nuovi approcci per il mondo del lavoro, dell'istruzione e della formazione, sono stati caratterizzati da una maggiore attenzione ed un rinnovato impegno da parte delle istituzioni europee per promuovere una rivoluzione delle competenze senza precedenti e trasformare le transizioni ecologica e digitale in straordinarie opportunità per una ripresa rapida ed equa.

L'UE intende garantire un'istruzione e una formazione di alta qualità, inclusiva e accessibile, che consenta ai cittadini europei di sviluppare e rafforzare le competenze, ad iniziare da quelle digitali e verdi, indispensabili per accompagnare la doppia transizione ecologica e digitale in corso che crea nuove opportunità di lavoro e di investimento, soluzioni innovative sostenibili per un'economia europea più competitiva, capace di affrontare nelle migliori condizioni possibili le sfide presenti e future.

I finanziamenti a supporto di tali indirizzi sono ingenti, a partire da quelli della politica di coesione a cui se ne sono aggiunti altri, non meno importanti, negli ultimi anni.

Il ciclo programmatorio della politica di coesione europea 2014-2020 è stato un ciclo particolare, straordinario, perché segnato nella sua fase finale da cambiamenti radicali ed ineluttabili in seguito a: crisi

[90] Cfr https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-year-skills-2023_it

[91] *Programme for International Student Assessment* - è la più grande indagine internazionale nel campo dell'educazione con cadenza triennale, promossa dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico: si è conclusa la settima edizione (PISA 2018) che ha coinvolto 79 Paesi, mentre si attendono i risultati dell'ottava edizione (PISA 2021).

[92] *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* è un programma internazionale finalizzato alla valutazione delle competenze della popolazione adulta. La finalità del PIAAC è definire una strategia di intervento sulle competenze degli adulti attraverso la raccolta di dati utili sia per finalità scientifiche, sia per suggerire e realizzare azioni di policy efficaci per lo sviluppo e il mantenimento delle competenze degli individui. Attualmente è in corso il secondo ciclo PIAAC (2018-2024). Si veda, più avanti, il box 9.1

pandemica da Covid-19, crisi energetica ed elevato tasso di inflazione, guerre ai confini dell'Unione Europea. Tali eventi, del tutto inattesi, hanno avuto un forte impatto in tutti i Paesi membri e, di conseguenza, sulla politica di coesione.

L'esperienza maturata negli anni ha reso evidenti lacune e criticità dei Programmi Operativi - PO e la necessità di adeguare in tempi rapidi l'azione programmatoria alle nuove esigenze.

Per far fronte all'emergenza è stato necessario un grande impegno da parte della Commissione Europea e di ciascuno Stato membro. L'Italia è stato il primo Paese raggiunto dal Covid-19 e tra i più colpiti dalle crisi susseguitesi: sanitaria, economica ed energetica. Intenso è stato il lavoro di squadra nel ridefinire le risorse finanziarie dei fondi strutturali per consentire di affrontare nel miglior modo possibile gli effetti negativi derivanti da una situazione così grave e complessa.

Una rafforzata *governance* multi-attore e multilivello ha, infatti, consentito in poco tempo una significativa evoluzione della capacità programmatoria, in grado di farsi carico della complessità dei fenomeni e delle problematiche senza cedere a spinte di semplificazione e di disegno di interventi micro-settoriali o diretti a target specifici. È stato sviluppato, dunque, un percorso programmatorio molto più condiviso e partecipato rispetto al passato e le cui modalità sono state subito replicate sia per il PNRR, sia per i programmi della politica di coesione 2021/2027.

La Commissione europea ha introdotto una flessibilità straordinaria nell'utilizzo dei Fondi Strutturali e adottato le specifiche iniziative CRII e CRII+[93]; la stessa subito dopo ha lanciato l'iniziativa REACT EU, un programma ponte tra il ciclo 2014/2020 e quello 2021/2027 riferito alle annualità 2021 e 2022, volta a promuovere il superamento degli effetti negativi della crisi sanitaria sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali nelle regioni colpite dalla pandemia e favorire, al contempo, la transizione verde, digitale e resiliente di economia e società.

A seguito dell'assegnazione all'Italia, delle risorse REACT-EU (oltre 14 mld di euro), l'importo complessivo delle risorse programmabili FESR e FSE, considerando anche il cofinanziamento nazionale, ha superato i 64 mld di euro.

La programmazione 2014/2020 è stata caratterizzata anche da un significativo utilizzo dei costi standard, opzioni semplificate in materia di costi, fortemente incoraggiato dalla Commissione europea nell'ambito dei Fondi SIE e, in particolare, del FSE, primo Fondo ad applicarle già da diverse programmazioni.

Va tenuto presente che, in Europa, il nostro Paese è quello con maggior esperienza in materia, almeno in ambito FSE[94], maturata nel corso dei precedenti cicli programmatori e consolidata in quello 2014-2020 soprattutto con il PON Iniziativa Occupazione Giovani (IOG), primo Programma in Italia, e probabilmente in Europa, ad avere tutti i costi stabiliti in un atto delegato della CE ai sensi dell'art. 14.1 del Reg. 1304/2013.

Per quanto concerne il periodo di ammissibilità delle spese a valere sui programmi della politica di coesione 2014/2020, esso si è concluso a fine dicembre 2023[95], fatta eccezione per i programmi nazionali a cui sono state assegnate, successivamente al loro avvio, risorse REACT EU (tra questi il PON SPAO con un'assegnazione di circa 6 mld di euro) e per i quali è stata concessa una proroga al 2025.

---

[93] *Coronavirus Response Investment Initiative* e *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* sono strumenti che l'Unione europea ha messo a disposizione dei Paesi membri per fronteggiare la crisi sanitaria. Essi hanno consentito maggiore flessibilità nell'uso dei fondi Ue. Non si è trattato di risorse aggiuntive, ma della possibilità di riprogrammare i fondi europei 2014-2020 su spese relative all'emergenza, dall'acquisto di materiali e attrezzature sanitarie al sostegno alle imprese e alle spese di protezione sociale.

[94] Comparazione tra Paesi membri presentata in sede di *ESF Informal Technical Working Group* – ESF Committee del 7 marzo 2019.

[95] I flussi finanziari dall'Europa sono regolati da un meccanismo di disimpegno automatico che prevede, per il periodo 2014-2020, la perdita delle risorse non utilizzate nei tre anni successivi all'impegno (regola cosiddetta dell'"n+3"), per cui le risorse impegnate per il 2020, ultima annualità, possono essere spese entro il 31 dicembre 2023.

La Commissione europea, come già accennato sopra, ha stanziato in tempi brevissimi, a partire dal 2020, ulteriori ingenti risorse attraverso nuovi Programmi, in particolare si segnalano: *SURE, Next Generation EU* (NGEU) e *REpower EU* con l'iniziativa *SAFE*, nell'ambito dei Piani nazionali di ripresa e resilenza – PNRR, al fine di rilanciare l'economia e favorire la ripresa. Questo impegno straordinario, che non ha eguali nel passato, trova la sua massima espressione nel Programma Next Generation EU[96] che ha previsto investimenti per 750 mld di euro, principalmente destinati al passaggio al digitale ed alla transizione verde, a migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori, a conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Altro strumento attivato è SURE[97], un sostegno per la gestione della crisi pandemica a favore di lavoratori e imprese con una dotazione finanziaria di circa 100 mld di euro.
Le ingenti risorse dei due Programmi sono andate ad aggiungersi a quelle del Quadro finanziario pluriennale rafforzato 2021-2027[98], pari a circa 1.074 mld di euro, per adeguare la politica di coesione, principale leva di investimento pubblico in Europa, alle nuove esigenze e alle nuove sfide.
Si è trattato, complessivamente, di una disponibilità di risorse mai vista, un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimenti e riforme per l'intera Europa.
L'Italia è il primo Paese beneficiario sia delle risorse di NGEU, sia di quelle della politica di coesione, avendo maggiormente sofferto di bassa crescita economica ed elevata disoccupazione[99].
Il PNRR ha garantito al nostro Paese risorse per 191,5 mld di euro da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 mld sono sovvenzioni a fondo perduto, mentre i restanti 122,6 mld sono prestiti. A queste risorse si sono aggiunti ulteriori 30,6 mld, provenienti da un Fondo complementare nazionale, per un totale di 222,1 mld di euro[100].

## 6.2 Il contributo del Fondo Sociale europeo 2014-2020

L'FSE è, certamente, il fondo europeo che ha contribuito più di altri nell'accompagnare il nostro Paese ad attuare le importanti riforme in corso, in stretta connessione con il PNRR, per rispondere alle sfide nuove ed emergenti con soluzioni innovative ed efficaci. Tuttavia, si è trattato, spesso, di un cambiamento importante ma "non ancora perfetto" a causa della permanenza di difficoltà di attuazione, soprattutto in alcuni territori, carenze di coordinamento e di *governance* pienamente condivisa, difficoltà nel raggiungere i target più vulnerabili per favorire la massima fruizione delle opportunità. Tra le principali declinazioni del FSE nel periodo 2014/2020, si segnalano:

- l'evoluzione dei servizi a disposizione di chi lavora e di chi aspira a trovare un lavoro (es: Piano di rafforzamento delle politiche attive del lavoro, servizi di orientamento presso i Servizi pubblici per l'impiego);
- la sperimentazione su ampia scala di misure di accompagnamento e presa in carico personalizzata, con il coinvolgimento di un'equipe multidisciplinare, partendo dall'analisi delle competenze possedute per poi passare alla progettazione di un percorso ad hoc in grado di intervenire sui gap di competenze individuati, per poi rilasciare l'attestazione degli esiti formativi conseguiti;

[96] Cfr. COM (2020) 442 final del 27.05.2020.
[97] Ibidem.
[98] Cfr. Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del 17 dicembre 2020.
[99] Il meccanismo di allocazione delle risorse tra Stati membri considera non solo variabili strutturali come la popolazione, ma anche variabili contingenti come, ad esempio, la perdita di prodotto interno lordo legato alla pandemia.
[100] Cfr. https://politichecoesione.governo.it/it/pnrr-e-coesione/

- una grande attenzione alla formazione tecnico-professionale (IeFP, Sistema duale, IFTS, ITS Academy) e ai percorsi *work based learning* per ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di competenze sul mercato del lavoro;
- altrettanta attenzione allo sviluppo del capitale umano, con particolare riferimento alle transizioni verde e digitale: sviluppo/rafforzamento delle competenze e riduzione del *digital divide*;
- introduzione del Fondo Nuove Competenze (primo e secondo avviso) che ha rappresentato una novità assoluta a favore di imprese impegnate in innovazioni (di natura organizzativa, tecnologica, di prodotto), per le quali si renda necessario un adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori. In particolare, come si approfondirà nel capitolo 8, nella seconda edizione il Fondo ha assunto una funzione di accompagnamento alla gestione delle sfide in termini di competenze che derivano dalla doppia transizione digitale ed ecologica;
- sostegno all'occupazione attraverso politiche di incentivazione, seppur di breve durata e non per tutte le categorie; sgravi contributivi alle imprese che assumono; centralità assegnata agli strumenti dell'apprendistato, dei tirocini e del servizio civile, per la loro funzione ponte verso il mercato del lavoro a favore dei giovani e, in misura minore, delle donne;
- promozione e sostegno all'autoimpiego, sia per la creazione di nuove imprese che per l'avvio di attività di lavoro autonomo, attraverso lo sviluppo e il perfezionamento delle competenze e delle conoscenze necessarie all'avvio di attività di impresa o di attività professionale, con percorsi formativi dedicati, concessioni a fondo perduto e consulenze specialistiche per la fase di avvio attività.

I principali target a cui l'FSE si è rivolto nella programmazione 2014/2020 sono stati quelli dei giovani, delle donne, dei soggetti più vulnerabili.

Si segnala, con riferimento ai Programmi operativi nazionali – PON, che per la prima volta nella politica di coesione un intero Programma è stato dedicato ai giovani (PON IOG), in considerazione dell'alto tasso di disoccupazione giovanile e dell'elevata presenza di NEET nel nostro Paese.

Un altro intero Programma è stato dedicato, per la prima volta, al tema dell'inclusione (PON Inclusione) con l'obiettivo di creare un modello di welfare basato sull'inclusione attiva, rafforzando i servizi territoriali e il loro ruolo nei confronti dei cittadini beneficiari delle misure di sostegno al reddito.

Il pieno supporto fornito da FSE alla parità di genere ha invece rappresentato una conferma rispetto alle precedenti programmazioni, una priorità trasversale, investendo sia sull'*empowerment* per l'innalzamento dei profili di occupabilità e adattabilità della forza lavoro femminile, sia su misure di conciliazione tra vita lavorativa e privata e riequilibrio nella divisione dei carichi familiari.

## 6.3 LA FORMAZIONE NEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

Durante i diversi passaggi intercorsi tra le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027, ha ricoperto un ruolo fondamentale il Pilastro europeo dei diritti sociali. Proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione europea durante il Vertice sociale per l'occupazione e la crescita eque tenutosi a Göteborg il 17 novembre 2017[101], il Pilastro definisce gli orientamenti per monitorare

[101] Il Pilastro europeo dei diritti sociali stabilisce venti principi e diritti fondamentali suddivisi in tre categorie: 1) *pari opportunità e accesso al mercato del lavoro*, sostenibile attraverso lo sviluppo delle competenze e il sostegno ai sistemi dell'istruzione e dell'apprendimento permanente, le pari opportunità, la parità di genere e il sostegno attivo all'occupazione); 2) *condizioni di lavoro eque*, sostenibile attraverso forme di occupazione flessibili e nel contempo

i risultati delle politiche occupazionali e sociali dei Paesi dell'Unione europea, adottando un approccio che integri le priorità sociali in tutte le politiche europee e favorendone, conseguentemente, una valutazione di natura sociale.

Con esplicito riferimento al tema della formazione, il testo del Pilastro stabilisce:

- al primo principio, che "Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentano di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro";
- al quarto principio "il diritto a ricevere un sostegno per la ricerca di un impiego, la formazione e la riqualificazione. Ogni persona ha il diritto di trasferire i diritti in materia di protezione sociale e formazione durante le transizioni professionali". Sancisce, inoltre, che "I giovani hanno diritto al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema d'istruzione";
- al quinto principio che "i lavoratori hanno diritto a un trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l'accesso alla protezione sociale e alla formazione".

Quattro anni dopo, nel 2021, la Commissione europea ha adottato il *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali* all'interno del quale ha assunto tre obiettivi principali da raggiungere entro il 2030:

- un'occupazione per almeno il 78% della popolazione tra i 20 e i 64 anni;
- la partecipazione ogni anno di almeno il 60% degli adulti ad attività formative;
- la riduzione del numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale di almeno 15 milioni.

Coerentemente con tali obiettivi, il Piano individua anche una serie di azioni da intraprendere per il miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione, delle competenze, della parità, della protezione e dell'inclusione sociale.

L'obiettivo dato della partecipazione, ogni anno, del 60% degli adulti ad attività formative risponde a diverse necessità dell'insieme dell'Unione europea rappresentate, sostanzialmente, dal voler favorire una maggiore occupabilità, stimolare l'innovazione, garantire l'equità sociale, colmare il divario esistente nel campo delle competenze digitali. Il Piano si pone tale obiettivo in quanto ancora, nel 2016, solo il 37% degli adulti partecipava ad attività formative e, per gli adulti scarsamente qualificati, tale tasso scendeva al 18%. Un elemento che favorisce la situazione per cui gli adulti non si dedicano al miglioramento delle competenze e alla riqualificazione professionale è la non acquisizione delle competenze di base e trasversali nel corso dell'istruzione e della formazione iniziali, soprattutto tra i gruppi svantaggiati. Ancora nel 2019, in periodo pre-Covid, il 10,2% dei giovani abbandonava il percorso scolastico o formativo con un livello massimo di istruzione secondaria inferiore, per non partecipare più ad altre attività formative o di istruzione. Questi dati sintetici a cui si è aggiunto, agli inizi del 2020, lo scenario legato agli effetti della pandemia e al conseguente isolamento sociale che ne è derivato, hanno stimolato, tra il 2020 e il 2021, delle riflessioni e degli impegni da parte, rispettivamente, della Commissione europea e del Consiglio, che hanno dato vita a due obiettivi a cui tendere, ovvero che:

- almeno l'80% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possegga competenze digitali di base, quale condizione preliminare per l'inclusione e la partecipazione al mercato del lavoro e alla società in un'Europa digitalmente trasformata;
- l'abbandono scolastico precoce possa essere ridotto mentre, di converso, la partecipazione all'istruzione superiore aumentata.

---

sicure, livelli salariali dignitosi, condizioni di lavoro e di protezione in caso di licenziamento, dialogo sociale ed equilibrio tra vita professionale e vita familiare); 3) *protezione sociale e inclusione*, sostenibile mediante misure di assistenza all'infanzia, prestazioni di reddito minimo e di disoccupazione, inclusione delle persone con disabilità, assistenza per i senzatetto, accesso ai servizi essenziali, salute e assistenza a lungo termine.

L'investimento in competenze e nell'istruzione è, conseguentemente, considerato dal Piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali un canale attraverso il quale offrire opportunità per tutti di apprendimento e lavorative e, allo stesso tempo, aumentare la produttività del Paese e il suo PIL. La necessità è quella di innalzare il livello della qualità dei sistemi formativi e di istruzione a partire da quella iniziale; indirizzare l'investimento in competenze, in primo luogo, verso le transizioni verde e digitale in grado di accompagnare il rapido evolversi delle società; destinare importanti risorse economiche, pubbliche e private per agevolare la partecipazione alle attività formative delle persone in età lavorativa e raggiungere il target del 60% di coinvolgimento degli adulti in attività formative entro il 2030.

## 6.4 LA FORMAZIONE NELLA PROGRAMMAZIONE FSE+ 2021-2027

Coerentemente con quella che è stata una delle principali missioni che ha accompagnato la programmazione del Fondo Sociale Europeo fin dalla sua istituzione, anche per il periodo di programmazione 2021-2027, durante il quale il FSE amplia gli ambiti di propria competenza, divenendo FSE+[102], le linee di programmazione rivolte alla formazione assumono un ruolo dirimente. Ciò è evidente dalla lettura del testo del Regolamento (UE) 2021/1057 del 24 giugno 2021, che istituisce il FSE+ e abroga il Regolamento (UE) 1296/2013[103], dal quale si evince che, tra i tredici obiettivi specifici previsti, tre sono esplicitamente dedicati allo sviluppo ed implementazione di linee di azione rivolte alla formazione.
Complessivamente, nel contribuire al raggiungimento dell'obiettivo strategico d) volto a creare *un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro dei diritti sociali*[104], il FSE+ prevede il sostegno alla formazione, in particolare, attraverso i seguenti obiettivi specifici contenuti nel Regolamento (UE) 2021/1057:
e) migliorare la qualità, l'inclusività, l'efficacia e l'attinenza al mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e formazione, anche attraverso la convalida degli apprendimenti non formali e informali, per sostenere l'acquisizione di competenze chiave, comprese le competenze imprenditoriali e digitali, e promuovendo l'introduzione di sistemi formativi duali e di apprendistati;
f) promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dell'educazione e cura della prima infanzia, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento degli adulti, anche agevolando la mobilità ai fini dell'apprendimento per tutti e l'accessibilità per le persone con disabilità;
g) promuovere l'apprendimento permanente, in particolare le opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze imprenditoriali e digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale.

[102] Con il Regolamento (UE) 2021/1057, in coerenza col principio di semplificazione, si stabilisce che il FSE+ venga attuato sia in regime di gestione concorrente (cfr. Parte II), sia in regime di gestione diretta e indiretta attraverso quella che è la componente EaSI dello stesso Fondo (cfr. Parte III).
[103] Il Regolamento abrogato è riferito al programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale "EaSI" valevole per il periodo 2014-2020.
[104] Cfr. l'art.5, del Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni per il periodo di programmazione 2021-2027. In particolare, al comma 1 dell'art.5 vengono declinati i 5 obiettivi strategici sostenuti dai fondi FESR, FSE+, Fondo di coesione e FEAMPA. L'obiettivo d) sostiene i contenuti del pilastro dei diritti sociali che, adottato dalla UE nel 2017, sancisce 20 principi e diritti fondamentali in grado di rappresentare la bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa nel 21° secolo.

Attraverso questi tre obiettivi specifici si intercettano i diversi ambiti in cui la formazione offre in maniera costruttiva il suo contributo all'accrescimento e al rafforzamento degli apprendimenti e delle competenze, ovvero: i contesti non formali di apprendimento; i contesti più formali rappresentati dalle diverse filiere formative e, quindi, la formazione iniziale, la formazione continua, la formazione esperienziale, la formazione permanente; i sistemi di incontro domanda-offerta di lavoro che coinvolgono, in particolare, il sistema della formazione e lo sviluppo di competenze digitali e *green* che accompagnano i processi di transizione in corso; i contesti in cui la formazione rappresenta uno strumento in grado di favorire, ai diversi livelli della filiera formativa, parità di accesso e di partecipazione per chi si trova in condizioni di svantaggio nei sistemi della formazione e del lavoro; i processi di mobilità professionale sempre più necessari in un sistema del mercato del lavoro in continuo cambiamento.

Il FSE+ contribuisce anche al raggiungimento di altri due obiettivi strategici previsti dal Regolamento (UE) 2021/1060 che intendono sostenere:

a) *un'Europa più competitiva e intelligente*, attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC);

b) *un'Europa resiliente più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio*, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile.

In entrambi tali obiettivi strategici la formazione gioca il suo ruolo: per il primo, può sostenere lo sviluppo di competenze per la specializzazione intelligente e per le tecnologie abilitanti, per la transizione industriale, per i raccordi tra istituti di istruzione superiore, istituti di istruzione e formazione professionale, centri di ricerca e di sviluppo di tecnologie; per il secondo, può offrire un importante contributo al miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione necessari per l'adattamento delle competenze e delle qualifiche nei settori collegati all'ambiente, al clima, all'energia, all'economia circolare e alla bioeconomia.

Quali siano le aspettative del contributo del FSE+, con la collaborazione in particolare del FESR, allo sviluppo del sistema della formazione è esplicitato nel testo dell'Accordo di Partenariato per l'Italia per il 2021-2027[105] - AdP, il quale come risultati attesi più rilevanti da perseguire attraverso le politiche per la formazione, in particolare nel Mezzogiorno, individua: il miglioramento delle competenze chiave della popolazione, a partire da quelle di base e con un'attenzione specifica a quelle digitali, verdi e blu; il contenimento dei fenomeni di dispersione scolastica; l'innalzamento dei livelli di istruzione terziaria; l'accrescimento della rilevanza del sistema di istruzione e formazione per i fabbisogni del mercato del lavoro.

Tra le linee di intervento da sostenere, in primo luogo, si evidenziano: la qualificazione e modernizzazione dei sistemi dell'istruzione e della formazione; il consolidamento e la diffusione dell'apprendimento basato sulle esperienze lavorative; il sostegno alle forme di collaborazione tra Università, Enti di ricerca e tessuto produttivo locale; il rafforzamento delle competenze STEM; la prevenzione e il contrasto della dispersione scolastica e degli insufficienti livelli di competenze di base; il rafforzamento delle competenze lungo tutto l'arco della vita attraverso la formazione permanente e continua.

[105] L'Accordo di Partenariato, in base a quanto previsto dall'art.10, par.6 del Regolamento UE 2021/1060 e a valle degli indirizzi forniti alla UE attraverso i Regolamenti, espone l'orientamento strategico nazionale per un impiego efficace ed efficiente del FESR, del FSE+, de Fondi di coesione, del JTF e del FEAMPA nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2027. L'AdP è in vigore tramite la Decisione di esecuzione della Commissione C (2022) 4787 del 15 luglio 2022.

## 6.5 LA FORMAZIONE NELLA PROGRAMMAZIONE DI ALTRI FONDI 2021-2027

Nel testo dell'AdP per l'Italia 2021-2027 altri due fondi intervengono sul tema formazione: il Fondo per una Transizione Giusta (*Just Transition Found* - JTF) e il Fondo Europeo di adeguamento alla Globalizzazione (FEG).
Il *Just Transition Found* - JTF[106] viene introdotto con la programmazione in corso ed è volto a contribuire ad affrontare gli effetti sociali, occupazionali, economici ed ambientali della transizione verso gli obiettivi dell'UE per il 2030 sul clima e l'energia e per un'economia climaticamente neutra entro il 2050, in base a quanto previsto dall'accordo di Parigi del 2015.
L'azione del JTF interviene, pertanto, nel fornire sostegno a quei territori che devono far fronte a gravi sfide socioeconomiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica, a partire dalla riduzione delle emissioni di CO2 derivanti dall'impiego del carbone quale fonte energetica. Conseguentemente, in Italia, il JTF interviene nelle due aree del Paese nelle quali si concentrano le attività produttive legate all'impiego del carbone; si tratta dell'area del Sulcis Iglesiente, nel Sud-Ovest della Sardegna, dove hanno sede l'ultima miniera di carbone italiana che ha cessato le attività nel 2018 ed industrie metallurgiche legate alla filiera del carbone, e dell'area di produzione dell'acciaio a Taranto, in Puglia, dove è attiva, tra l'altro, una centrale elettrica a carbone che alimenta la stessa acciaieria e le adiacenti strutture di lavorazione dell'acciaio.
Attraverso il Fondo sono stati previsti, rispetto alle due aree, interventi di diversificazione economica e riconversione ambientale nel medio e lungo periodo che sono, evidentemente, di natura infrastrutturale, ma che contemplano anche, necessariamente, operazioni di sviluppo e riqualificazione delle competenze professionali in grado di accompagnare costruttivamente il cambiamento socioeconomico direzionato verso un impatto climatico zero.
Altro fondo previsto dall'AdP 2021-2027, che interviene nei processi di cambiamento in atto, è il FEG che, istituito nel 2006[107], per il periodo 2021-2027[108] accompagna le trasformazioni socioeconomiche derivanti dalla globalizzazione, oltre che dai cambiamenti tecnologici ed ambientali, sostenendo i lavoratori espulsi dal contesto lavorativo e i lavoratori autonomi nei processi di adattamento ai cambiamenti strutturali in atto, attraverso diverse misure, tra cui la formazione e la riqualificazione mirata in materia di tecnologie dell'informazione, della comunicazione e delle diverse competenze richieste dall'era digitale, così come la attestazione delle conoscenze e delle competenze acquisite.
Costituendo il FEG un fondo di emergenza che interviene in maniera reattiva nell'ambito di eventi di crisi aziendali e di ristrutturazioni lavorative importanti, contribuisce ad attuare i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali accrescendo la coesione economica e sociale tra gli Stati membri e le diverse regioni d'Europa.
Altri fondi rilevanti sulla formazione, che intervengono durante il periodo 2021-2027, sono quelli afferenti al Programma Erasmus+[109] che, rispetto al periodo 2014-2020, dispone di una dotazione quasi doppia, pari ad oltre 26 miliardi di euro.
Gli obiettivi specifici del programma sono tre, tutti volti al rafforzamento degli apprendimenti, anche non formali e informali, mediante il sostegno a processi di mobilità, rispettivamente, di persone e gruppi delle diverse età e coi diversi livelli di istruzione e formativi, di giovani tra i 13 e i 30 anni, di personale sportivo. Nel perseguire questi tre obiettivi, il programma sostiene anche la cooperazione, la qualità, l'inclusione e l'equità, l'eccellenza, la creatività e l'innovazione sviluppate nelle organizzazioni e per le politiche rivolte all'istruzione e alla formazione, ai giovani, allo sport.

[106] Cfr. Regolamento (UE) 2021/1056 del 24 giugno 2021.
[107] Cfr. Regolamento (CE) 1927/2006 del 20 dicembre 2006.
[108] Cfr. Regolamento (UE) 2021/691 del 28 aprile 2021.
[109] Cfr. Regolamento (UE) 2021/817 del 20 maggio 2021.

Le tre azioni chiave sostenute dal programma (1 - mobilità ai fini dell'apprendimento, 2 - cooperazione tra organizzazioni e istituti, 3 - sostegno allo sviluppo delle politiche e della cooperazione) devono intercettare i tre obiettivi specifici dati in una logica di valore aggiunto europeo. Ovvero, tutte le azioni finanziate devono, nei tre settori individuati, assicurare: 1) il carattere transnazionale per la mobilità ai fini dell'apprendimento e la cooperazione volta a favorire un impatto sistemico sostenibile; 2) la complementarità e le sinergie con altri programmi e politiche nazionali, europee e internazionali; 3) il contributo alla trasparenza e al riconoscimento degli strumenti dell'Unione Europea.

Nato come un programma finalizzato allo scambio culturale ed educativo internazionale per gli studenti universitari, nel tempo esso ha allargato significativamente la platea dei destinatari e oggi fornisce un importante contributo all'accrescimento degli apprendimenti e dell'arricchimento culturale per le diverse fasce di età e i diversi livelli formativi. Offre, infatti, opportunità di apprendimento e mobilità, scambi culturali, cooperazione tra i Paesi rispetto a:

- l'istruzione scolastica, compresa l'educazione e la cura della prima infanzia. Destinatari delle azioni sono dirigenti scolastici, insegnanti e personale della scuola, ma anche alunni di tutti i livelli, dalla scuola dell'infanzia alla scuola primaria e secondaria;
- l'istruzione e la formazione professionale. Destinatari delle azioni sono apprendisti e studenti che frequentano istituti professionali, professionisti e addetti alla formazione professionale, personale di enti di formazione professionale iniziale, formatori e professionisti in imprese;
- l'istruzione superiore. In questo caso destinatari sono studenti dei tre cicli di studio (laurea triennale, laurea magistrale e dottorato di ricerca, o equivalenti), oltre a docenti, staff degli istituti di istruzione superiore, formatori e professionisti in imprese;
- i giovani dai 13 ai 30 anni, per i quali destinatari sono animatori giovanili, organizzazioni attive nel settore della gioventù, associazioni, enti locali, Ong e gruppi informali di giovani;
- l'istruzione degli adulti, per la quale sono destinatari membri di organizzazioni/enti per l'educazione degli adulti, formatori, personale dell'istruzione per adulti e discenti adulti.
- lo sport. In questo caso sono destinatari professionisti e volontari del settore, compresi atleti ed allenatori.

## Box 6.1 – Anno europeo delle competenze (9 maggio 2023 - 8 maggio 2024)

Il 14 settembre 2022 la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2022, pronunciato dinanzi al Parlamento europeo, ha sottolineato che, per favorire la crescita dell'economia sociale di mercato, occorrono un contesto imprenditoriale favorevole ed una forza lavoro con competenze adeguate alle necessità delle imprese, quindi, maggiori investimenti nella formazione e nello sviluppo delle competenze ed un migliore e più rapido riconoscimento delle qualifiche in Europa. Per tutte queste ragioni, la Presidente ha proposto di proclamare il 2023 Anno europeo delle competenze. Successivamente, il 12 ottobre tale proposta è stata adottata dalla Commissione, quindi, è stato avviato il percorso del Parlamento e del Consiglio europeo che si è concluso il 7 marzo 2023 con l'accordo politico tra Parlamento europeo e Stati membri sull'Anno dedicato alle competenze con inizio il 9 maggio 2023 e termine l'8 maggio 2024. La Commissione europea ha inteso rilanciare l'apprendimento permanente con il coinvolgimento non solo del Parlamento europeo e degli Stati membri, ma anche degli attori internazionali (in primis OCSE, OIL e UNESCO), delle parti sociali, dei servizi per l'impiego pubblici e privati, delle camere di commercio e dell'industria, degli enti di istruzione e formazione, dei lavoratori e delle imprese.

Gli obiettivi dell'Anno europeo delle competenze sono stati i seguenti:

- promuovere investimenti maggiori, più efficaci e inclusivi nella formazione e nel miglioramento del livello delle competenze per sfruttare appieno il potenziale della forza lavoro europea e sostenere le persone nel passaggio da un posto di lavoro a un altro;
- garantire che le competenze siano adeguate alle esigenze del mercato del lavoro, anche cooperando con le parti sociali e le imprese;
- abbinare le aspirazioni e le competenze delle persone alle opportunità offerte dal mercato del lavoro, in particolare per la transizione verde e digitale e la ripresa economica;
- attrarre persone provenienti da paesi terzi con le competenze necessarie all'UE, anche rafforzando le opportunità di apprendimento e la mobilità e agevolando il riconoscimento delle qualifiche.

Il 9 maggio, festa dell'Europa, è stato realizzato a Bruxelles un grande evento di lancio, il "Festival dell'anno europeo delle competenze", con collegamenti ad eventi svolti in contemporanea in tutta Europa e trasmesso in diretta streaming sul canale YouTube della Commissione europea. È stato poi previsto un coordinamento nazionale in ogni Stato membro, al fine di garantire la massima diffusione del programma e delle modalità di partecipazione. Per l'Italia, il coordinamento nazionale è stato affidato all'Inapp.

Dai risultati resi noti dall'UE[110], nel corso dell'intero anno, sono state messe in campo 190 iniziative sulle competenze e realizzati oltre 2.000 eventi e attività in tutti gli Stati membri, mobilitando milioni di persone e mettendo le competenze al centro dell'attenzione a livello locale, regionale ed europeo. A seguito di un'indagine realizzata a conclusione dell'anno, che ha coinvolto 3.500 intervistati in 12 Stati membri, è emerso che la consapevolezza dello sviluppo delle competenze è aumentata, in così poco tempo, dal 26% al 53%. Inoltre, il 64% degli intervistati, che hanno visto la campagna per l'Anno europeo delle competenze, ha dichiarato che ora sarebbe disposto a seguire un corso di formazione. Molto utile è risultata la piattaforma per il dialogo, la collaborazione e l'azione tra le istituzioni nazionali e comunitarie, le parti sociali, i fornitori di istruzione e formazione, i discenti, i servizi pubblici per l'impiego e le imprese, con l'obiettivo di creare una cultura sostenibile dello sviluppo professionale e della riqualificazione in Europa.

L'iniziativa ha, inoltre, stimolato azioni concrete per raggiungere l'obiettivo europeo 2030 di garantire che almeno il 60% degli adulti riceva una formazione ogni anno. L'UE continuerà ad assicurare il suo impegno per lo sviluppo delle competenze anche negli anni futuri, come indicato nel Piano d'azione della Commissione del marzo 2024 per affrontare la carenza di manodopera e di competenze.

[110] Cfr. https://year-of-skills.europa.eu/about/results-european-year-skills_en

# CAPITOLO 7. LA FORMAZIONE CONTINUA FINANZIATA DALLA BILATERALITÀ

## 7.1 L'ANDAMENTO DEL CONTRIBUTO FINANZIARIO DELLO 0,30% E LE SUE DESTINAZIONI

### *Alcune evidenze sul contributo finanziario 0,30%*

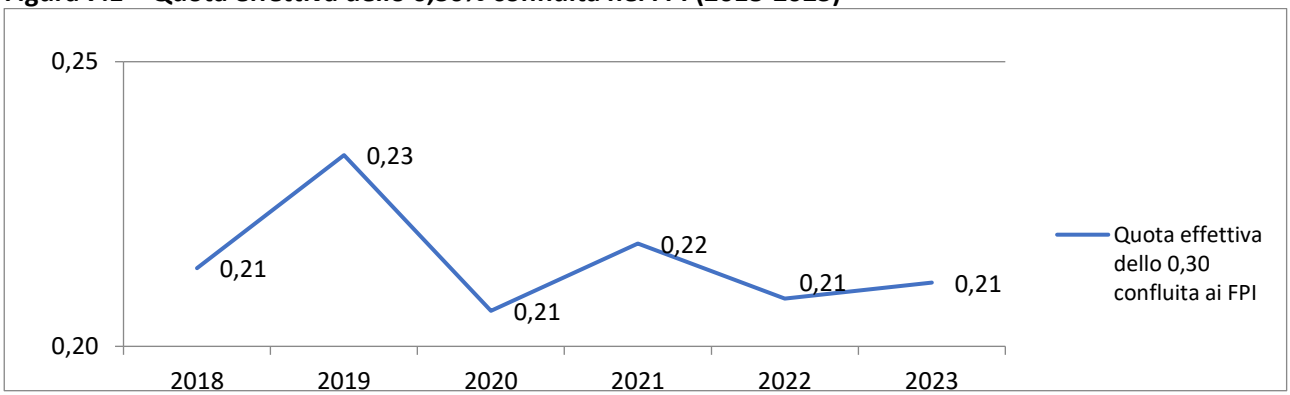
Nel 2023 per la prima volta il valore dello 0,30% ha superato l'importo di 1 miliardo, registrando un incremento del 15% circa rispetto al 2022. Tale incremento incide sia sulla parte optata dei Fondi (+16%, circa 777 milioni) che sul Fondo di rotazione (+30%). Su tale dato ha contribuito presumibilmente sia l'incremento della quota di lavoratori dipendenti, sia una rivalutazione del monte salari a seguito di alcuni rinnovi contrattuali, volti a far fronte all'elevato livello di inflazione avvenuto soprattutto nel biennio 2021-2022 (tabella 7.1).

**Tabella 7.1 - Partizione delle risorse finanziarie del prelievo 0,30% secondo la normativa vigente dal 2019 al 2023 (dati in euro a novembre 2023)**

| Risorse | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 (dato a novembre) |
|---|---|---|---|---|---|
| Fondi paritetici interprofessionali | 749.975.914,18 | 669.299.110,61 | 703.081.953,40 | 667.520.644,10 | 777.665.839,22 |
| Fondo di rotazione (min lavoro) | 93.212.526,75 | 93.128.481,63 | 80.000.000,00 | 86.670.135,66 | 93.487.347,91 |
| Fondo occupazione e formazione | | 91.128.481,63 | 64.252.424,92 | 86.670.135,66 | 113.487.347,90 |
| Trasferimenti allo Stato L. 190/14, comma 722 | 120.000.000,00 | 120.000.000,00 | 120.000.000,00 | 120.000.000,00 | 120.000.000,00 |
| **Totale** | **963.188.440,93** | **973.556.073,87** | **967.334.378,32** | **960.860.915,42** | **1.104.640.535,03** |
| Agricoltura inoptati (un DI CUI dei Fondi ai Ministeri competenti) | 9.150.201,07 | 6.494.220,72 | 7.592.423,40 | 10.086.995,15 | n.d. |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati Inps

**Figura 7.1 – Quota effettiva dello 0,30% confluita nei FPI (2018-2023)**




Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati Inps

La quota di risorse che effettivamente confluisce nei Fondi Interprofessionali si mantiene in linea con gli anni precedenti (0,21%) - figura 7.1, seppure al suo interno non è quantificato quanto, per gli anni 2022 e 2023,

ritornerà effettivamente ai Fondi attraverso il rimborso delle attività di formazione rientranti nell'ambito del comma 242[111].

### *Le risorse per i Fondi Paritetici Interprofessionali*

Dal 2004 a dicembre 2023, i Fondi Interprofessionali hanno ricevuto dall'Inps circa 11 miliardi di euro, con un volume medio annuo di circa 690 milioni di euro nel periodo 2019-2023 (tabella 7.2).

**Tabella 7.2 - Risorse finanziarie trasferite dall'INPS ai Fondi Interprofessionali per i dipendenti (incluse quelle per gli operai del settore agricolo) (v. a. in euro) – dato al novembre 2023***

| FONDI | Risorse 2004-23 | Risorse 2019 | Risorse 2020 | Risorse 2021 | Risorse 2022 | Risorse 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| FONARCOM | 503.176.436,24 | 49.387.348,93 | 45.063.611,92 | 49.567.952,55 | 50.670.941,63 | 64.842.009,33 |
| FON.COOP | 479.059.636,30 | 32.537.316,39 | 30.943.249,54 | 30.912.823,87 | 28.832.694,32 | 32.299.618,54 |
| FON.TER | 257.021.566,93 | 12.122.035,04 | 10.841.219,72 | 11.642.386,39 | 11.198.790,39 | 13.277.832,86 |
| FOND.E.R. | 87.483.757,98 | 5.802.866,07 | 4.754.425,38 | 5.716.021,69 | 5.261.932,51 | 6.169.014,80 |
| FONDIMPRESA | 5.309.260.027,21 | 375.785.283,5 | 334.126.273,58 | 346.354.656,24 | 327.982.178,83 | 378.561.560,17 |
| FONDIR | 165.810.338,39 | 9.385.457,65 | 8.788.730,40 | 8.904.847,12 | 9.216.221,21 | 10.116.869,85 |
| FONDIRIGENTI | 475.647.183,77 | 29.563.315,02 | 26.410.213,40 | 26.241.450,81 | 25.978.850,94 | 30.351.772,08 |
| FONDITALIA | 146.348.648,87 | 16.582.298,85 | 14.961.208,33 | 15.136.655,90 | 14.557.340,13 | 17.870.971,67 |
| FONDOLAVORO | 22.037.562,34 | 2.283.725,52 | 2.901.705,88 | 3.735.900,18 | 4.055.405,65 | 5.525.443,62 |
| FONDO ARTIG FORMAZ | 530.343.422,00 | 28.288.474,56 | 24.177.362,39 | 25.899.781,08 | 23.548.482,34 | 28.534.992,48 |
| FONDO BANCHE ASSICURAZ | 641.827.463,01 | 43.036.709,11 | 37.056.853,31 | 47.100.334,26 | 38.694.383,83 | 38.519.082,47 |
| FONDO FORMAZ PMI | 332.712.193,50 | 13.875.094,27 | 11.642.855,06 | 12.392.257,18 | 11.484.210,70 | 13.856.137,86 |
| F. FORM.SERV.PUBBL INDUST | 130.608.173,65 | 13.066.608,68 | 11.622.432,86 | 12.790.517,55 | 12.177.736,57 | 14.412.369,22 |
| FONDOPROFESSIONI | 120.937.381,46 | 7.636.211,32 | 6.729.050,33 | 6.966.172,94 | 6.221.625,95 | 7.259.810,20 |
| FOR.AGRI | 84.710.420,44 | 7.067.428,32 | 7.898.643,62 | 6.872.291,89 | 7.507.112,90 | 9.941.264,06 |
| FOR.TE | 1.331.659.718,88 | 65.270.431,70 | 58.672.587,69 | 57.821.833,57 | 56.170.912,94 | 64.386.750,28 |
| FORMAZIENDA | 282.425.898,46 | 33.705.015,37 | 30.852.473,89 | 32.425.605,96 | 30.694.003,40 | 36.813.454,55 |
| FONDO CONOSCENZA | 13.744.142,33 | 1.219.303,57 | 1.709.286,55 | 2.474.500,30 | 3.152.768,69 | 4.823.475,14 |
| FONDO DIRIGENTI PMI (1) | 6.586.514,78 | 172.248,27 | 146.926,76 | 125.963,92 | 115.051,17 | 103.410,04 |
| FONDAZIENDA (1) | 2.465.435,36 | | | | | |
| FOND.AGRI (1) | 106.799,82 | | | | | |
| FO.IN.COOP (1) | 10.291,56 | | | | | |
| **Totale** | **10.923.983.013,28** | **746.787.172,2** | **669.299.110,61** | **703.081.953,40** | **667.520.644,10** | **777.665.839,22** |

*Tutte le somme sono al netto dei prelievi previsti nelle diverse normative.
(1) Fondi Interprofessionali chiusi non più operativi. Attualmente sono operativi 18 Fondi Interprofessionali, ma con Decreto Direttoriale n.4 del 24 gennaio 2024 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato autorizzato ad operare un nuovo Fondo, Fondo Innova, facente capo per la parte datoriale ad Anpit (Associazione nazionale per l'industria e il terziario) e Cisal (Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori) per quella sindacale.
Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati Inps

Rispetto alla partizione percentuale delle risorse tra i Fondi operativi, in generale il 70% delle risorse è assorbito da 4 Fondi, con Fondimpresa nello specifico che nel 2023 assorbe il 48,7% di tutte le risorse.
Il contributo unitario per singolo lavoratore dello 0,30% è di circa 71 euro annui[112], mentre per singola impresa (ossia matricola Inps) è poco sopra i 949 euro (tabella 7.3). Il range tra i Fondi considerati è piuttosto

[111] La legge 30 dicembre 2021, n. 234 all'art. 1, comma 242, stabilisce che: "Al fine di favorire percorsi di incremento delle competenze dei lavoratori destinatari di trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro orientati al mantenimento del livello occupazionale nell'impresa, per gli anni 2022 e 2023, ai Fondi Paritetici Interprofessionali costituiti ai sensi dell'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che finanziano percorsi di incremento delle professionalità di lavoratori destinatari dei trattamenti di cui agli articoli 11, 21, comma 1, lettere a), b) e c), e 30 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, il versamento di cui all'articolo 1, comma 722, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è annualmente rimborsato con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previo monitoraggio da parte dei Fondi stessi dell'andamento del costo dei programmi formativi realizzati in favore dei soggetti di cui al presente comma". Si rimanda al paragrafo 7.5 per l'approfondimento su tale contributo.
[112] La media è stata calcolata partendo dalle sole imprese considerate attive e versanti nell'ultimo anno disponibile.

ampio e varia per singolo lavoratore da un contributo minimo di 31,2 euro a un massimo di circa 167 euro, ciò in relazione a diversi fattori quali, in particolare, la struttura delle adesioni (in particolare i Fondi che hanno un numero superiori di grandi imprese incorporano spesso anche i versamenti di quadri e dirigenti che presentano contributi unitari maggiori) e le caratteristiche dei comparti economici con i relativi contratti di riferimento.

**Tabella 7.3 - Valore unitario medio dello 0,30% per lavoratore in alcuni Fondi Interprofessionali (v. in euro)**

| FONDI | Risorse 2023 - dato aggiornato a novembre 2023 | Numero imprese – matricole INPS- (dicembre 2023) | Numero lavoratori (dicembre 2023) | Valore medio 0,30% per singola matricola | Valore medio 0,30% per lavoratore |
|---|---|---|---|---|---|
| FONARCOM | 64.842.009,33 | 162.055 | 1.286.555 | 400,1 | 50,4 |
| FON.COOP | 32.299.618,54 | 12.694 | 444.863 | 2.544,5 | 72,6 |
| FON.TER | 13.277.832,86 | 22.996 | 244.144 | 577,4 | 54,4 |
| FOND.E.R. | 6.169.014,80 | 9.968 | 121.578 | 618,9 | 50,7 |
| FONDIMPRESA | 378.561.560,17 | 140.134 | 4.558.550 | 2.701,4 | 83,0 |
| FONDITALIA | 17.870.971,67 | 57.768 | 371.697 | 309,4 | 48,1 |
| FONDOLAVORO | 5.525.443,62 | 22.985 | 143.858 | 240,4 | 38,4 |
| FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE | 28.534.992,48 | 92.365 | 459.300 | 308,9 | 62,1 |
| FONDO BANCHE ASSICURAZIONI | 38.519.082,47 | 930 | 230.759 | 41.418,4 | 166,9 |
| FONDO FORMAZIONE PMI | 13.856.137,86 | 20.374 | 213.119 | 680,1 | 65,0 |
| FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI | 14.412.369,22 | 4.542 | 164.544 | 3.173,1 | 87,6 |
| FONDOPROFESSIONI | 7.259.810,20 | 35.757 | 142.621 | 203,0 | 50,9 |
| FOR.TE | 64.386.750,28 | 81.463 | 989.706 | 790,4 | 65,1 |
| FORMAZIENDA | 36.813.454,55 | 82.408 | 697.183 | 446,7 | 52,8 |
| FONDO CONOSCENZA | 4.823.475,14 | 19.595 | 154.502 | 246,2 | 31,2 |
| **Totale** | **727.152.523** | **766.034** | **10.222.979** | **949** | **71,1** |

Nota: Vengono considerati solo i lavoratori di imprese che Inps classifica come attive, ossia versanti nell'anno.
Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati Inps

Osservando nel dettaglio le quote percentuali dei finanziamenti optati per singolo Fondo nel settore agricolo (tabella 7.4), nel 2022 si assiste a una distribuzione leggermente più polarizzata rispetto alle annualità precedenti, specie rispetto alle quote del 2021, in un contesto di vistosa crescita del gettito optato che passa da circa 13,7 milioni del 2021 a oltre 16,4 milioni del 2022. Nello specifico For.Agri aumenta la sua incidenza (con il 49,3% e oltre 7,7 milioni di euro), mentre in contrazione risultano la quota di Fon.Coop e quella di Fondimpresa, quest'ultima pur mantenendo un analogo livello assoluto di risorse tra il 2021 e il 2022.
Infine, si è assistito nell'ultimo biennio (2021-2022) a una significativa crescita del contributo complessivo dello 0,30% per gli operari agricoli che in 2 anni passa da circa 18 milioni (2020) a oltre 26 milioni (2022). Tale incremento riguarda entrambe le quote (inoptato e optato) e per tale motivo continua ad essere ancora considerevole la parte inoptata, in crescita nell'ultimo anno, attestandosi al 38%, ben al di sopra di quella fatta registrare da altri settori economici, fisiologicamente attestata da anni attorno al 10%.

**Tabella 7.4 - Ripartizione percentuale delle risorse optate nel settore agricolo**

| FONDI | Tot. Periodo 2010-2022 (agg. Dicembre 2022) | Risorse % 2019 | Risorse % 2020 | Risorse % 2021 (agg. Novembre 2023) | Risorse % 2022 (agg. Novembre 2023) |
|---|---|---|---|---|---|
| FONARCOM | 9,8 | 10,9 | 10,2 | 11,4 | 12,3 |
| FON.COOP | 15,7 | 16,0 | 15,7 | 14,4 | 10,7 |
| FON.TER | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 1,7 |
| FOND.E.R | 0,6 | 0,3 | 1,5 | 0,9 | 1,1 |
| FONDIMPRESA | 16,5 | 18,7 | 18,2 | 18,5 | 14,9 |
| FONDIR | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| FONDIRIGENTI | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| FONDITALIA | 4,7 | 4,3 | 4,9 | 4,1 | 4,0 |
| FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| FONDO BANCHE ASSICURAZIONI | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| FONDO FORMAZIONE PMI | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 |
| FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,1 |
| FONDOPROFESSIONI | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| FOR.AGRI | 44,8 | 41,2 | 39,8 | 41,0 | 46,9 |
| FOR.TE | 1,5 | 1,5 | 1,8 | 1,6 | 1,5 |
| FORMAZIENDA | 3,7 | 4,3 | 5,1 | 4,8 | 3,8 |
| FONDOLAVORO | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| FONDO CONOSCENZA | 0,5 | 0,6 | 0,9 | 0,9 | 0,8 |
| **Totale** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati Inps

## 7.2 L'Andamento delle adesioni ai Fondi Paritetici Interprofessionali

Con un totale di 1.201.713 unità produttive (tra attive, sospese e provvisoriamente cessate) che, alla data del dicembre 2023, hanno scelto di versare ad un Fondo Paritetico Interprofessionale la quota dello 0,30% riservata alla formazione dei propri lavoratori, le adesioni ai 18 Fondi attivi[113] mantengono l'andamento crescente ormai consolidatosi negli anni. I Fondi interprofessionali hanno rafforzato nel tempo il proprio ruolo di sostegno alle imprese sul piano della competitività e, più recentemente, nella gestione del processo di transizione ecologica e digitale, garantendo loro proposte formative finalizzate al rafforzamento e alla riqualificazione delle competenze dei propri lavoratori. Attualmente, i Fondi costituiscono, quindi, un nodo fondamentale nel sistema delle politiche attive del lavoro in Italia, come evidenziato dal ruolo centrale loro attribuito nell'attuazione degli interventi formativi previsti nell'ambito del Fondo Nuove Competenze (cfr. cap. 8) e, più recentemente, dal loro riconoscimento, avvenuto con decreto ministeriale n. 115 del 19 luglio 2024, quali enti titolari delegati all'individuazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite in esito agli interventi da essi stessi promossi (cfr. par. 5.2)

La tabella 7.5 presenta, nelle ultime quattro colonne, il quadro delle adesioni e dei dipendenti/dirigenti dell'universo delle imprese aderenti ai Fondi, incluse quelle con adesione sospesa o provvisoriamente cessata. Nelle analisi che seguono, però, si fa riferimento alle sole 765.847 imprese con adesione attiva al dicembre 2023 (rispetto all'universo di 1.201.713 che include anche le adesioni sospese e le cessate

[113] A fine 2023, l'Inps non disponeva di dati relativi a Fondo Innova, Fondo Paritetico Interprofessionale autorizzato a operare dal 24 gennaio 2024.

provvisorie). Le imprese del settore agricolo aderenti ai Fondi Interprofessionali, che sono registrate in un data base specifico (INPS DMAG), vengono trattate separatamente (tabella. 7.6); i dati che le riguardano sono aggiornati a dicembre 2022.

L'incremento complessivo delle adesioni, che per i Fondi per dipendenti è stato dell'1,2% (rispetto ad ottobre 2022), non ha interessato tutti i singoli Fondi. Particolarmente rilevante (+37% rispetto ad ottobre 2022[114]) l'incremento per Fondo Conoscenza, penultimo Fondo ad essere autorizzato, ancora in fase espansiva; crescita significativa (sebbene ben più contenuta di quella di Fondo Conoscenza) anche per Fondolavoro (+5,4%), altro Fondo tra i più recenti. Un Incremento apprezzabile viene registrato anche da Fonarcom (+ 5,9%), Fond.E.R. (+4%) e For.Agri (+2,8%).

All'incremento delle imprese con adesione attiva corrisponde un incremento del numero dei dipendenti che presso tali imprese operano (tabella 7.5): a dicembre 2023 sono circa 157.000, con un aumento pari all'1,5% rispetto all'ottobre del 2022.

Le 765.847 imprese attive, identificate da altrettanti codici fiscali (tabella 7.5), si articolano sul territorio italiano in un complesso di 788.254 unità produttive, ognuna contraddistinta da una specifica matricola INPS. Le 748.027 imprese aderenti ai Fondi per dipendenti operano sui territori attraverso 769.647 unità locali, con un rapporto medio tra numeri di matricole e codici fiscale, rimasto piuttosto stabile negli ultimi anni, pari 1,03. Tale rapporto è indicativo di un tessuto imprenditoriale costituito prevalentemente da piccole organizzazioni, che solo raramente hanno l'esigenza di altre sedi produttive territoriali in aggiunta all'azienda madre. Situazione simile in riferimento ai Fondi per dirigenti, che vedono 17.820 imprese articolate in 18.607 unità produttive locali, con un rapporto tra numero di matricole e codici fiscali pari a 1,04.

[114] Cfr. Inapp, Anpal (2024), XXIII Rapporto sulla formazione continua: annualità 2021-2022, Parte seconda, cap. 7.

**Tabella 7.5 - Adesioni espresse e lavoratori in forza presso le imprese aderenti (v. a. dati aggiornati a dicembre 2023)**

| FONDI | Imprese aderenti AL NETTO delle cessate in via definitiva e provvisoria e delle sospese | | | | | *Imprese aderenti COMPRESE le cessate in via provvisoria e le sospese* | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Codici Fiscali Imprese** | **Adesioni – matricole Inps** | **Partizione % adesioni** | **Dipendenti o Dirigenti*** | **Partizione % dipendenti** | ***Adesioni – matricole Inps*** | ***Partizione % adesioni*** | ***Dipendenti o Dirigenti**** | ***Partizione % dipendenti*** |
| FONARCOM | **158.517** | 162.055 | 21,1 | 1.286.555 | 12,5 | *240.812* | *20,4* | *1.589.902* | *12,5* |
| FON.COOP | **11.570** | 12.694 | 1,6 | 444.863 | 4,3 | *19.088* | *1,6* | *547.961* | *4,3* |
| FON.TER | **22.309** | 22.996 | 3,0 | 244.144 | 2,4 | *41.740* | *3,5* | *331.897* | *2,6* |
| FOND.E.R. | **8.363** | 9.968 | 1,3 | 121.578 | 1,2 | *13.909* | *1,2* | *146.887* | *1,2* |
| FONDIMPRESA | **133.455** | 140.134 | 18,2 | 4.558.550 | 44,5 | *204.973* | *17,4* | *5.385.278* | *42,4* |
| FOR.AGRI** | **3.423** | 3.613 | 0,5 | 29.602 | 0,3 | *4.804* | *0,4* | *34.491* | *0,3* |
| FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE | **91.455** | 92.365 | 12,0 | 459.300 | 4,5 | *148.667* | *12,6* | *611.816* | *4,8* |
| FONDO BANCHE ASSICURAZIONI | **890** | 930 | 0,1 | 230.759 | 2,3 | *1.448* | *0,1* | *407.517* | *3,2* |
| FONDO FORMAZIONE PMI | **19.862** | 20.374 | 2,6 | 213.119 | 2,1 | *35.518* | *3,0* | *285.206* | *2,2* |
| FONDOPROFESSIONI | **35.498** | 35.757 | 4,6 | 142.621 | 1,4 | *51.227* | *4,3* | *184.813* | *1,5* |
| FORMAZIENDA | **80.762** | 82.408 | 10,7 | 697.183 | 6,8 | *123.411* | *10,5* | *842.172* | *6,6* |
| FOR.TE | **79.757** | 81.463 | 10,6 | 989.706 | 9,7 | *133.892* | *11,4* | *1.320.739* | *10,4* |
| FONDITALIA | **56.593** | 57.768 | 7,5 | 371.697 | 3,6 | *96.881* | *8,2* | *490.176* | *3,9* |
| FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI | **4.057** | 4.542 | 0,6 | 164.544 | 1,6 | *6.204* | *0,5* | *176.276* | *1,4* |
| FONDOLAVORO | **22.527** | 22.985 | 3,0 | 143.858 | 1,4 | *31.643* | *2,7* | *175.311* | *1,4* |
| FONDO CONOSCENZA | **18.989** | 19.595 | 2,5 | 154.502 | 1,5 | *24.213* | *2,1* | *172.001* | *1,4* |
| **Totale Fondi per dipendenti** | **748.027** | **769.647** | **100,0** | **10.252.581** | **100,00** | ***1.178.430*** | ***100,00*** | ***12.702.443*** | ***100,00*** |
| FONDIR | **4.171** | 4.267 | 22,9 | 24.729 | 23,10 | *5.433* | *23,3* | *32.806* | *24,5* |
| FONDIRIGENTI | **13.649** | 14.340 | 77,1 | 82.405 | 76,90 | *17.851* | *76,7* | *100.972* | *75,5* |
| **Totale Fondi per dirigenti** | **17.820** | **18.607** | **100,0** | **107.134** | **100,00** | ***23.284*** | ***100,0*** | ***133.778*** | ***100,0*** |
| **Totale** | **765.847** | **788.254** | **100,0** | | | ***1.201.714*** | ***100,0*** | | |

Nota: Per quanto riguarda il calcolo del numero dei dipendenti si fa riferimento, per ciascuna matricola Inps, al campo "Dipendenti ultimo DM"; nel caso in cui questo risulti vuoto si assume come valido il numero contenuto nel campo "Dipendenti adesione".
La tabella non contempla i dati dei Fondi Interprofessionali chiusi dopo il commissariamento: Fo.In.Coop, Fond.Agri, Fondazienda, Fondo Dirigenti PMI.
Sono considerate le sole imprese versanti per i dipendenti del settore agricolo, pertanto, sono escluse tutte le imprese che versano il contributo per i soli operai agricoli.
Fonte: elaborazione Strutture 2 e 3 Inapp (ex Anpal) su dati Inps (banca dati Uniemens)

Una quota di imprese pari a 174.141 ha trasmesso, nel 2022, Dichiarazione di Manodopera Agricola per un totale di 1.164.754 dipendenti (tra tempi determinati e indeterminati) (tabella 7.6); rispetto all'anno precedente, si registra una contrazione del numero delle imprese, pari a -3,5%, cui fa riscontro una diminuzione dei lavoratori, per complessive 62.869 unità, che ha interessato sia i lavoratori a tempo determinato che quelli a tempo indeterminato. Prosegue, però, l'incremento delle imprese del settore agricolo che scelgono di aderire ad un Fondo Interprofessionale: a dicembre 2022 si registra un aumento di 4.220 unità rispetto all'anno precedente (+ 2,8%).

**Tabella 7.6 - Imprese del settore agricolo e relativi lavoratori (v. a. Aggiornamento dicembre 2023)**

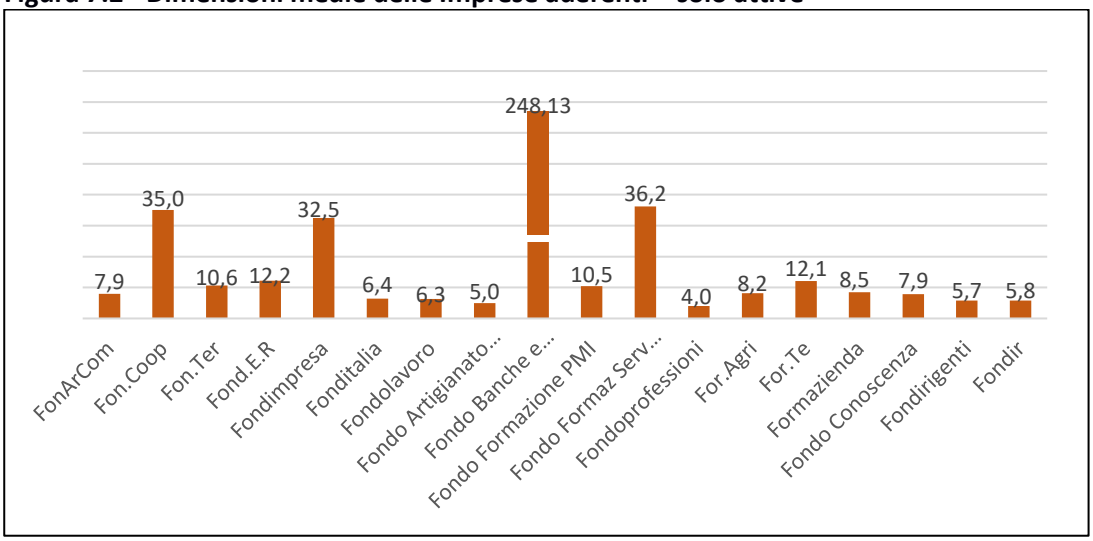
| FONDI | Imprese con adesione attiva | Imprese che hanno inviato Dmag nel 2022 | Lavoratori dichiarati nei Dmag del 2022 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Operai tempo determinato | Operai tempo indeterminato |
| FOR.AGRI | 118.624 | 49.579 | 294.237 | 31.598 |
| FONDIRIGENTI | 42 | 14 | 71 | 1 |
| FOR.TE. | 1.259 | 800 | 10.592 | 484 |
| FONDIR | 2 | | | |
| FONARCOM | 7.821 | 4.534 | 70.806 | 13.174 |
| FONDO FORMAZIONE PMI | 381 | 254 | 3.384 | 323 |
| FONDO DIRIGENTI PMI | | 1 | 1 | |
| FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE | 393 | 278 | 3.361 | 465 |
| FON.COOP | 1.728 | 1.065 | 40.433 | 3.632 |
| FON.TER | 131 | 67 | 1.021 | 86 |
| FOND.E.R | 231 | 89 | 4.906 | 203 |
| FONDOPROFESSIONI | 521 | 234 | 2.335 | 137 |
| FONDIMPRESA | 5.070 | 3.166 | 76.773 | 6.652 |
| FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI | 207 | 173 | 1.998 | 82 |
| FONDO BANCHE ASSICURAZIONI | 2 | 1 | 3 | |
| FORMAZIENDA | 3.860 | 2.290 | 19.031 | 3.585 |
| FONDITALIA | 5.956 | 3.236 | 34.642 | 1.588 |
| FONDOLAVORO | 4.210 | 1.911 | 11.265 | 144 |
| FONDO CONOSCENZA | 2.344 | 1.465 | 11.789 | 238 |
| **Totale imprese e lavoratori** | **152.789** | **174.141** | **1.067.081** | **97.673** |

Nota: La tavola non contempla i dati dei Fondi Interprofessionali chiusi dopo il commissariamento: Fo.In.Coop, Fond.Agri, Fondazienda Fondo Dirigenti PMI.
Fonte: elaborazione Strutture 2 e 3 Inapp (ex Anpal) su dati Inps (banca dati Uniemens)

La dimensione media delle imprese aderenti ai Fondi Interprofessionali si mostra ormai abbastanza stabile negli anni: nel 2023 si conferma il valore medio di 13,3 lavoratori per impresa già registrato nell'anno precedente. Va evidenziato che i valori medi delle dimensioni delle imprese, considerate rispetto ai singoli FPI ai quali esse aderiscono, presentano valori molto dispersi rispetto a quello medio di 13,3 (figura 7.2): si va infatti da un valore di 248,13 dipendenti, in media, per le imprese aderenti a Fondo Banche e Assicurazioni, che vede una consistente presenza dei grandi gruppi nazionali del settore (con 12,6% e un 19,6%, rispettivamente, di grandi e medie imprese), ad un valore medio di 4 dipendenti tra le aderenti a Fondoprofessioni (Fondo di riferimento per molti piccoli studi professionali) che per il 92,8% sono, infatti, microimprese. Soltanto Fondo Formazione Servizi Pubblici industriali (cui aderiscono, tra le altre, molte aziende municipalizzate), Fon.Coop. (che vede, tra le sue aderenti, un numero consistente di grandi società

cooperative) e Fondimpresa (scelto da molte grandi imprese nazionali) hanno aderenti con un numero medio di dipendenti superiore a 30 (rispettivamente 36,2, 35 e 32,5). Dato il particolare tessuto produttivo italiano, per oltre tre quarti del totale (77,6%) le adesioni ai Fondi interprofessionali sono espresse da microimprese (con un numero di dipendenti compreso tra 1 e 9). I Fondi che annoverano tra le proprie aderenti le percentuali più consistenti di microimprese sono Fondo Artigianato Formazione (87,7%), Fondolavoro (87,1%), Fonditalia (86,5%), Fondo Conoscenza (83,7%), FonArCom (83,5%). Le grandi aziende (250 e più dipendenti), con un dato costante rispetto agli anni precedenti, sono appena lo 0,5% di tutte quelle con adesione attiva ai FPI. Le imprese aderenti ai Fondi per dirigenti presentano invece un valore medio di 5,8 dipendenti.

**Figura 7.2 - Dimensioni medie delle Imprese aderenti – solo attive**




Fonte: elaborazione Strutture 2 e 3 Inapp (ex Anpal) su dati Inps (banca dati Uniemens)

## Box 7.1 – Nota Metodologica. Costruzione dall'archivio sulle adesioni ai Fondi Paritetici Interprofessionali partendo da dati Inps

Le comunicazioni delle imprese (modello UNIEMENS) all'Inps costituiscono la base dei dati di fonte amministrativa su cui è stato costruito l'archivio delle adesioni ai Fondi Paritetici Interprofessionali. La base informativa fornita annualmente da Inps, su richiesta del Ministero del Lavoro-Anpal, si compone come segue:

1. *Dataset* – un file per ogni Fondo Interprofessionale - con lo stock di adesioni fino al 3 novembre 2011;
2. *Dataset* – un file per ogni Fondo Interprofessionale - con le nuove adesioni dal 4 novembre 2011 a dicembre 2023 (dati scaricati il 22 gennaio 2024);
3. *Dataset* – un file per ogni Fondo Interprofessionale - con le "aziende non attive" aggiornato a dicembre 2023 (dati scaricati il 22 gennaio 2024);
4. *Dataset* – un file per ogni Fondo Interprofessionale - con le "nuove revoche", aggiornato a dicembre 2023 (dati scaricati il 22 gennaio 2024).

Le informazioni contenute nei primi due *dataset* permettono di conoscere il numero totale delle imprese che hanno aderito ai Fondi Interprofessionali, con trasmissione all'Inps del modello UNIEMENS. Complessivamente lo stock di adesioni, sommando i dataset considerati, è di 1.708.746 imprese, di cui il 98% circa sono relative ai Fondi per i dipendenti e il restante 2% ai Fondi per i dirigenti. Per analizzare la situazione aggiornata a gennaio 2024 è stata presa in considerazione l'ultima data di adesione – distinguendo tra Fondi per dipendenti e Fondi per dirigenti - di ciascuna impresa o unità locale. Questo *dataset* è stato integrato con il file "aziende non attive" contenente la situazione aggiornata di imprese sospese, cessate definitive e cessate provvisorie. Infine, il *dataset* è stato integrato anche con il file "nuove revoche" per un controllo sulle imprese che hanno cambiato Fondo o che hanno scelto di non aderire. La tabella che segue descrive dettagliatamente la situazione di adesione ai Fondi e lo stato di attività delle unità locali. I dati presentati nel paragrafo 7.2 prendono in considerazione per le analisi di dettaglio solo le imprese attive (colonna A della tabella 7.A). Tuttavia, a partire dal presente report, è stato deciso di fornire anche i dati di adesioni che includono oltre alle imprese attive anche le "sospese" e le "cessate provvisorie" (A+B+C), escludendo solo le "cessate definitive" (tabella 7.5). In tal modo, possono essere ricomprese anche imprese che, sebbene non abbiano versato il contributo dello 0,30% nell'anno di riferimento (nel caso specifico 2023), non risultano ancora formalmente cessate in modo definitivo, pertanto, in alcuni casi, potrebbero riattivarsi negli anni successivi.

Il calcolo delle imprese non comprende i dati dei Fondi Interprofessionali non più operanti: Fondo Dirigenti PMI, Fo.In.Coop, Fond.Agri, Fondazienda.

Nella fase conclusiva della costruzione dell'archivio "Adesione_Fondi" le informazioni sono state sottoposte ad un processo di controllo interno tra i vari *dataset,* alla normalizzazione e correzione di alcune informazioni (es. lo stesso Comune classificato in province differenti) e all'individuazione delle mancate informazioni. Particolare attenzione è stata posta alla mancanza di informazioni sul numero di dipendenti registrati nella variabile "ultimo DM" (Modulo di versamento). Pur essendo la copertura dell'informazione piuttosto elevata, circa il 97%, si è deciso comunque di procedere all'imputazione dei dati, poiché una mancata risposta influenza, se non opportunamente trattata, il processo di classificazione della dimensione aziendale. Per l'imputazione dei dati sono state utilizzate informazioni ausiliari disponibili nello stesso dataset; in particolare, è stata utilizzata la variabile che rileva il numero di dipendenti occupati nell'impresa al momento dell'adesione al Fondo, quindi un dato non aggiornato all'ultimo DM. Comunque, prima dell'imputazione è stato effettuato un controllo utilizzando altri archivi a nostra disposizione per validare il dato imputato. Per alcune variabili, ad esempio il settore di attività economica, si è preferito non imputare le informazioni mancanti.

Le variabili comprese nell'archivio "Adesione_Fondi" possono essere classificate in tre tipologie: variabili identificative (denominazione azienda, indirizzo, matricola che identifica univocamente l'unità locale e il Codice Fiscale dell'impresa); variabili di stratificazione (classificazione delle attività economiche - ATECO 2002 a 6 digit - Settore di Attiva Economica, Natura giuridica, classe di addetti - numero di dipendenti in servizio al momento dell'adesione e numero dipendenti da ultimo DM - ripartizione geografica, stato di attività dell'impresa); variabili specifiche (Fondo di adesione attuale e Fondo di provenienza, periodo di adesione, data di adesione, data di revoca ecc.).

**Tabella 7.A - Unità locali per Fondo di adesione e stato di attività – Simulazione di conteggio sulla base del criterio di cui alla nota metodologica (dati di riferimento dicembre 2023** – *scarico effettuato il 22 gennaio 2024*)

| | FONDI | Attiva (A) | Sospesa (B) | Cessata provvisoria (C) | Cessata definitiva (D) | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|
| FONDO DIPENDENTI | FARC - FonArCom | 162.055 | 34.426 | 44.331 | 46.106 | 286.918 |
| | FCOP - Fon.Coop | 12.694 | 1.927 | 4.467 | 8.480 | 27.568 |
| | FTUS - Fon.Ter | 22.996 | 5.976 | 12.768 | 40.829 | 82.569 |
| | FREL - Fond.E.R | 9.968 | 1.583 | 2.358 | 3.275 | 17.184 |
| | FIMA - Fondimpresa | 140.134 | 21.776 | 43.063 | 66.300 | 271.273 |
| | FEMI - Fonditalia | 57.768 | 16.412 | 22.701 | 18.125 | 115.006 |
| | FLAV - Fondolavoro | 22.985 | 5.466 | 3.192 | 1.459 | 33.102 |
| | FART - Fondo Artigianato Formazione | 92.365 | 17.493 | 38.809 | 142.974 | 291.641 |
| | FBCA - Fondo Banche e Assicurazioni | 930 | 97 | 421 | 697 | 2.145 |
| | FAPI - Fondo Formazione PMI | 20.374 | 4.344 | 10.800 | 27.031 | 62.549 |
| | FPSI - Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali | 4.542 | 939 | 723 | 394 | 6.598 |
| | FPRO - Fondoprofessioni | 35.757 | 4.555 | 10.915 | 22.173 | 73.400 |
| | FAGR - For.Agri | 3.613 | 486 | 705 | 1.172 | 5.976 |
| | FITE - For.Te | 81.463 | 19.580 | 32.849 | 93.520 | 227.412 |
| | FORM - Formazienda | 82.408 | 18.056 | 22.947 | 23.578 | 146.989 |
| | FCON - Fondo Conoscenza | 19.595 | 3.179 | 1.439 | 553 | 24.766 |
| **TOTALE DIPENDENTI** | | **769.647** | **156.295** | **252.488** | **496.666** | **1.675.096** |
| FONDO DIRIGENTI | FDIR - Fondirigenti | 14.340 | 905 | 2.606 | 7.807 | 25.658 |
| | FODI - Fondir | 4.267 | 266 | 900 | 2.559 | 7.992 |
| **TOTALE DIRIGENTI** | | **18.607** | **1.171** | **3.506** | **10.366** | **33.650** |
| **TOTALE** | | **788.254** | **157.466** | **255.994** | **507.032** | **1.708.746** |

Fonte: elaborazione Struttura 3 Inapp (ex Anpal) su dati Inps (banca dati Uniemens)

## 7.3 La programmazione dei Fondi Interprofessionali attraverso il Conto di Sistema: gli Avvisi

Come osservato nel paragrafo 7.1, nel corso del 2023 l'ammontare delle risorse dello 0,30% per la formazione dei lavoratori è salito a 777,66 milioni di euro dai 667,52 dell'anno precedente; è questa la somma di riferimento attorno alla quale i Fondi interprofessionali hanno impostato la programmazione a cui stiamo facendo riferimento.

Nell'ultimo triennio per i quali sono consolidati i dati, ovvero quello che intercorre tra il 1° novembre 2020 e il 31 dicembre 2023, questa modalità di erogazione dell'attività è stata complessivamente sostenuta con oltre 1,256 miliardi di euro, ma con significative fluttuazioni temporali[115].

Le dinamiche nell'andamento degli importi che finanziano gli Avvisi variano per singolo Fondo a causa di un insieme di elementi di differente natura. L'entità di quanto stanziato in un determinato arco di tempo, per esempio, può essere influenzata anche dagli importi destinati agli Avvisi in periodi precedenti e delle loro caratteristiche in fatto di durata[116]. Non si deve inoltre dimenticare l'utilizzo che i Fondi fanno dell'altro canale finanziamento dell'offerta formativa, il Conto Aziendale[117].

Segnatamente, gli effetti della crisi pandemica e le turbolenze venutesi a creare a seguito dello scoppio del conflitto russo-ucraino nel febbraio del 2022 si saldano con le sfide di più lungo periodo[118] e chiedono al complesso panorama dei Fondi Paritetici Interprofessionali interventi programmatori e approcci gestionali differenziati rispetto al passato.

Nell'ultimo arco di tempo preso in considerazione, il periodo che va dal 1° novembre 2022 al 31 dicembre 2023, i Fondi Interprofessionali hanno emanato 83 Avvisi per un totale di spesa prevista di 620,196 milioni di euro[119] (tabella 7.7).

Sulla base della normativa vigente, nel periodo considerato, 12 Avvisi fanno riferimento in qualche misura al Fondo Nuove Competenze (con Avvisi integralmente dedicati o con specifiche linee di finanziamento in Avvisi più ampi) e almeno 16 sono riferibili a misure di politiche attive del lavoro; tra questi, 12 in modo diretto sono rivolti a lavoratori destinatari di interventi e misure di tutela del reddito secondo quanto previsto dalla L. 230/21 (comma 242); in questi casi il sistema dei Fondi si colloca in un ampio contesto di soggetti attuatori di misure di politiche attive del lavoro e di contrasto alla precarietà (e alla marginalità) sul mercato del lavoro. Sono interventi che richiedono ai Fondi Interprofessionali una programmazione strategica ancorata a linee di politica economico-produttiva di rilievo nazionale all'interno del contesto internazionale.

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

[116] Sulla base della Circolare 1/2018 a suo tempo emanata dall'Anpal, in ogni caso, gli importi impegnati dai Fondi Paritetici Interprofessionali devono essere impiegati entro i dodici mesi successivi.

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

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

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

**Tabella 7.7 – Numero Avvisi attivi e relativi importi nel periodo 1° novembre 2022 – 31 dicembre 2023. Importi in euro**

| Fondi Paritetici Interprofessionali | Numero avvisi | Risorse complessive | Risorse medie per avviso |
|---|---|---|---|
| Fon.Coop | 6 | 27.217.000,00 | 4.536.166,67 |
| Fon.Ter | 5 | 14.000.000,00 | 2.800.000,00 |
| Fond.E.R (*) | 4 | 4.540.000,00 | 1.135.000,00 |
| Fondimpresa | 6 | 277.738.209,46 | 46.289.701,58 |
| Fondir | 5 | 32.962.700,00 | 6.592.540,00 |
| Fondirigenti | 3 | 10.520.159,29 | 3.506.719,76 |
| Fondo Artigianato Formazione | 3 | 31.180.630,00 | 10.393.543,33 |
| Fondo Formazione PMI | 5 | 11.550.000,00 | 2.310.000,00 |
| Fondoprofessioni | 13 | 13.729.600,00 | 1.056.123,08 |
| For.Te | 3 | 39.738.768,00 | 13.246.256,00 |
| For.Agri | 3 | 9.361.625,00 | 3.120.541,67 |
| FonArCom | 8 | 26.623.392,00 | 3.327.924,00 |
| Fondo Banche Assicurazioni | 3 | 27.014.803,89 | 9.004.934,63 |
| Formazienda | 2 | 60.000.000,00 | 30.000.000,00 |
| Fonditalia | 2 | 23.800.000,00 | 11.900.000,00 |
| Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali | 3 | 5.750.451,00 | 1.916.817,00 |
| Fondolavoro | 4 | 2.600.000,00 | 650.000,00 |
| Fondo Conoscenza | 4 | 1.869.432,00 | 467.358,00 |
| **Totale complessivo** | **82** | **620.196.770,64** | **7.563.375,25** |

(*) Fond.ER ha emanato 5 Avvisi, ma uno in realtà non è dotato di risorse proprie.

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) 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 ecologica e della sostenibilità ambientale, del welfare sui luoghi di lavoro, delle innovazioni di processo e (quando possibile) di prodotto (di beni e servizi); accanto a queste tematiche, anche a prescindere dalle ultime evoluzioni normative, alcuni Fondi hanno avviato linee di programmazione connesse all'occupabilità, emanando Avvisi che si richiamano direttamente a interventi di politica attiva del lavoro basati su interventi formativi rivolti a persone potenzialmente occupabili nelle aziende coinvolte negli interventi. In complesso, negli 82 Avvisi presi in esame le tematiche individuate si presentano 140 volte; a livello medio, quindi, in ogni Avviso è presente più di una tematica oggetto di programmazione (1,71).

Un quadro desunto dall'analisi degli Avvisi emanati nel periodo preso in considerazione è riepilogato nella tabella 7.8.

**Tabella 7.8 - Tematiche indicate nelle finalità degli Avvisi emanati nel periodo 1° novembre 2022 – 31 dicembre 2023**

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

Nota: dati calcolati su 82 Avvisi.
*Incluse quelle linguistiche e informatiche.
**Attività formative diverse da quanto previsto ex lege in materia formazione obbligatoria.
Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) sulla base degli Avvisi emanati dai Fondi Interprofessionali

Per quanto riguarda le metodologie cui si fa riferimento negli Avvisi, anche tenendo conto delle vigenti normative, la più largamente diffusa modalità di erogazione dei corsi di formazione è quella in aula, riscontrata in 79 Avvisi su 82 esaminati. È molto cresciuta negli anni, anche a seguito delle esperienze forzatamente condotte nel periodo della crisi pandemica, l'erogazione dei corsi a distanza, soprattutto in modalità sincrona (il che ha anche comportato per i Fondi un adeguamento delle procedure di controllo e verifica), ma con un aumento anche di corsi FaD in modalità asincrona.
Di seguito la tabella con le evidenze emerse dall'analisi degli Avvisi.

**Tabella 7.9 - Previsione di presenza delle metodologie formative negli Avvisi attivi nel periodo 1° novembre 2022 – 31 dicembre 2023. v. a. e val. % su 82 Avvisi**

| Metodologia formativa | V.a | Val. % |
|---|---|---|
| Aula | 79 | 96,3 |
| FaD sincrona | 71 | 86,6 |
| FaD asincrona | 51 | 62,2 |
| Training on the job | 38 | 46,3 |
| Coaching | 36 | 43,9 |
| Webinar / seminari / convegni | 30 | 36,6 |
| Affiancamento | 24 | 29,3 |
| E -learning | 19 | 23,2 |
| Action learning | 16 | 19,5 |
| Laboratori / project work | 16 | 19,5 |
| Autoapprendimento (esclusa FaD) | 14 | 17,1 |
| Role playing | 10 | 12,2 |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) sulla base degli Avvisi emanati dai Fondi Interprofessionali

## 7.4 Analisi dei piani approvati e conclusi dai Fondi Interprofessionali nell'annualità 2023

Nel presente paragrafo viene proposta una panoramica dell'attività formativa finanziata dai Fondi Paritetici Interprofessionali nel corso del 2023. Un primo set di dati presenta le caratteristiche dei piani approvati nell'annualità 2023 mentre un secondo set di dati è invece riferito alle attività concluse durante il 2023.
Nel 2023, come presentato nella tabella 7.10, sono stati approvati 53.795 piani, con una prevalenza di quelli finanziati tramite Conto aziendale o aggregato (28.275) su quelli finanziati tramite Avvisi emanati dai Fondi (25.520). Le aziende coinvolte sono state, nel complesso, 96.002 e i lavoratori cui gli interventi sono destinati poco meno di 2 milioni: in riferimento alle adesioni maturate nel 2023, i piani approvati hanno coinvolto rispettivamente il 12% circa delle imprese attive e circa il 20% dei lavoratori delle imprese aderenti. Nello specifico, per i piani finanziati tramite Avvisi il numero di aziende coinvolte è stato di 65.542, quello dei lavoratori di 667.181. Per i piani finanziati tramite Conto aziendale il numero di aziende coinvolte è stato di 31.460 con 1.316.889 lavoratori. Per entrambe le modalità di finanziamento, la tipologia più utilizzata è quella dei piani aziendali e pluriaziendali (13.112 per gli Avvisi e 28.063 il numero di piani finanziati tramite conto aggregato).

**Tabella 7.10 - Numero di piani approvati finanziati per loro tipologia**

| Tipologia piani | Piani finanziati attraverso Avvisi | | | Piani finanziati attraverso Conto (aziendale o aggregato) | | | Totale piani | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Numero piani | Numero aziende | Numero Lavoratori | Numero piani | Numero aziende | Numero lavoratori | Numero piani | Numero aziende | Numero lavoratori |
| Piani aziendali (pluriaziendali) | 13.112 | 20.750 | 382.813 | 28.063 | 31.251 | 1.315.039 | 41.175 | 52.001 | 1.697.852 |
| Piani settoriali | 273 | 4.377 | 32.816 | 0 | 0 | 0 | 273 | 4.377 | 32.816 |
| Piani territoriali | 3.647 | 29.687 | 232.633 | 0 | 0 | 0 | 3.647 | 29.687 | 232.633 |
| Piani individuali | 8.488 | 9.728 | 18.919 | 212 | 209 | 1.850 | 8.700 | 9.937 | 20.769 |
| Totale | 25.520 | 64.542 | 667.181 | 28.275 | 31.460 | 1.316.889 | 53.795 | 96.002 | 1.984.070 |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.12.2023

Il totale dei finanziamenti dei Piani approvati (tabella 7.11) è stato di 923.106.268 euro, di cui 525.745.634 euro dedicati gli Avvisi e 397.360.634 euro provenienti da Conto aziendale. Il contributo dei Fondi sul finanziamento dei piani approvati è stato di 664.400.851 euro.

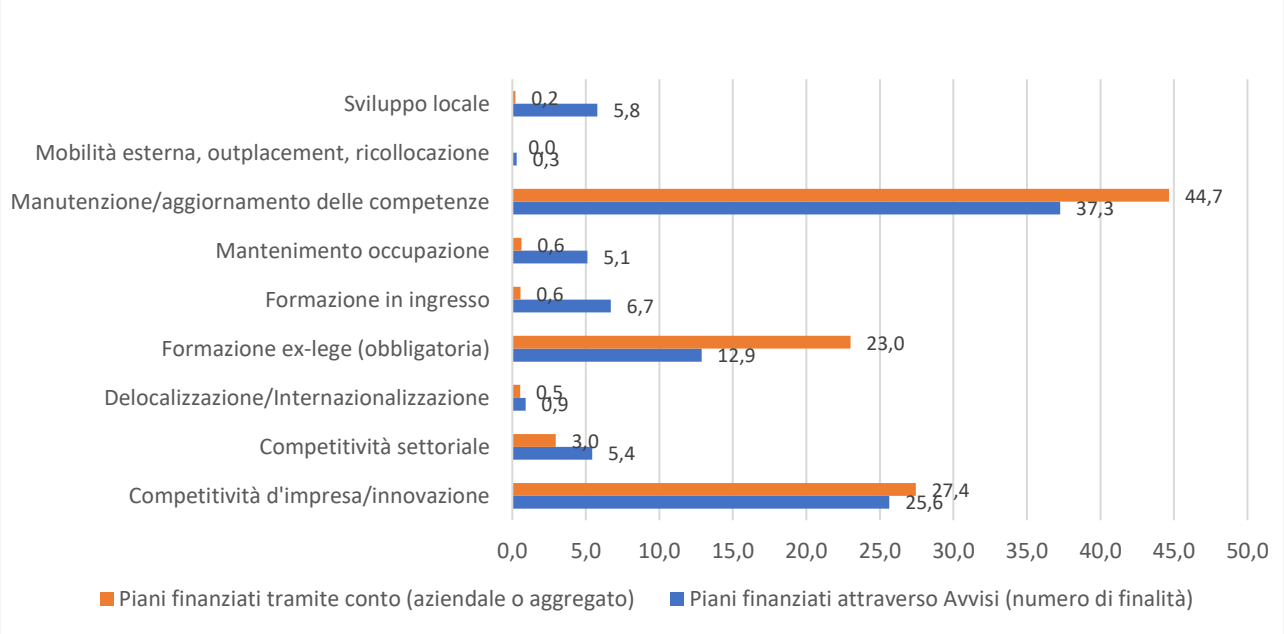
**Tabella 7.11 - Finanziamenti complessivi (contributo Fondo + contributo impresa) per tipologia nei piani approvati e specifica contributo del Fondo (v. in euro)**

| Tipologia piani | Totale finanziamento attraverso Avvisi | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* | Totale finanziamento tramite conto (aziendale o aggregato) | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* | *Totale finanziamenti (Avvisi + Conto)* | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Piani aziendali (pluriaziendali) | 221.983.398,4 | 169.718.441,0 | 396.617.796,8 | 392.100.299,2 | 618.601.195,1 | 561.818.740,1 |
| Piani settoriali | 26.165.954,0 | 11.899.948,4 | - | - | 26.165.954,0 | 11.899.948,4 |
| Piani territoriali | 258.218.847,1 | 75.284.060,2 | - | - | 258.218.847,1 | 75.284.060,2 |
| Piani individuali | 19.377.434,5 | 14.655.265,2 | 742.837,3 | 888.757,4 | 20.120.271,9 | 15.398.102,6 |
| **Totale** | **525.745.634,0** | **271.557.714,8** | **397.360.634,1** | **392.989.056,6** | **923.106.268,1** | **664.400.851,3** |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.12.2023

Rispetto alle finalità dei piani approvati nel 2023 (figura 7.3), quella maggiormente perseguita, sia tramite Conto aziendale (44,6%) sia tramite Avvisi (37,3%), è stata la manutenzione e l'aggiornamento delle competenze. A seguire, le altre tematiche maggiormente approfondite sono state: la competitività d'impresa, nel 27,4% dei Conti aziendali e nel 25,6% degli Avvisi; la formazione ex-lege, finanziata per il 23% tramite Conto aziendale e per il 12,9% tramite Avvisi; la competitività settoriale per il 2,9% dei piani approvati con Conto aziendale e il 5,4% degli Avvisi. Tematiche più marginali sono state quelle della delocalizzazione, del mantenimento occupazionale e della formazione in ingresso e solo lo 0,1% dei piani finanziati tramite Avvisi ha riguardato la tematica della ricollocazione e la mobilità esterna. In generale, al fine di seguire i processi di transizione in atto, anche legati, in particolare al Fondo Nuove Competenze, le finalità espresse che fanno riferimento al vecchio sistema di monitoraggio (ex Nexus) necessiterebbero di una profonda revisione, che può essere proposta nel riavvio del sistema di monitoraggio puntuale delle attività finanziate dai Fondi interprofessionali.

**Figura 7.3 - Finalità piani approvati* (v. %)**




Nota: ogni singolo piano poteva avere più di una finalità.
Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.12.2023

Passando ad analizzare i piani conclusi (tabella 7.12), questi nel 2023 sono stati 53.462, in maggioranza piani finanziati tramite Avvisi emanati dai Fondi (20.492) rispetto a quelli finanziati tramite Conto aziendale o aggregato (20.346). Le aziende coinvolte sono state, nel complesso, 113.296 e i lavoratori cui gli interventi sono destinati sono stati 1.408.420. Nello specifico, per i piani finanziati tramite Avvisi il numero di aziende coinvolte è stato di 87.758, quello dei lavoratori di 576.514. Per i piani finanziati tramite Conto aziendale il numero di aziende coinvolte è stato di 25.538 con un totale di 831.906 lavoratori. Per entrambe le modalità di finanziamento, la tipologia più utilizzata è quella dei piani aziendali e pluriaziendali per un totale di 33.937 piani.

**Tabella 7.12 - Numero di piani conclusi finanziati e loro tipologia**

| Tipologia di piano | Piani finanziati attraverso Avvisi | | | Piani finanziati tramite conto (aziendale o aggregato) | | | Totale piani | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Numero piani | Numero aziende | Numero lavoratori | Numero piani | Numero aziende | Numero lavoratori | Numero piani | Numero aziende | Numero lavoratori |
| Piani aziendali (pluriaziendali) | 20.422 | 42.097 | 300.267 | 20.422 | 25.444 | 831.016 | 33.937 | 66.522 | 1.089.783 |
| Piani settoriali | 346 | 8.033 | 53.402 | 0 | 0 | 0 | 337 | 7.986 | 52.871 |
| Piani territoriali | 3.420 | 27.905 | 204.844 | 1 | 2 | 11 | 3.389 | 27.613 | 200.682 |
| Piani individuali | 8.782 | 9.723 | 18.001 | 69 | 92 | 879 | 8.443 | 9.501 | 17.497 |
| **Totale** | **32.970** | **87.758** | **576.514** | **20.492** | **25.538** | **831.906** | **53.462** | **113.296** | **1.408.420** |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.12.2023

Rispetto ai finanziamenti, per i piani conclusi nel 2023 (tabella 7.13) sono stati utilizzati 789.062.619 € euro di cui 547.055.473 euro per quelli finanziati tramite Avvisi e 242.007.146 euro finanziati tramite Conto aziendale. I Fondi hanno contribuito con 684.732.856 euro sul totale dei piani finanziati.

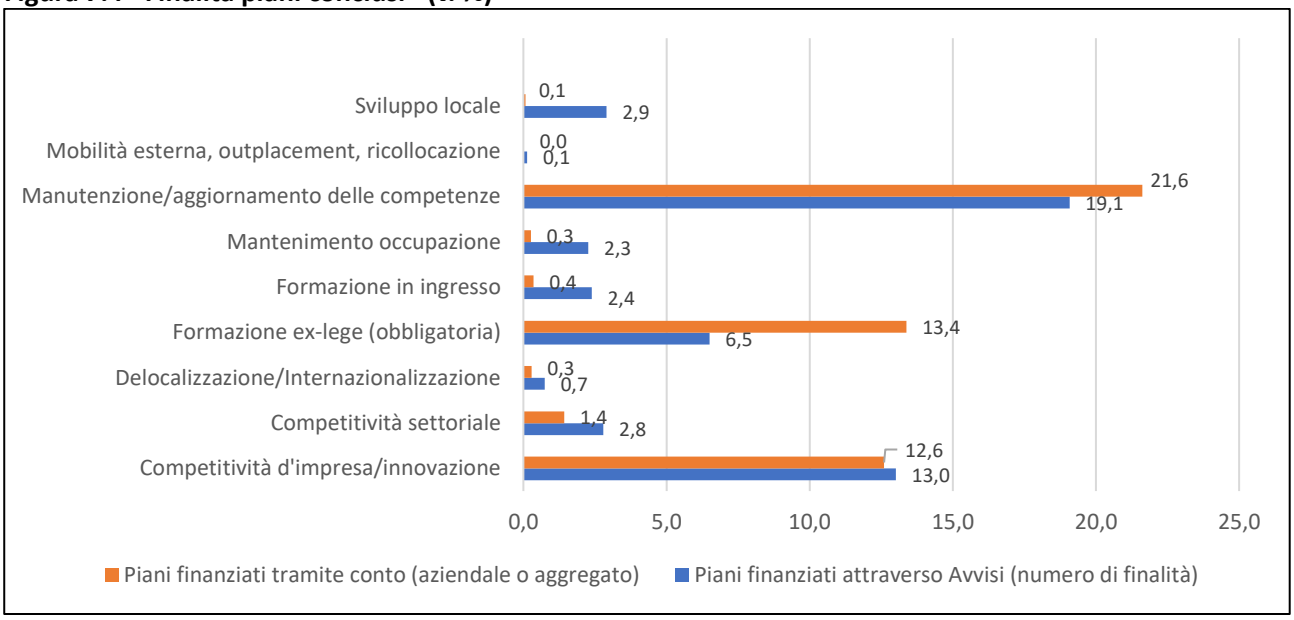
**Tabella 7.13 - Finanziamenti complessivi (contributo Fondo + contributo impresa) per tipologia nei piani conclusi e contributo del Fondo (v. in euro)**

| Tipologia dei piani | Totale finanziamento attraverso Avvisi | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* | Totale finanziamento tramite conto (aziendale o aggregato) | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* | Totale finanziamenti (avvisi + Conto) | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Piani aziendali (pluriaziendali) | 270.418.711,7 | 191.709.467,0 | 241.729.943,2 | 238.293.111,2 | 512.148.654,9 | 430.002.578,3 |
| Piani settoriali | 58.749.863,7 | 54.224.712,4 | - | - | 58.749.863,7 | 54.224.712,4 |
| Piani territoriali | 195.600.704,7 | 183.626.613,9 | 10.299,5 | 10.299,5 | 195.611.004,3 | 183.636.913,4 |
| Piani individuali | 22.286.193,6 | 16.601.748,8 | 266.903,4 | 266.903,4 | 22.553.097,0 | 16.868.652,2 |
| **Totale** | **547.055.473,7** | **446.162.542,1** | **242.007.146,1** | **238.570.314,1** | **789.062.619,8** | **684.732.856,3** |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.12.2023

Così come per i piani approvati, anche per i piani conclusi (figura 7.4) la finalità maggiormente perseguita è stata quella dell'aggiornamento delle competenze, sia per i piani finanziati tramite Conto aziendale (21,6%) sia per quelli finanziati tramite Avvisi (19,1%). Altra finalità molto presente è stata quella della manutenzione e aggiornamento delle competenze (21,6% tramite Conto aziendale e 19,1% tramite Avvisi). La competitività d'impresa/l'innovazione è stata scelta nel 12,6% dei piani finanziati tramite Conto aziendale e nel 13,0% dei piani finanziati tramite Avvisi; la formazione ex lege è presente nel 13,4% dei piani finanziati tramite conto aziendale e nel 6,5% di quelli finanziati tramite Avvisi. Tematiche marginali sono state la formazione in ingresso, l'internalizzazione, il mantenimento occupazionale, lo sviluppo locale fino ad arrivare a quella della ricollocazione.

**Figura 7.4 - Finalità piani conclusi* (v. %)**




Nota: ogni singolo piano poteva avere più di una finalità.
Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.12.2023

Sin qui, i dati illustrati restituiscono un quadro del complessivo funzionamento macrosistemico.
Quando si passa a ragionare attorno al tasso di coinvolgimento delle imprese nei piani formativi in relazione alla loro classe dimensionale, emergono invece elementi che sollecitano una riflessione sia sulle caratteristiche dell'attuazione degli interventi formativi, sia sulle prospettive del sistema dei Fondi interprofessionali e le necessità che questo è in grado di intercettare, per quali soggetti e a quali condizioni.
In effetti, sulla base dei dati disponibili già osservati negli anni di operatività, è doveroso interrogarsi riguardo la effettiva capacità da parte dei Fondi di raggiungere le imprese con minori dimensioni, al fine di evitare un sistematico vantaggio per quelle realtà che, indipendentemente dai finanziamenti pubblici, già programmano e finanziano in proprio attività di formazione.
Raffrontando il numero di imprese coinvolte nei piani formativi conclusi nel 2023 per gruppi dimensionali con quello delle imprese aderenti attive nel medesimo anno si conferma che una delle sfide più rilevanti che i Fondi si trovano ad affrontare nel processo di programmazione delle risorse è proprio quella connessa alla capacità di intercettare i bisogni e le necessità delle imprese di minori dimensioni. I tassi di coinvolgimento delle microimprese variano da un minimo dell'1,5% rispetto alla platea potenziale (nel caso di Fondo Conoscenza) a un massimo di 15,8% di Fondimpresa. A tal proposito, è interessante sottolineare che quest'ultimo Fondo prevede un meccanismo redistributivo di risorse alle piccole e medie imprese finalizzato a ottimizzare l'utilizzo del loro conto aziendale: si tratta di quello che Fondimpresa chiama Contributo aggiuntivo, regolato attraverso Avvisi specificamente rivolti a Piccole e Medie Imprese[120].
Sul fronte opposto della dimensione aziendale, le grandi imprese, sebbene con un tasso di coinvolgimento variabile, hanno una probabilità di essere coinvolte in attività formativa, rispetto alle micro, che va da un minimo di 5 volte a un massimo di oltre 100 volte in più a seconda dei Fondi.
Certamente la presenza massiccia di microimprese in alcuni Fondi rispetto ad altri, con quote vicine al 90%, (come nel caso, ad esempio, di Fondo Artigianato, di Fondo Conoscenza e di Fondolavoro) non facilita il compito di questi ultimi rispetto alla possibilità di ampliare ulteriormente la platea dei soggetti coinvolti, anche perché spesso tali imprese sono diffuse in territori e appartengono a settori che hanno una minore vocazione agli investimenti formativi[121]. Di contro, paradossalmente, i Fondi con un minor tasso di imprese

[120] Per potervi accedere, le piccole e medie imprese aderenti a Fondimpresa devono, oltre ad attenersi a livello procedurale a quanto previsto nell'Avviso a cui partecipano, avere un saldo attivo (anche minimo) sul proprio Conto aziendale
[121] Fa eccezione a questa situazione Fondoprofessioni, che pur avendo il 90% di aziende aderenti di piccole dimensioni riesce a coinvolgerne con regolarità un numero più ampio, favorendo spinte aggregative nei piani formativi dei soggetti interessati

micro aderenti possono raggiungerne una quota più elevata con maggiore facilità, specie attraverso il ricorso al canale degli Avvisi finanziati attraverso il conto di sistema.
Quanto osservato rappresenta una criticità del sistema nel suo insieme, poiché vengono tagliate fuori in gran parte proprio quelle micro e piccole imprese che avrebbero maggiori necessità di formazione per competere sul mercato, puntando sulle nuove tecnologie e il loro assorbimento in azienda.
Tale criticità viene ulteriormente rafforzata dal ricorso, in alcuni casi massiccio, ai conti aziendali che per loro natura vengono attivati e gestiti dalle realtà che dispongono di uno 0,30% consistente e che hanno una capacità progettuale propria: ogni conto aziendale attivato, nei fatti, sottrae risorse per una ridistribuzione delle stesse attraverso gli Avvisi, a cui si rivolgono in misura più significativa le imprese di minori dimensioni, o anche quelle che con maggior difficoltà riescono a muoversi in modo autonomo in un contesto di rete territoriale o di filiera economico-produttiva di beni o servizi.
Il valore aggiunto dei Fondi, specie attraverso lo strumento degli Avvisi, dovrebbe essere, al contrario, quello di stimolare il più possibile il coinvolgimento delle microimprese che, oltre a essere il 90% circa di quelle attive sul territorio, sommano più di 1/3 dei dipendenti del settore privato.
Le stesse iniziative basate sullo stimolo di reti formative (come nel caso specifico, ad esempio, della terza edizione del Fondo Nuove Competenze) spesso tendono a coinvolgere cluster centrati su grandi imprese e distribuiscono il valore formativo su una catena limitata di imprese caratterizzate da dimensioni grandi o al più medie.
Il tema posto all'attenzione presenta una sua storica complessità e per affrontarlo accorrerebbe rivedere la strategia di approccio alle piccole e microimprese nei territori e rispetto alle filiere produttive. Sostanzialmente i Fondi dovrebbero essere maggiormente spinti a diversificare le politiche di programmazione e a rendere maggiormente capillare il lavoro di intermediazione sui territori, rafforzando anche il ruolo degli *stakeholder* che mediano tra il Fondo e le imprese.
Inoltre, sarebbe utile rendere patrimonio comune tutte quelle iniziative, basate su meccanismi perequativi di distribuzione delle risorse, già in essere, come in parte osservato, presso alcuni Fondi.
Quanto detto rende auspicabile la costituzione di un comune spazio di riflessione, analisi e proposta che aiuti ad armonizzare la strutturazione della programmazione dell'offerta di formazione e che, al tempo stesso, razionalizzi lo sforzo e il ruolo dei Fondi interprofessionali stessi nel più ampio contesto della rete delle politiche per il lavoro, l'occupazione e l'occupabilità. Tale spazio comune, inoltre, potrebbe facilitare il ruolo dei Fondi quali driver dei processi di innovazione del sistema produttivo.

## 7.5 I Fondi Interprofessionali per le politiche attive: il comma 242

Nella L. 23 dicembre 2014, n. 190, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato si stabiliva un prelievo pluriennale di risorse dagli stanziamenti destinati ai Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua, da destinare ad altri interventi.
Questi importi rientravano pertanto a disposizione del bilancio dello Stato, con utilizzi differenti e comunque senza vincoli rispetto alle tematiche connesse alla formazione dei lavoratori.
Nel corso degli anni la misura del prelievo è stata tale da ridurre l'ammontare del mutuo sussidio contro la disoccupazione diretto ai Fondi dallo 0,30% del monte salari a quote più vicine allo 0,20% annuo: gli importi trasferiti furono fissati in 20 milioni di euro per il 2015 e in 120 milioni di euro a partire dal 2016.
A partire dalla L. 30 dicembre 2021, n. 234, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024, art.1 comma 242, tale situazione viene parzialmente superata con una restituzione annua degli stanziamenti pari a 120 milioni di euro ai Fondi stessi per finanziare attività formative destinate a lavoratori che stanno usufruendo di interventi di sostegno al reddito; da questa misura sono esclusi i Fondi Interprofessionali dei dirigenti e del management (poiché per queste categorie

professionali non sono previste forme di integrazione salariale e di sostegno che non sia la NASPI); si tratta quindi dell'importo prelevato a regime sulla base della già citata L. 190/2014 e successive integrazioni.
Per stabilire gli ordini di grandezza circa le somme spettanti a ciascun Fondo Interprofessionale si è provveduto sulla base delle quote dei trasferimenti operati dall'Inps (a loro volta fissati sulla base dei soggetti aderenti a ciascun Fondo Interprofessionale) in un definito arco di tempo.
L'assegnazione delle risorse spettanti ai Fondi interprofessionali avviene secondo un meccanismo di rimborso suddiviso in due tranche: un acconto del 60% (sulla base della presentazione di specifici Avvisi) e il restante 40% a saldo.
Sulla base metodologica già adottata in precedenza per l'anno 2022, in cui si presero a riferimento i trasferimenti Inps avvenuti nel biennio 2020/21, la distribuzione dei 120 milioni di euro per l'anno 2023[122] è stata calcolata usando la ripartizione media del biennio 2021/22; la ripartizione per il 2023 dei 120 milioni oggetto di rimborso che ne risulta è quella riportata nella tabella 7.14.

**Tabella 7.14 – Ripartizione per Fondo dei 120 milioni di euro rimborsati. Anno 2023 (v.a e v.%)**

| Fondo interprofessionale[a)] | RISORSE* | |
|---|---|---|
| | Valori assoluti[(b)] | Ripartizione % |
| FonArCom | 9.252.677 | 7,7 |
| Fon.Coop | 5.514.885 | 4,6 |
| Fon.Ter | 2.108.384 | 1,8 |
| Fond.E.R. | 1.013.334 | 0,8 |
| Fondimpresa | 62.245.509 | 51,9 |
| Fonditalia | 2.740.942 | 2,3 |
| Fondolavoro | 719.186 | 0,6 |
| Fondo Artigianato Formazione | 4.564.384 | 3,8 |
| Fondo Banche Assicurazioni | 7.919.389 | 6,6 |
| Fondo Formazione PMI | 2.203.948 | 1,8 |
| Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali | 2.304.726 | 1,9 |
| Fondoprofessioni | 1.217.316 | 1,0 |
| For.Agri | 1.327.309 | 1,1 |
| For.Te | 10.522.244 | 8,8 |
| Formazienda | 5.826.335 | 4,9 |
| Fondo Conoscenza | 519.432 | 0,4 |
| **Totale** | **120.000.000** | **100,00** |

*Risorse arrotondate all'unità di euro.
Nota: non rientrano nella misura i Fondi Interprofessionali dei dirigenti e manager (Fondirigenti, Fondir e Fondo Dirigenti PMI).
Fonte: elaborazioni Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati Inps

La partecipazione dei Fondi interprofessionali che potevano accedere alla misura è stata difforme e si segnalano non poche criticità nella realizzazione della misura, come suggerito da alcune evidenze emerse a seguito di un monitoraggio eseguito presso i Fondi interprofessionali in relazione alle annualità 2022 e 2023 sulla base dei dati disponibili al 31 maggio 2024.
Come sinteticamente riportato nella tabella 7.15, nel biennio monitorato, dunque con un bacino di 240 milioni di euro di risorse potenziali, sono stati richiesti in acconto 100,371 milioni di euro; di questi, sono stati impegnati non più di 11,469 milioni di euro per complessive 502,8 mila ore di formazione e circa 6.500 partecipazioni (un lavoratore può partecipare a più interventi).

[122] In coerenza con quanto predisposto per il bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2023 e previsioni per il triennio 2023-2025 nella L. 197/2022.

**Tabella 7.15 – Principali dati relativi all'attuazione della formazione ex L. 234/2021 art.1 comma 242 Biennio 2022-2023. Valori monetari in euro. Dati al 31 maggio 2024.**

| Dati di attuazione | V.a. |
|---|---|
| Acconti complessivamente richiesti | 100.371.636,0 |
| Impegni effettivi | 11.469.450,4 |
| Ore di formazione erogate | 502.852 |
| Partecipazioni ai corsi finanziati | 6.483 |
| *Monte risorse disponibili* | *240.000.000,0* |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) sulla base della rilevazione condotta presso i Fondi interprofessionali

I referenti dei Fondi, chiamati a esprimersi in tal senso, segnalano soprattutto come elemento di ostacolo il vincolo della contemporaneità tra periodo di sospensione dell'attività lavorativa e avvio dell'azione formativa, fortemente penalizzante in alcuni settori produttivi e per le imprese di minori dimensioni (tabella 7.16). Quello delle difficoltà incontrate dalle imprese di più piccole dimensioni è, in effetti, dopo il vincolo regolamentare sopra segnalato, l'aspetto considerato maggiormente problematico e di maggior impedimento alla realizzazione della misura.
Infine, la segnalazione di assenza di situazioni di crisi nel momento di tempo considerato va inteso in senso letterale, ossia che tale situazione si manifesta in quel lasso di tempo, ma non è affatto detto che contingenze di lavoratori in trattamento integrativo di salario non si manifestino in seguito; in altri termini, tale dato è estremamente volatile e va tenuto sotto controllo con successive sessioni di monitoraggio.

**Tabella 7.16 – Segnalazioni raccolte sulle difficoltà incontrate nella realizzazione degli interventi**

| Tipo di difficoltà | V.a. |
|---|---|
| Difficoltà legate ai tempi previsti per l'intervento formativo (contemporaneità con il periodo di sospensione dell'attività lavorativa) | 8 |
| Difficoltà legate alla grandezza delle imprese | 3 |
| Inadeguata conoscenza/pubblicizzazione dello strumento da parte di utilizzatori e beneficiari | 2 |
| Difficoltà legate alla natura organizzativa delle imprese | 2 |
| | |
| *Assenza di situazione di crisi presso le imprese aderenti nel periodo oggetto di intervento* | *6* |

Nota: era possibile segnalare fino a un massimo di tre difficoltà incontrate.
Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) sulla base della rilevazione condotta presso i Fondi interprofessionali

## 7.6 I Fondi bilaterali e di solidarietà

I Fondi di solidarietà bilaterali sono strumenti di welfare integrativo concepiti per supportare i lavoratori in situazioni di crisi aziendali o settoriali, attraverso l'erogazione di misure di sostegno al reddito o altre prestazioni di carattere assistenziale e previdenziale. Inseriti nella più ampia cornice della bilateralità, rappresentano un'evoluzione significativa nelle relazioni industriali, costituendo una tipologia innovativa di ammortizzatori sociali, progettata per offrire tutele aggiuntive rispetto agli ammortizzatori sociali tradizionali.

La loro origine risale agli anni Novanta, un periodo caratterizzato da profonde trasformazioni industriali e crisi settoriali. I primi Fondi di solidarietà bilaterali sono stati istituiti in Italia come risposta alla crescente necessità di garantire un supporto ai lavoratori impiegati in comparti non coperti dalla cassa integrazione ordinaria e straordinaria (CIGO\CIGS). In tale prospettiva, datori di lavoro e lavoratori, attraverso i loro rappresentanti, sono stati delegati a contribuire finanziariamente per affrontare momenti di difficoltà occupazionale legate a criticità congiunturali del mercato del lavoro. Il modello si ispira alle tradizioni cooperative e mutualistiche e trova le sue radici negli accordi tra le parti sociali, con l'obiettivo di strutturare una rete di protezione sociale flessibile e adattabile a differenti contesti settoriali.

Con la Legge 23 dicembre 1996, n. 662[123], Misure di razionalizzazione della finanza pubblica, il legislatore ha assegnato alle parti sociali il compito di costituire appositi Fondi, segnando un passo importante verso la formalizzazione di questo sistema di sostegno. Al fine di assicurare una rete di protezione sociale integrativa e complementare rispetto alle tutele pubbliche, la contrattazione collettiva è stata elevata a un livello sovraordinato rispetto a quello regolamentare.

L'accordo tra le parti sociali doveva necessariamente essere recepito in un decreto interministeriale di istituzione del Fondo di solidarietà bilaterale[124], tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'economia, così da poter collocare il Fondo di solidarietà tra gli strumenti che perseguono interessi collettivi.

Con un accordo istitutivo del Fondo, le parti sociali definiscono i diversi aspetti organizzativi e l'ambito di intervento, individuando gli istituti per le politiche attive di sostegno al reddito e dell'occupazione, i criteri, l'entità e le modalità di concessione degli interventi e trattamenti previsti, il finanziamento degli interventi, gli interventi straordinari volti a favorire le ristrutturazioni aziendali e la designazione dei componenti degli organi di gestione del Fondo.

Le modifiche al sistema dei Fondi di solidarietà, normate dalla citata Legge n. 662/1996, sono intervenute nel 2012 con la cosiddetta legge Fornero[125]. Tale norma ha stabilito l'obbligatorietà dell'istituzione dei Fondi a seguito di accordi collettivi e contratti collettivi, anche intersettoriali, stipulati tra le organizzazioni sindacali e imprenditoriali più rappresentative a livello nazionale, entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della stessa legge[126]. La costituzione di detti Fondi era resa obbligatoria, per le imprese che occupavano mediamente più di 15 dipendenti. A seguito degli accordi raggiunti tra le parti sociali, si passava all'istituzione

[123] Art. 2, c. 28 "In attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge [...] sono definite, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali. Nell'esercizio della potestà regolamentare il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: *a*) costituzione da parte della contrattazione collettiva nazionale di appositi Fondi finanziati mediante un contributo sulla retribuzione non inferiore allo 0,50 per cento; *b*) definizione da parte della contrattazione medesima di specifici trattamenti e dei relativi criteri, entità, modalità concessivi, entro i limiti delle risorse costituite, con determinazione dei trattamenti al lordo dei correlati contributi figurativi; *c*) eventuale partecipazione dei lavoratori al finanziamento con una quota non superiore al 25 per cento del contributo; *d*) in caso di ricorso ai trattamenti, previsione della obbligatorietà della contribuzione con applicazione di una misura addizionale non superiore a tre volte quella della contribuzione stessa; *e*) istituzione presso l'Inps dei fondi, gestiti con il concorso delle parti sociali.

[124] I Fondi di solidarietà non hanno personalità giuridica e costituiscono gestioni dell'Inps.

[125] Cfr., in particolare, art. 3. "Tutele in costanza di rapporto di lavoro".

[126] In realtà non si trattava di un vero e proprio obbligo in quanto non era prevista alcuna sanzione a carico dei destinatari dell'obbligo, quanto piuttosto interpretata con l'effetto reale della mancata stipula di accordi tra le parti sociali con l'intervento del Fondo di solidarietà residuale, istituito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per i settori, tipologie e dimensioni aziendali sopra i 15 dipendenti non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale.

del Fondo presso l'Inps[127], attraverso il decreto interministeriale istitutivo del Fondo. Il limite dimensionale dato escludeva dalla tutela ampie fasce di lavoratori delle piccole e piccolissime imprese.
Nel processo evolutivo della disciplina dei Fondi di solidarietà, nel 2015 è intervento il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148, Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183[128], che costituisce l'ulteriore tappa di un complesso e articolato sistema di riforme durato diversi anni. Il provvedimento, orientato a finanziare le misure di sostegno al reddito nei settori che ne erano privi anche con il ricorso a risorse private per conseguire finalità pubbliche, stabiliva che i Fondi bilaterali acquisissero una dimensione sistemica, provvedendo anche ad ampliare l'ambito di applicazione. Introduceva, nello specifico, una maggiore uniformità delle misure di sostegno al reddito e consolidava la loro funzione quale strumento di gestione delle crisi aziendali e settoriali, con un ruolo fondamentale anche nel processo di universalizzazione delle tutele.
Nel corso degli anni il legislatore ha ampliato la funzione dei Fondi di solidarietà estendendo il loro raggio d'azione. Oltre all'integrazione salariale, i Fondi di solidarietà possono contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale dei lavoratori delle aziende aderenti, anche in concorso con appositi fondi nazionali o fondi dell'Unione europea. Questa tipologia di prestazione, esplicitata in gran parte dei decreti istitutivi dei Fondi di solidarietà, è assimilabile a quella dei Fondi paritetici interprofessionali, con i quali possono interagire nella programmazione e negli interventi per le attività formative.
L'evoluzione dei Fondi bilaterali evidenzia la capacità del sistema bilaterale di adattarsi alle trasformazioni del mercato del lavoro, creando un terreno fertile per la diffusione di politiche attive del lavoro, in cui la formazione riveste un ruolo centrale e si configura come lo strumento più efficace per rispondere alle esigenze di innovazione e cambiamento delle competenze richieste. In questo contesto, i Fondi di solidarietà possono contribuire in modo significativo a offrire soluzioni flessibili e mirate, adattando le offerte formative alle specifiche necessità delle imprese e dei lavoratori di ciascun settore. Tale approccio consente di sviluppare programmi di formazione personalizzati, capaci di migliorare l'adattabilità e la competitività delle imprese, oltre a potenziare l'occupabilità dei lavoratori[129].
L'importanza della formazione nell'ambito dei Fondi bilaterali mette in luce come la bilateralità non si limiti più a una semplice gestione dei conflitti o a una negoziazione di tutele minime, ma si evolva verso un sistema di *governance* complesso, capace di intervenire attivamente nelle trasformazioni del mondo del lavoro.
Più recentemente, la legge di bilancio 2022 ha attribuito un ruolo centrale al welfare negoziale con l'ampliamento della protezione a favore di tutti i lavoratori. I Fondi di solidarietà sono divenuti strutturali nel sistema previdenziale, garantendo tutele per tutti i lavoratori, senza alcuna distinzione tra i settori e le classi dimensionali delle aziende. Inoltre, sono assoggettati alla disciplina dei Fondi di solidarietà tutti i datori di lavoro che non beneficiano della CIG, includendo nelle tutele anche quelli con un solo dipendente. Dal primo gennaio 2022, nei settori in cui non sono stati costituiti Fondi di solidarietà, i datori di lavoro rientrano

[127] Da ciò deriva la definizione di Fondi "inpsizzati", vale a dire costituiti presso l'Inps e con gestione dell'Inps.
[128] Con il D.Lgs. n. 148 viene approvato il Testo Unico degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, che abroga 15 normative esistenti, attuando uno snellimento e una semplificazione amministrativa. La norma definisce nei diversi articoli le differenti tipologie di Fondi, in particolare l'art 26 i "Fondi di solidarietà bilaterali ordinari", l'art. 27 i Fondi di solidarietà bilaterali alternativi (Artigianato e Somministrazione), l'art. 28 e 29 il Fondo di solidarietà residuale (che dal 1.01.2016 diventa Fondo integrazione salariale - FIS) e l'art. 40 relativo ai Fondi territoriali intersettoriali (quello della Provincia autonoma di Trento e quello di Bolzano).
[129] In relazione alle attività formative si menziona al riguardo la Circolare Inps n. 122 del 17.06.2015 che, nell'allegato due, prescrive che per ogni dipendente è richiesto con apposito format il numero di ore di formazione, la retribuzione oraria lorda e i dati anagrafici del lavoratore.

automaticamente nella disciplina del Fondo di Integrazione Salariale (FIS)[130], che garantisce l'assegno di integrazione ai lavoratori. L'intento del legislatore è stato di ampliare il campo di applicazione delle tutele veicolate dai Fondi di solidarietà in un'ottica universalistica, assicurando anche a coloro che non aderiscono ad alcun Fondo di beneficiare delle protezioni e tutele previste[131].

Con la riforma degli ammortizzatori sociali intervenuta con la legge di bilancio 2022, il legislatore ha legato la concessione dei trattamenti di integrazione salariale con gli interventi a carattere formativo e di riqualificazione dei lavoratori, con la finalità di metterli in condizione di rispondere alle richieste del mercato del lavoro e ad un possibile reinserimento lavorativo[132].

L'evoluzione degli strumenti di intervento nelle situazioni di crisi aziendali sottolinea l'importanza crescente del ruolo delle parti sociali nei processi di integrazione tra le politiche passive e politiche attive del lavoro, nonché nelle prestazioni dei Fondi di solidarietà. Si promuovono sempre più programmi di formazione continua e riqualificazione professionale per migliorare l'occupabilità dei lavoratori in difficoltà. Le iniziative formative sostenute dai Fondi di solidarietà bilaterali si declinano in diversi ambiti, tra questi:

- la riqualificazione professionale con percorsi di aggiornamento o acquisizione di nuove competenze per i lavoratori provenienti da settori in crisi o in fase di riconversione finalizzata ad agevolare il riassorbimento nelle aziende di provenienza;
- l'aggiornamento con percorsi formativi volti ad aumentare l'occupabilità dei lavoratori coinvolti in processi di mobilità e ricollocazione;
- il conseguimento di una certificazione del risultato a conclusione del percorso di formazione.

Come precedentemente accennato, alcuni Fondi di solidarietà operano in sinergia con i Fondi interprofessionali, entrambi gestiti dalle parti sociali che ben conoscono le specifiche esigenze dei lavoratori e i fabbisogni dei settori produttivi. Ad esempio, alcuni Fondi paritetici interprofessionali realizzano interventi formativi dedicati ai lavoratori che beneficiano dell'integrazione salariale a causa di crisi aziendali.

---

[130] A decorrere dal 1° gennaio 2022, la costituzione di Fondi di solidarietà bilaterali diviene obbligatoria per i datori di lavoro che non rientrano nell'ambito di applicazione della cassa integrazione ordinaria (CIGO), con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per causali ordinarie e straordinarie. Inoltre, dalla data del 1° gennaio 2022 i nuovi Fondi di solidarietà che si costituiscono devono obbligatoriamente garantire le tutele per tutti i datori di lavoro del settore che occupano almeno un dipendente. Le stesse regole si applicano ai Fondi di solidarietà già costituiti al 31.12.2021, cui la norma assegna un periodo transitorio per adeguarsi alle nuove disposizioni, che termina il 31.12.2022. In caso contrario, i datori di lavoro del relativo settore confluiscono, a decorrere dal 1° gennaio 2023, nel Fondo di integrazione salariale (FIS), cui vengono trasferiti i contributi già versati o comunque dovuti dai medesimi datori di lavoro. Il FIS, istituito presso l'Inps, non ha una matrice bilaterale ed è l'unico modello di Fondo di solidarietà obbligatorio per legge, prescindendo da un accordo tra le parti sociali.

[131] Nel XXIII Rapporto annuale 2024 dell'Inps si riporta: " Dei circa 15 milioni di lavoratori dipendenti nel settore privato, risulta che tutti sono tutelati per le causali ordinarie (legate a eventi transitori e non imputabili al datore di lavoro o ai dipendenti) dalla Cassa Integrazione Guadagni o dai Fondi di Solidarietà bilaterali, mentre poco più di un 1 milione non è coperto dalle tutele per le causali straordinarie (legate a riorganizzazione aziendale, anche per realizzare processi di transizione, crisi aziendale o contratti di solidarietà)".

[132] Il comma 202 dell'art. 1 della legge di bilancio aggiunge all'art. 25 del d.lgs. 148/2015 l'art. 25-ter "Condizionalità e formazione" e il successivo decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, n. 142 del 2022 all'art. 2 stabilisce che "I lavoratori [...], allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio, partecipano, laddove previste dalla legge o qualora siano pattuite nel verbale di accordo sindacale all'esito della procedura di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, ovvero nell'ambito delle procedure sindacali prodromiche all'accesso all'assegno di integrazione salariale, riconosciuto dai Fondi di solidarietà di cui di cui agli articoli 26, 29 e 40 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 e disciplinate dall'articolo 14 del medesimo decreto legislativo n. 148 del 2015 e/o dai singoli decreti istitutivi dei Fondi di solidarietà interessati, a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione professionale, anche mediante Fondi paritetici interprofessionali".

Tra i Fondi di solidarietà più attivi nell'ambito formativo vi è il Fondo di solidarietà bilaterale alternativo per l'artigianato (FSBA)[133], il quale sviluppa progetti di formazione a valle delle intese raggiunte dalle parti sociali che hanno costituito Fondartigianato. Questi progetti sono destinati ai lavoratori delle imprese con dipendenti in trattamento di integrazione salariale da parte di FSBA, come è stato in particolare nel caso di alcuni piani finanziati nell'ambito del "comma 242" (si veda il paragrafo 7.5). Analogamente, il "Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali" realizza percorsi di formazione e riqualificazione attraverso le strutture di Fondoprofessioni attraverso Avvisi che possono essere aperti anche ai dipendenti in integrazione salariale, oppure Avvisi dedicati esclusivamente ai dipendenti interessati da misure di integrazione.
Inoltre, il Fondo di solidarietà dei lavoratori in somministrazione, costituito presso Formatemp[134], tra le prestazioni che prevedono l'integrazione salariale per i lavoratori, offre, in relazione alle politiche attive**,** attività su diverse filiere formative per la qualificazione o riqualificazione dei beneficiari che consentono di intervenire sui diversi status professionali dei lavoratori.
Sul sistema degli ammortizzatori sociali interviene anche il PNRR, prevedendo la realizzazione di interventi che concorrano al raggiungimento degli obiettivi generali del Piano, inclusi gli interventi dell'esecutivo per l'estensione e potenziamento del sistema degli ammortizzatori sociali. Il Piano assegna grande importanza alle riforme utili per il funzionamento del mercato del lavoro e riserva un ruolo fondamentale al sistema degli ammortizzatori sociali che deve essere semplificato, reso più equo e sostenibile e in grado di affrontare le trasformazioni e le instabilità del mercato del lavoro. Questo sistema deve anche supportare le transizioni occupazionali e attenuare l'impatto sociale delle crisi. A tal fine è fondamentale valorizzare e rafforzare l'integrazione delle politiche passive con le politiche attive. Una maggiore integrazione tra i Fondi di solidarietà e i Fondi paritetici interprofessionali, rispetto all'attuazione delle politiche attive, è auspicabile per tutelare i lavoratori e le loro competenze in un mondo del lavoro in continuo cambiamento.
Inoltre, le riforme da attuare con gli investimenti previsti dal PNRR**,** in termini di digitalizzazione dei servizi online delle amministrazioni centrali per l'ampliamento e semplificazione dell'erogazione di servizi al cittadino, interessano anche l'Inps[135]. Si auspica che questo processo possa contribuire ad incentivare maggiormente le aziende aderenti ai Fondi di solidarietà ad essere più dinamiche nell'ambito delle politiche attive del lavoro, incrementando il ricorso alle prestazioni per le attività formative dei lavoratori[136].
Nella seguente tabella si riportano alcuni dati quantitativi dei Fondi di solidarietà bilaterali e del Fondo di integrazione salariale riferiti al 2023, più nello specifico il numero medio degli iscritti, i contributi versati, l'importo per le prestazioni erogate comprensive della contribuzione correlata e il patrimonio totale netto.

[133] Il Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato non è costituito presso l'Inps e ha una gestione privatistica.
[134] Il Fondo è stato costituito nel 2000 in applicazione della Legge n. 196/1997 (c.d. Pacchetto Treu) la quale introdusse nel nostro ordinamento la fornitura di lavoro temporaneo, e trova la sua attuale fonte normativa nell'art. 12 del D.Lgs. 276/2003 e s.m.i. Questo Fondo di solidarietà non è costituito presso l'Inps ed ha una gestione privatistica.
[135] Per l'Inps il progetto prevede una revisione importante dei sistemi e procedure interni, nonché l'evoluzione dei loro punti di contatto digitali con residenti, imprese e altre amministrazioni pubbliche, al fine di fornire agli utenti un'esperienza digitale senza soluzione di continuità.
[136] Lo scorso 9 ottobre, la Camera dei deputati ha approvato (AC. 1532-bis-A) il disegno di legge di iniziativa governativa recante "Disposizioni in materia di lavoro", che agli articoli 8 e 9 introduce importanti novità nel sistema dei Fondi di solidarietà bilaterali: il D.D.L. è poi stato trasmesso al Senato per l'esame di competenza.

**Tab. 7.17 - Fondi di Solidarietà: iscritti, contributi, prestazioni e patrimonio netto. Anno 2023 (importi in milioni di euro – sono escluse le prestazioni straordinarie)**

| **Fondi** *(secondo la nomenclatura INPS)* | **Numero medio iscritti** | **Contributi** | **Prestazioni** *(compr. correlata)* | **Totale patrimonio netto al 31.12.2023** | **Attività formative dove previste** |
|---|---|---|---|---|---|
| Assicurativi | 49.400 | 7,48 | 0,06 | 57,80 | SI |
| Attività professionali | 461.400 | 39,27 | 4,33 | 104,51 | SI |
| Bolzano | 85.200 | 11,27 | 0,80 | 44,70 | SI |
| Credito | 271.400 | 29,61 | 0,15 | 146,56 | SI |
| Credito cooperativo | 37.400 | 6,71 | 0,45 | 87,55 | SI |
| Ferrovie | 63.800 | 4,47 | 0,00 | 14,87 | SI |
| FIS | 6.718.100 | 1.098,72 | 85,29 | 4.866,66 | SI |
| Ormeggiatori | 900 | 0,18 | 0,00 | 0,48 | NO |
| Poste* | 126.000 | 16,00 | 65,34 | 27,94 | SI |
| Servizi ambientali | 93.900 | 18,21 | 0,23 | 60,27 | SI |
| Solimare | 33.600 | 3,80 | 0,64 | 23,20 | NO |
| Trasporto aereo | 49.600 | 7,67 | 119,66 | 1.201,35 | SI |
| Trasporto pubblico | 110.500 | 18,02 | 0,31 | 122,01 | SI |
| Trentino | 70.200 | 6,75 | 0,20 | 35,35 | SI |
| Tributi erariali | 7.900 | 1,03 | 0,00 | 8,22 | SI |
| **TOTALE** | **8.179.300** | **1.269,19** | **277,46** | **6.801,46** | |

Nota: ai Fondi in elenco vanno aggiunti i Fondi alternativi che non sono istituiti presso l'Inps (FSBA e Formatemp)
* Il solo Fondo di solidarietà del Gruppo Poste italiane ha indicato la spesa per le attività formative per un importo pari a euro 54.352
Fonte: dati Inps sul consuntivo dei Fondi di solidarietà 2023

Si precisa che il Fondo di solidarietà bilaterale TRIS, per il sostegno del reddito del personale dei settori chimico e farmaceutico, non è in elenco in quanto non eroga prestazioni ordinarie. Il Fondo di solidarietà bilaterale per la filiera delle telecomunicazioni (TLC) è stato istituito con decreto in agosto 2023 ma non era operativo per quella annualità.

# CAPITOLO 8. IL FONDO NUOVE COMPETENZE: EVOLUZIONE E SUA REALIZZAZIONE

Il Fondo Nuove Competenze (FNC) è uno strumento di politica attiva istituito nel 2020 con il D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (cosiddetto "Rilancio") per contrastare la crisi economica e occupazionale causata dalla pandemia da Sars-Cov-2.[137]

Dato il successo dell'iniziativa, con il Decreto interministeriale del 22 settembre 2022 è stato previsto il rifinanziamento del Fondo Nuove Competenze per 1 miliardo di euro (con successiva integrazione di ulteriori 180 milioni di euro) a valere sulle risorse dell'iniziativa REACT EU affluite al Programma Operativo Nazionale Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (PON SPAO). Il FNC, "spogliato" dell'iniziale natura congiunturale, è stato assunto come uno degli interventi strategici (insieme al Programma Garanzia Occupazione del Lavoratori e al sistema duale) attraverso i quali dare attuazione al Piano Nuove Competenze, previsto nell'ambito del PNRR, divenendo, quindi, una componente strutturale del sistema delle politiche attive del lavoro nazionali, con specifico riferimento alla formazione continua dei lavoratori. Proprio nell'ottica del concorso alla realizzazione degli impegni presi dall'Italia, il chiaro intento del secondo Avviso è stato quello di sostenere le imprese nel processo di "adeguamento ai nuovi modelli organizzativi e produttivi, in risposta alle transizioni ecologiche e digitali ovvero qualora emerga un bisogno di adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori conseguente alla sottoscrizione di accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico, ovvero conseguente al ricorso al Fondo per il sostegno alla transizione industriale"[138].

Hanno assunto centralità i percorsi di *upskilling,* costruiti per far acquisire ai lavoratori le competenze digitali ed ecologiche indispensabili alle imprese italiane per porsi in modo competitivo sullo scenario economico europeo[139]. Per garantire, sin dalla fase di progettazione, che le competenze acquisite in esito ai percorsi formativi fossero chiaramente individuabili e attestabili, quindi riconosciute e spendibili, nel secondo Avviso è stato allargato il campo dei descrittori, cui far riferimento, anche a classificazioni internazionali delle competenze digitali (*Dig Comp 2.1* e *e-Competence 3.0*) e, per quanto riguarda le competenze previste nell'ambito della transizione ecologica, alla classificazione ESCO (*European Skill, Competences, Qualifications and Occupations*). Tutto questo è stato pensato anche nell'ottica di favorire, oltre alla trasparenza dei patrimoni formativi acquisiti, la mobilità dei lavoratori in ambito sia nazionale che europeo. Si è previsto che i contenuti formativi dei progetti non riferiti ai processi di transizione digitale ed ecologica dovessero essere referenziati ai descrittivi delle attività di lavoro classificate nell'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni, in fase sia di progettazione che di attestazione finale. In tutti i casi, il progetto formativo doveva garantire l'evidenza delle modalità di valorizzazione del patrimonio di competenze possedute dal lavoratore e delle modalità di personalizzazione dei percorsi di apprendimento.

Ulteriore novità introdotta nel secondo Avviso atteneva al ruolo centrale attribuito ai Fondi interprofessionali, indicati come i soggetti, di norma, chiamati a finanziare le attività formative previste nell'ambito del Fondo Nuove Competenze.

A fine novembre 2024 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha pubblicato il decreto relativo alla terza edizione del FNC, denominato "Competenze per le innovazioni", seguito dal Decreto Direttoriale n. 439

[137] Per una breve descrizione delle caratteristiche del Primo Avviso FNC, si rimanda al par. 3.3.2 del Rapporto Inapp 2024 (in corso di pubblicazione) e al par. 7.5 della Parte Seconda del XXIII Rapporto sulla formazione continua.

[138] Cfr. Decreto Anpal, n. 320/2022 riferito Avviso pubblico Fondo Nuove Competenze 2022, "Finalità e ambiti di applicazione".

[139] Cfr, XXIII Rapporto sulla formazione continua (2024).

del 5 dicembre 2024 di approvazione dell'Avviso, con uno stanziamento di 731 milioni di euro; 730 milioni[140] sono a valere su risorse del PN "Giovani, donne e lavoro", cofinanziato dal FSE+. La restante quota di 1.000.000 di euro[141] è destinata al bonus per le imprese che prevedono di formare disoccupati con contratto stagionale[142].

Come già previsto per la seconda edizione del FNC, il decreto intende supportare i processi di transizione digitale ed ecologica delle imprese, finanziando percorsi formativi per l'accrescimento delle competenze dei lavoratori. Una nuova attenzione viene riservata all'ambito formativo relativo all'introduzione e allo sviluppo dell'intelligenza artificiale, così come a quello riferito al welfare aziendale e al benessere organizzativo, come dimensioni determinanti nei processi di innovazione. Tra i possibili ambiti formativi, anche l'aggiornamento delle competenze riferite alle tecnologie ritenute strategiche per l'Europa nella cosiddetta piattaforma STEP[143] si presenta come una novità del nuovo decreto.

Diversamente da quanto avvenuto nelle due precedenti edizioni del FNC, le risorse stanziate vengono ripartite in tre distinte linee di intervento, come segue:

- un 25% delle risorse viene destinato a Sistemi formativi (sistemi/gruppi di imprese caratterizzati dalla presenza di *Big player,* grandi datori di lavoro di riferimento);
- un altro 25% viene destinato a Filiere formative (sistemi, organizzati e non, di piccole e medie imprese operanti preferibilmente nell'ambito di filiere, specializzazioni produttive e distretti territoriali);
- il 50% è riservato a Singoli datori di lavoro.

Sotteso a questa specifica articolazione delle risorse c'è l'intento di puntare sui sistemi per favorire l'innovazione, cercando di valorizzare in chiave competitiva le reti settoriali e territoriali che sostengono molti processi produttivi e distributivi. I datori di lavoro possono presentare una sola istanza di contributo per una soltanto delle tre filiere formative individuate dal decreto.

Viene ampliata la platea dei beneficiari, che include anche disoccupati da almeno 12 mesi, da assumersi successivamente alla data di pubblicazione del decreto ma, comunque, prima dell'avvio della formazione, e lavoratori assunti, nello stesso arco temporale appena citato, con contratto di apprendistato di terzo livello.

Il nuovo decreto presenta delle novità nel finanziamento del costo orario dei lavoratori: se la parte previdenziale e assistenziale delle ore destinate alla formazione è, come in precedenza, rimborsata sempre per intero, la retribuzione oraria è finanziata in percentuali variabili a seconda della condizione occupazionale dei beneficiari (al 100% nel caso di disoccupati con le caratteristiche succitate e di coloro che sono assunti con contratto di apprendistato di terzo livello; nel caso di lavoratori già assunti, all'80% o al 60%, a seconda della tipologia dell'intervento formativo cui prendono parte)[144].

Altra variazione rispetto alle precedenti edizioni è relativa alla durata dell'intervento formativo da destinare allo sviluppo di nuove o maggiori competenze dei lavoratori, che deve essere compresa tra le 30 e le 150 ore; il limite minimo scende a 20 ore nel caso della formazione di disoccupati di cui sia prevista l'assunzione con contratto stagionale di almeno 120 giorni nei settori turismo e agricoltura.

---

[140] Per tali risorse è fissata la ripartizione per categorie di regioni di seguito illustrata:

- 225.943.198,04 euro alle regioni più sviluppate;
- 39.928.825,74 euro alle regioni in transizione;
- 464.127.976,21 euro alle regioni meno sviluppate.

Per tali risorse è prevista un'ulteriore ripartizione sulle tre linee di intervento descritte poco più avanti, nel presente capitolo.

[141] A valere su risorse ex art. 10 bis del decreto legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 223/2021.

[142] Non sono previste ripartizioni né per regione né per linee di intervento.

[143] A tal proposito, si veda il par. 5.4 del presente Rapporto.

[144] Cfr. art. 2 del Decreto in esame.

I FPI mantengono il ruolo di attori di primo piano, quali finanziatori delle attività formative[145], attribuito loro già con il secondo Avviso, ruolo che risulta ulteriormente rafforzato da quanto disposto dal decreto ministeriale 9 luglio 2024 che individua i Fondi quali enti titolari delegati per servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite in esito agli interventi da essi stessi promossi[146]. Al fine del rilascio di un'attestazione di trasparenza degli obiettivi di apprendimento, gli standard di qualificazione fissati all'art. 3 di detto decreto devono essere usati come riferimento, sin dalla fase della progettazione formativa, anche qualora la formazione non venga finanziata da un FPI, ma comunque erogata da un ente titolato ai sensi del D. Lgs. 16 gennaio 2013, n. 13 o da un ente accreditato dalle Regioni e P.A. a svolgere attività di formazione professionale. Relativamente alle modalità di erogazione della formazione, i datori di lavoro aderenti ai Fondi interprofessionali che partecipano a FNC sono tenuti ad attenersi ai regolamenti dei FPI di riferimento; nei piani formativi non associati a FNC è ammessa la formazione sia in presenza (con attività di aula, laboratori didattici e anche formazione *on the job* a specifiche condizioni[147]) che a distanza, in modalità sincrona ed asincrona, per un massimo del 50% del monte ore.

### *Dati generali sulle attività formative finanziate nell'ambito del secondo Avviso del FNC*

Sulla base dei dati amministrativi nelle disponibilità dell'Autorità di Gestione del Fondo Nuove Competenze, aggiornati alla data del 12 settembre 2024, si fornisce di seguito un breve quadro, non ancora definitivo, di quanto realizzato nell'ambito del secondo Avviso. Le istanze presentate sono state 18.806; 11.334 sono già arrivate alla fase di saldo o hanno ricevuto l'autorizzazione al saldo, a seguito della conclusione di percorsi formativi che hanno coinvolto 558.503 lavoratori. Le spese già saldate ammontano a € 523.978.902,64; se insieme agli importi già saldati si considerano anche quelli autorizzati al saldo ci si attesta su un totale di € 952.817.383. Tali spese sono quelle corrispondenti al costo, comprensivo delle componenti retributiva e contributiva, delle ore di lavoro oggetto di rimodulazione in seguito ad accordi collettivi.

Le aziende arrivate alla fase di saldo sono prevalentemente, nel 52% dei casi, localizzate nelle regioni *Low Development*, dove però si trova soltanto il 33% dei lavoratori coinvolti negli accordi di rimodulazione dell'orario di lavoro; queste imprese hanno avuto il saldo (o la sua autorizzazione) per importi pari al 33,5% del totale; le imprese localizzate nelle regioni *More Development*, che costituiscono il 42,3% del totale, hanno invece coinvolto un numero di lavoratori pari al 62% del totale, in riferimento ai quali hanno avuto saldi o autorizzazioni di saldi per una quota pari al 61,6% del totale. La diversità di partecipazione in queste due aree del Paese è facilmente comprensibile alla luce della particolare configurazione del tessuto produttivo italiano, che vede al Mezzogiorno una presenza numericamente molto significativa di imprese di piccole dimensioni e al Nord una concentrazione di grandi imprese che occupano, quindi avviano a percorsi formativi, un numero ben più consistente di lavoratori.

L'81,6% delle istanze ha avuto quale ambito tematico le innovazioni nella produzione e commercializzazione di beni e servizi che richiedono un aggiornamento delle competenze digitali e ha coinvolto in percorsi formativi di questo tipo l'83,5% del totale dei lavoratori; gli importi saldati relativamente a tali istanze costituiscono l'82,2% del totale (tabella 8.1). Le istanze presentate sui cinque diversi ambiti tematici riconducibili alla transizione ecologica costituiscono, considerate tutte insieme, il 18,3% del totale, sono state destinate ad una quota di lavoratori pari al 16,4% del totale, con importi già saldati o in procinto di esserlo per il 17,7% del totale. Alle due macro tematiche a sostegno delle transizioni digitale, da un lato, ed ecologica,

[145] Tutti i datori di lavoro aderenti ad un FPI sono tenuti a partecipare alla terza edizione di FNC attraverso il Fondo cui aderiscono, a meno che questo non partecipi all'attuazione degli interventi di FNC o abbia esaurito le risorse necessarie al finanziamento dell'intervento formativo. Cfr., a tal proposito, art.7 comma 13 del Decreto "Competenze per le innovazioni".

[146] Cfr. par. 5.2 del presente Rapporto.

[147] Cfr. par. 9.4 del citato Avviso di finanziamento della terza edizione di FNC.

dall'altro, hanno fatto riferimento interventi formativi che presentano un'apprezzabile differenza in termini di monte ore medio: i percorsi dedicati al digitale hanno avuto una durata media di 145,7 ore, mentre quelli a carattere "green" si sono attestati su una media di 176,9 ore, lasciando quindi ipotizzare che, per sostenere in modo adeguato il processo innovativo finalizzato alla transizione ecologica, le imprese abbiano coinvolto i propri lavoratori in percorsi con un più deciso carattere di *reskilling*.

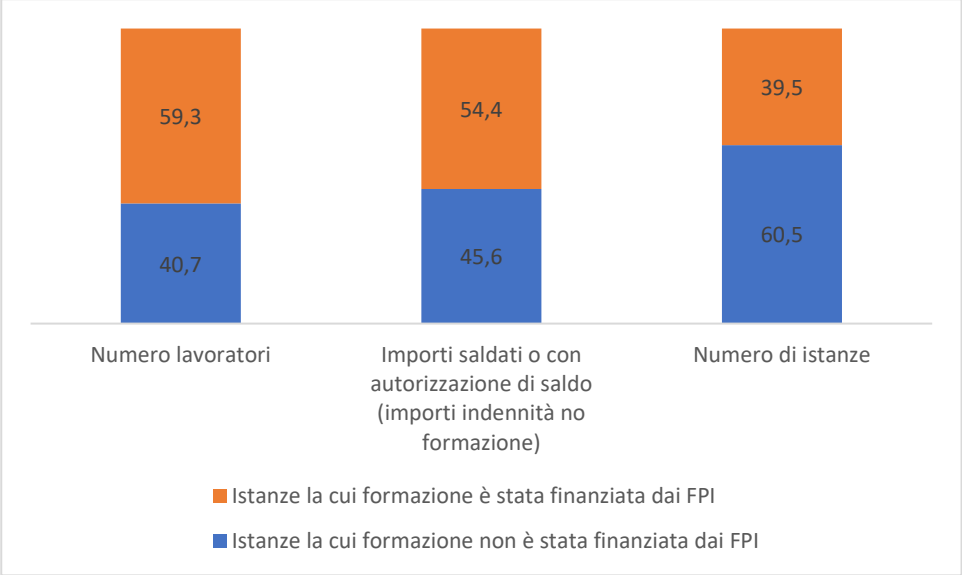
**Tabella 8.1 – FNC 2 - Numero dei lavoratori, importi e numero delle istanze per loro finalità (v. a.)**

| Finalità | N° lavoratori | Importi saldati o con autorizzazione di saldo (importi indennità no formazione) | N° istanze |
|---|---|---|---|
| Innovazioni nella produzione e commercializzazione di beni e servizi che richiedono un aggiornamento delle competenze digitali | 466.662 | 783.281.218 | 9.251 |
| Innovazioni aziendali volte all'efficientamento energetico e all'uso di fonti sostenibili | 14.353 | 26.744.273 | 495 |
| Innovazioni aziendali volti alla promozione dell'economia circolare, alla riduzione di sprechi e al corretto trattamento di scarti e rifiuti, incluso trattamento acque | 28.721 | 50.064.664 | 690 |
| Innovazioni volte alla produzione e commercializzazione di beni e servizi a ridotto impatto ambientale | 31.573 | 59.989.641 | 638 |
| Innovazioni volte alla produzione e commercializzazione sostenibile di beni e servizi nei settori agricoltura, silvicultura e pesca, incluse le attività di ricettività agrituristica | 2.412 | 3.844.166 | 67 |
| Promozione della sensibilità ecologica, di azioni di valorizzazione o riqualificazione del patrimonio ambientale, artistico e culturale | 14.540 | 28.550.138 | 186 |
| Non attribuibili | 242 | 343.284 | 7 |
| **Totale** | **558.503** | **952.817.383** | **11.334** |

Fonte: elaborazioni Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati dell'AdG aggiornati al 12 settembre 2024

La maggioranza delle istanze, il 60,5%, ha avuto un soggetto finanziatore dell'intervento formativo diverso da un Fondo interprofessionale (figura 8.1). Le istanze nelle quali la formazione è stata affidata ad un Fondo, che costituiscono il 54,4% di quelle già in fase di saldo, però, hanno coinvolto la quota più consistente dei lavoratori, il 59,3% del totale; molte delle istanze formative finanziate dai Fondi interprofessionali sono state infatti presentate da grandi imprese che hanno colto l'occasione offerta dal FNC per rafforzare le competenze dei propri lavoratori.

**Figura 8.1 – FNC 2 - Istanze in fase di saldo per canale di finanziamento della formazione (v. %)**




Fonte: elaborazioni Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati dell'AdG aggiornati al 12 settembre 2024

Come illustrato in precedenza, il FNC finanzia esclusivamente le ore di lavoro oggetto di rimodulazione, destinate ai percorsi di sviluppo delle competenze dei lavoratori, ma non sostiene i costi della formazione stessa. Nell'ambito del secondo Avviso, i FPI vengono indicati come i soggetti che, di norma, si occupano di finanziare le attività formative. Si presenta, dunque, di seguito un quadro delle caratteristiche dei piani formativi finanziati dai FPI aggiornato al 31 maggio 2024, quindi non direttamente confrontabili con quelli provenienti dal database amministrativo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali finora esaminati, giunti alla fase di saldo alla data del 12 settembre 2024. I dati forniti dai Fondi, inoltre, si riferiscono ai piani approvati e conclusi, indipendentemente dallo stato di avanzamento della fase di rendicontazione.

### *Approfondimento sulle caratteristiche dei piani finanziati dai FPI nell'ambito del Fondo Nuove Competenze (piani approvati e conclusi al 31/05/2024 nell'ambito del secondo Avviso del FNC)*

I dati relativi ai piani finanziati sono stati raccolti tramite una griglia di rilevazione inviata ai 18 Fondi interprofessionali operativi alla data di pubblicazione dell'Avviso e da essi direttamente compilata[148]. Sono stati 16 i FPI che, attraverso Avvisi o tramite Conto aziendale, hanno finanziato interventi formativi nella seconda edizione del FNC[149]. Dopo un'analisi delle caratteristiche dei piani approvati, così come indicate nelle proposte progettuali, ci si soffermerà ad analizzare le caratteristiche dei piani giunti a conclusione al 31 maggio 2024, data fissata per la rilevazione.

### *Caratteristiche dei piani approvati*

Nell'ambito del secondo Avviso del Fondo Nuove Competenze, con la partecipazione dei Fondi Interprofessionali, 5.173 aziende hanno visto approvati 5.144 piani formativi, destinati a 408.597 lavoratori,

[148] La rilevazione dei dati è stata curata ed effettuata dalla Struttura 2 dell'Inapp (ex Anpal).

[149] Le informazioni rilevate sono relative al canale di finanziamento utilizzato per i piani formativi, al tipo di piano finanziato, alle classificazioni usate, già in fase di progettazione, per l'attestazione delle competenze acquisite in seguito agli interventi formativi, alle finalità di questi ultimi e, limitatamente ai piani conclusi, alle caratteristiche dei lavoratori, ad alcune specificità delle imprese coinvolte e alle attestazioni delle competenze rilasciate in esito all'esperienza formativa.

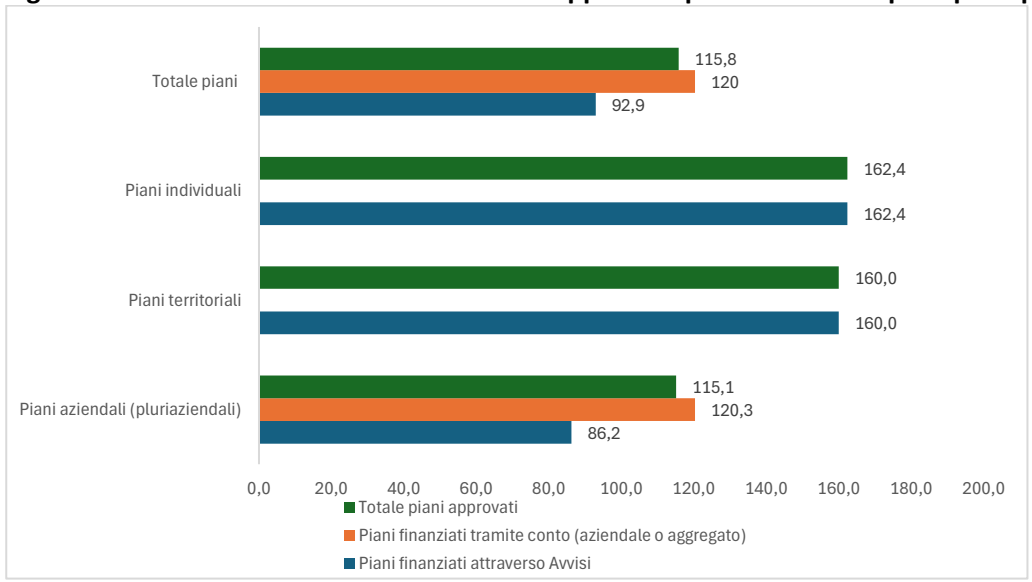
per un totale di 47.310.796 ore di formazione (tabella 8.2). Oltre tre quarti dei piani approvati, il 77,3%, sono stati finanziati tramite Conto aziendale, presentati dal 77,3% delle imprese e rivolti all'83,6% del totale dei lavoratori (341.405 unità), che sono stati impegnati per 41.066.096 di ore formative, pari all'86,3% di tutte le ore destinate alla formazione. Al Conto aziendale si è fatto ricorso esclusivamente per finanziare piani formativi di tipo aziendale o pluriaziendale: questa tipologia, che coagula il 96,4% del totale dei piani, è stata scelta anche nell'84% dei casi in cui, per finanziare gli interventi formativi, si è fatto ricorso al Conto di Sistema (tramite Avvisi). Sembrerebbe che, in linea con la politica del FNC, i percorsi formativi siano stati "ritagliati su misura", progettati per rispondere ai bisogni delle specifiche realtà produttive più che per proporre una generica offerta di aggiornamento. Non risultano presentate istanze per la realizzazione di piani settoriali, mentre sono solo due i piani di tipo territoriale, ammessi a finanziamento sul Conto di Sistema. Sono 184 i piani individuali approvati, presentati da altrettante aziende a favore di 5.767 lavoratori, per oltre 936.500 ore di formazione. Come si può notare nella figura 8.2, i piani individualizzati sono quelli che prevedono, in media, il percorso formativo di durata più lunga (162,4 ore), con apprezzabile scostamento rispetto alla media (che è pari a 115,8 ore); in questa specificità si può rintracciare un legame più netto tra individualizzazione e personalizzazione della formazione, che consente di tarare l'intervento sull'innalzamento delle competenze possedute dal lavoratore anche nell'ottica di colmare il gap rilevato rispetto alle competenze richieste a sostegno della competitività dell'impresa.

**Tabella 8.2 – FNC 2 - Piani approvati per tipologia di piano e di finanziamento (v. a.)**

| Tipologia dei piani approvati | Piani finanziati attraverso Avvisi | | | | Piani finanziati attraverso Conto (aziendale o aggregato) | | | | Totale piani approvati | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | N° piani | N° aziende | N° lavoratori | Monte ore | N° piani | N° aziende | N° lavoratori | Monte ore | N° piani | N° aziende | N° lavoratori | Monte ore |
| Piani aziendali (pluriaziendali) | 979 | 985 | 61.260 | 5.281.795 | 3.979 | 3.999 | 341.405 | 41.066.096 | 4.958 | 4.984 | 402.665 | 46.347.891 |
| Piani settoriali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Piani territoriali | 2 | 5 | 165 | 26.400 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 5 | 165 | 26.400 |
| Piani individuali | 184 | 184 | 5.767 | 936.505 | 0 | 0 | 0 | 0 | 184 | 184 | 5.767 | 936.505 |
| **Totale piani** | **1.165** | **1.174** | **67.192** | **6.244.700** | **3.979** | **3.999** | **341.405** | **41.066.096** | **5.144** | **5.173** | **408.597** | **47.310.796** |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.05.2024

**Figura 8.2 – FNC 2 - Media ore di formazione approvate per lavoratore e per tipo di piano di formazione (v.a.)**




Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.05.2024

I piani approvati sono stati complessivamente finanziati con circa 114 milioni di euro, il 58,5% dei quali derivanti dal contributo dei Fondi di riferimento (tabella 8.3). Il Conto aziendale ha un peso del 68,6% sul totale dei finanziamenti.

**Tabella 8.3 – FNC 2 - Finanziamenti complessivi (contributo Fondo + contributo impresa) per tipologia dei piani approvati e quota contributo del Fondo (val. in euro)**

| Tipologia dei piani approvati | Totale finanziamento attraverso Avvisi | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* | Totale finanziamento tramite Conto (aziendale o aggregato) | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* | Totale finanziamento attraverso Avvisi e Conti | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Piani aziendali (pluriaziendali) | 32.785.654,0 | 25.000.695,0 | 78.130.300,0 | 38.620.816,0 | 110.915.954,1 | 63.621.511,0 |
| Piani settoriali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Piani territoriali | 75.000,00 | 75.000,0 | 0 | 0 | 75.000,00 | 75.000,00 |
| Piani individuali | 2.957.123,3 | 2.957.123,3 | 0 | 0 | 2.957.123,3 | 2.957.123,3 |
| **Totale** | **35.817.777,3** | **28.032.818,3** | **78.130.300,0** | **38.620.816,0** | **113.948.077,4** | **66.653.634,3** |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.05.2024

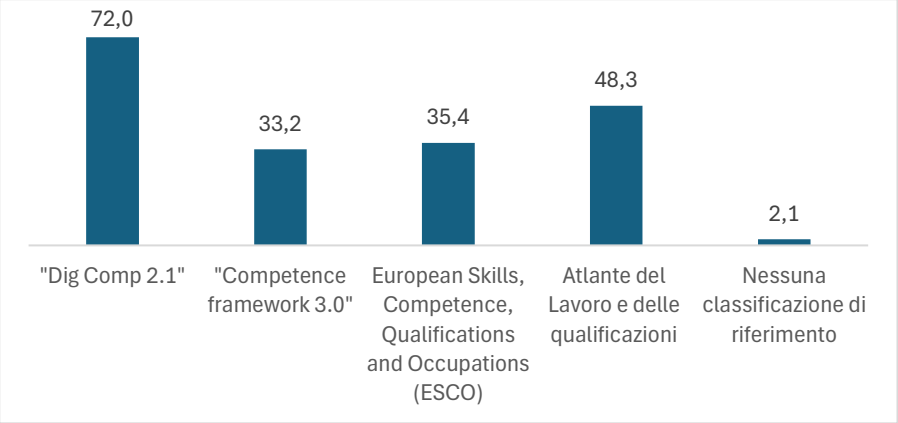
Tra le classificazioni utilizzate come riferimento per la progettazione per competenze delle proposte formative (tabella 8.4), la "*Dig Comp 2.1*", per l'attestazione delle competenze digitali, è quella cui si è più frequentemente fatto ricorso (3.702 casi). A seguire, se si considerano i piani approvati, l'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni è stato il secondo sistema di riferimento scelto, ma se si tengono in considerazione i lavoratori coinvolti in tali piani, si può osservare che i tre sistemi di classificazione Atlante del Lavoro, ESCO e "*Competence framework 3.0*" sono stati presi come riferimento in percorsi formativi che hanno riguardato quote di lavoratori abbastanza simili tra loro. Va considerato che ciascun piano formativo, in particolare nei casi in cui prevedeva interventi di varia natura, poteva considerare come riferimento più di un sistema di classificazione, tanto che si è registrato il ricorso ad una media di circa 2 sistemi di classificazione per piano. Esaminando singolarmente ognuno dei sistemi di classificazione (figura 8.3), infatti, si può osservare che quasi tre quarti dei percorsi formativi approvati sono stati progettati avendo a riferimento il quadro "*Dig Comp 2.1*" per le competenze digitali dei cittadini, mentre per circa la metà si è fatto riferimento all'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni; sia ESCO che l'"*e-Competence framework 3.0*" hanno, poi, guidato la progettazione di oltre un terzo dei piani approvati.

**Tabella 8.4 – FNC 2 - Classificazioni di riferimento usate per la progettazione per competenze nei piani approvati e relativo numero di imprese e lavoratori (v. a.)**

| Classificazioni | Piani | Imprese | Lavoratori |
|---|---|---|---|
| "*Dig Comp 2.1*" | 3.702 | 3.713 | 322.649 |
| "*Competence framework 3.0*" | 1.708 | 1.711 | 180.554 |
| *European Skills, Competence, Qualifications and Occupations* (ESCO) | 1.823 | 1.763 | 184.449 |
| Atlante del Lavoro e delle qualificazioni | 2.487 | 2.507 | 175.677 |
| Nessuna classificazione di riferimento | 108 | 108 | 10.361 |
| **Totale** | **9.828** | **9802** | **873.690** |

Nota: era possibile indicare più di una classificazione di riferimento in un singolo piano formativo.
Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.05.2024

**Figura 8.3 – FNC 2 - Presenza delle specifiche classificazioni sul totale dei piani approvati (v. %)**




Nota: era possibile indicare più di una classificazione di riferimento in un singolo piano formativo.
Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.05.2024

L'ampio riferimento al sistema di classificazione delle competenze digitali "*Dig Comp 2.1*" è coerente con le finalità dei piani formativi approvati (tabella 8.5) che, in misura decisamente preponderante, sono riconducibili alle innovazioni nella produzione e commercializzazione di beni e servizi per le quali sia richiesto un aggiornamento delle competenze digitali: si tratta del 77,5% dei piani finanziati con il Conto e del 48% di quelli finanziati tramite Avvisi. Le cinque diverse finalità riconducibili all'area della transizione ecologica ricorrono, considerate tutte insieme, in circa il 46,9% dei piani finanziati nella cornice degli Avvisi e nel 22,5% dei piani finanziati tramite Conto. Sembra evidente che l'azione programmatoria attuata dai Fondi con la costruzione degli Avvisi possa avere orientato le scelte formative verso finalità di tipo "*green*" ben più di quanto non sia avvenuto nel caso del ricorso al Conto, laddove le aziende sembrano aver legato più strettamente le proprie scelte a necessità concorrenziali considerate più impellenti. Va notato che, con entrambi i canali di finanziamento, è stato approvato un numero di ore di formazione dedicate a sostenere le imprese nella transizione ecologica di gran lunga superiori a quelle destinate all'aggiornamento delle competenze digitali. Come si vedrà poco più avanti, tale quadro viene confermato dai dati riferiti alla quota di piani già conclusi alla data fissata per la rilevazione.

**Tabella 8.5 – FNC 2 - Finalità dei piani approvati (v. a.)**

| Finalità | Piani finanziati attraverso Avvisi (n° di finalità) | | | | Piani finanziati tramite conto (aziendale o aggregato, n° finalità) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Piani | Ore | Lavoratori | Imprese | Piani | Ore | Lavoratori | Imprese |
| Innovazioni nella produzione e commercializzazione di beni e servizi che richiedono un aggiornamento delle competenze digitali | 552 | 1.972.482 | 25.944 | 557 | 3.208 | 2.082.684 | 269.312 | 27.467.924 |
| Innovazioni aziendali volte all'efficientamento energetico e all'uso di fonti sostenibili | 210 | 1.445.752 | 21.164 | 230 | 227 | 497.406 | 13.595 | 1.069.405 |
| Innovazioni aziendali volti alla promozione dell'economia circolare, alla riduzione di sprechi e al corretto trattamento di scarti e rifiuti, incluso trattamento acque | 201 | 1.358.480 | 21.513 | 220 | 298 | 1.561.520 | 41.242 | 1.698.808 |
| Innovazioni volte alla produzione e commercializzazione di beni e servizi a ridotto impatto ambientale | 36 | 193.138 | 1.795 | 42 | 257 | 2.954 | 11.498 | 1.612.494 |
| Innovazioni volte alla produzione e commercializzazione sostenibile di beni e servizi nei settori agricoltura, silvicultura e pesca, incluse le attività di ricettività agrituristica | 31 | 309.441 | 1.440 | 47 | 51 | 4.216 | 1.310 | 190.055 |
| Promozione della sensibilità ecologica, di azioni di valorizzazione o riqualificazione del patrimonio ambientale, artistico e culturale | 61 | 457.805 | 4.538 | 75 | 97 | 897.777 | 13.532 | 1.169.955 |
| Adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori a seguito di sottoscrizione di un accordo di sviluppo per progetti di investimento strategico | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Altri temi non strettamente legati al supporto delle transizioni | 58 | 135.394 | 1.809 | 58 | 1 | 1 | 6 | 600 |

Nota: ogni singolo piano poteva avere più di una finalità.

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.05.2024

### *Caratteristiche dei piani conclusi*[150]

Con una percentuale del 44,5% sul totale dei piani approvati, al 31 maggio 2024, secondo quanto comunicato dai FPI, sono già giunti a conclusione 2.291 piani (il 56,3% di quelli finanziati attraverso Avvisi e il 36,9% di quelli finanziati tramite Conto) (tabella 8.6); si tratta di un numero piuttosto rappresentativo dell'universo, che consente di tracciare un primo quadro, da aggiornarsi più in là, delle caratteristiche dei piani conclusi. I percorsi formativi realizzati nell'ambito di tali piani – in larga maggioranza di tipo aziendale (92,7%) - hanno visto 271.866 partecipazioni da parte di 125.509 lavoratori[151], per un totale di 12.764.400 ore formative. La formazione ha avuto complessivamente una durata media di circa 47 ore. Accanto ai numerosi percorsi formativi realizzati nell'ambito di piani di tipo aziendale, che hanno avuto una durata media di poco più di 45 ore, quelli già conclusi nell'ambito di piani individuali hanno avuto una durata media di circa 169 ore, confermando quindi l'ipotesi che siano stati costruiti in modo personalizzato, con il fine di far acquisire a specifiche risorse umane, ritenute particolarmente strategiche, le competenze utili a sostenere il processo innovativo dell'impresa.

**Tabella 8.6 – FNC 2 - Piani conclusi per tipologia di piano (v.a.)**

| Tipologia dei piani conclusi | Totale piani conclusi | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | N° piani | N° aziende | N° partecipanti | N° lavoratori | Monte ore |
| Piani aziendali (pluriaziendali) | 2.123 | 2.698 | 268.025 | 123.922 | 12.115.516 |
| Piani settoriali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Piani territoriali | 1 | 2 | 15 | 15 | 1.286 |
| Piani individuali | 167 | 167 | 3.826 | 1.572 | 647.598 |
| **Totale piani** | **2.291** | **2.867** | **271.866** | **125.509** | **12.764.400** |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.05.2024

Per finanziare gli interventi formativi attraverso i Fondi Interprofessionali, sono stati finora spesi complessivamente € 41.294.079,7, il 51,9% dei quali nella cornice degli Avvisi (tabella 8.7). I FPI hanno contribuito con € 28.912.084.

**Tabella 8.7 – FNC 2 - Finanziamenti complessivi (contributo Fondo + contributo impresa) per tipologia dei piani conclusi e specifica contributo del Fondo (val. in euro)**

| Tipologia dei piani conclusi | Totale finanziamento attraverso Avvisi | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* | Totale finanziamento tramite Conto (aziendale o aggregato) | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* | Totale finanziamento attraverso Avvisi e Conto | *di cui contributo Fondo per tipologia piani* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Piani aziendali (pluriaziendali) | 18.879.152,2 | 14.816.579,6 | 19.872.171,78 | 11.552.748,7 | 38.751.324,0 | 26.369.328,3 |
| Piani settoriali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Piani territoriali | 10.000,00 | 10.000,00 | 0 | 0 | 10.000,0 | 10.000,00 |
| Piani individuali | 2.532.755,7 | 2.532.755,7 | 0 | 0 | 2.532.755,7 | 2.532.755,7 |
| **Totale** | **21.421.907,9** | **17.359.335,3** | **19.872.171,78** | **11.552.748,7** | **41.294.079,7** | **28.912.084,0** |

Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.05.2024

[150] I dati sui piani conclusi sono stati forniti da 15 Fondi Interprofessionali sui 16 che hanno conferito dati su FNC.
[151] Ogni lavoratore poteva partecipare a più di un corso di formazione.

L'analisi dei piani già conclusi conferma quanto indicato in fase progettuale in merito alle classificazioni prese a riferimento per la progettazione per competenze (tabella 8.8): la quota più consistente delle attività formative, il 37,2%, è stata infatti progettata avendo a riferimento il quadro "*Dig Comp 2.1*" per le competenze digitali ed ha riguardato il 41,9% dei partecipanti ai corsi. L'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni ha una presenza del 27,8% sul totale delle classificazioni, sempre facendo riferimento ai piani; se si prendono in considerazione i partecipanti, però, si nota che solo il 17,2% di essi ha seguito percorsi formativi progettati tenendo a riferimento l'Atlante del Lavoro, mentre un quarto dei partecipanti ha seguito una formazione progettata per competenze riferite all'"*e-Competence Framework 3.0*". Nel complesso, è di circa il 67% la quota dei partecipanti ai piani formativi ormai conclusi (senza differenze particolarmente apprezzabili tra quelli finanziati con i due diversi canali) per la cui progettazione si sono tenute in conto le classificazioni europee dedicate alle competenze digitali. Si conferma, dunque, che un'ampia maggioranza di imprese ha colto l'occasione offerta dal secondo Avviso del Fondo Nuove Competenze per consentire ai propri lavoratori di acquisire nuove e migliori competenze per favorire la transizione digitale, come evidenziato dalla prevalenza dei piani che avevano, tra le proprie finalità, quella dell'innovazione nella produzione e commercializzazione di beni e servizi che richiedono un aggiornamento delle competenze digitali.

**Tabella 8.8 – FNC 2 – Classificazioni di riferimento usate per la progettazione per competenze nei piani conclusi e relativo numero di imprese e lavoratori (v. %)**

| Classificazioni | per Piani | per Imprese | per Partecipanti |
|---|---|---|---|
| "*Dig Comp 2.1*" | 37,2 | 37,0 | 41,9 |
| "e-*Competence framework 3.0*" | 16,3 | 16,4 | 25,0 |
| *European Skills, Competence, Qualifications and Occupations* (ESCO) | 17,4 | 17,4 | 14,1 |
| Atlante del Lavoro e delle qualificazioni | 27,8 | 27,9 | 17,2 |
| Nessuna classificazione di riferimento | 1,4 | 1,3 | 1,7 |
| **Totale** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |

Nota: era possibile indicare più di una classificazione di riferimento per singolo piano.
Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.05.2024

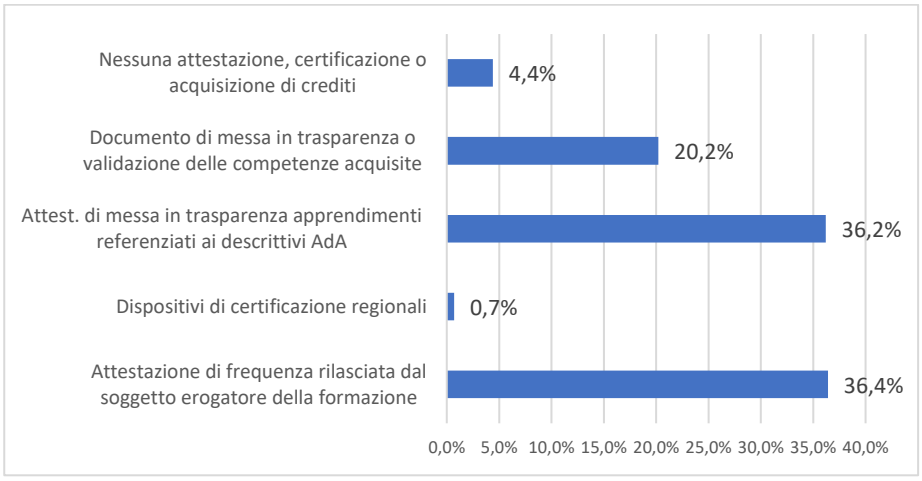
Sono 125.527 i lavoratori[152], prevalentemente maschi (59,5%), che, nell'ambito della seconda edizione del FNC, hanno già concluso il proprio percorso di aggiornamento; hanno un'età in gran parte compresa tra i 40 e i 49 anni (28,8%), e tra i 30 e i 39 (26,3%), in linea con l'andamento demografico del mercato del lavoro; sono ben rappresentati anche i 50-59enni (24,5%). Quasi il 70% dei formati ha conseguito almeno un diploma di scuola superiore: il 16,4% possiede un titolo universitario, il 3,9% un titolo post-diploma non universitario, il 49% un diploma di maturità.
Con il 52% sul totale, il gruppo di lavoratori più rappresentato è quello degli operai, tra generici (26,1%) e qualificati (25,9%). Si registra, poi, una presenza consistente di impiegati amministrativi e tecnici, che sono il 40% del totale; scarsamente rappresentati, invece, gli impiegati direttivi (3,2%), i quadri (4,4%) e i dirigenti (0,3%). Da sole tre regioni, intese come territori nei quali ha sede l'impresa presso cui viene prestata la propria opera, proviene quasi il 56% dei lavoratori destinatari degli interventi formativi: si tratta della Lombardia, dove lavora il 21,3% del totale dei formati, del Lazio, con il 17,8%, e della Campania, con il 16,6%.

[152] Per l'analisi dei dati ad essi relativi, i lavoratori destinatari della formazione sono stati individuati in modo univoco attraverso il codice fiscale, così da venire contati una sola volta nell'ambito del secondo Avviso FNC, anche qualora abbiano partecipato a più percorsi formativi.

Le imprese coinvolte nella realizzazione dei piani formativi già conclusi sono rappresentative di tutti i settori produttivi, ma si concentrano particolarmente nelle attività manifatturiere (23,2% del totale delle imprese), nel commercio all'ingrosso e al dettaglio (18,3%), nelle costruzioni (9,9%) e nel settore "Servizi di noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese" (9,8%); sono prevalentemente di piccole dimensioni, con un numero di dipendenti compreso tra 10 e 49 (43,2% del totale); si rileva anche una quota consistente di micro (27,6%) e di medie (21,2%) imprese; poco rappresentate le imprese di grandi dimensioni (7,9%), che hanno finanziato la formazione ricorrendo in un numero molto consistente di casi (84,1%) al Conto (aziendale o aggregato) che, pur essendo per tutte le categorie dimensionali di imprese il canale più utilizzato, lo è in misura più contenuta per le altre imprese, che si avvalgono in buona misura anche del Conto di Sistema: nel 45,3% dei casi, le microimprese, nel 46,4% e nel 46,7%, rispettivamente, le imprese di piccole e di medie dimensioni.

Le indicazioni del Decreto Interministeriale 22 settembre 2022 in merito alle attestazioni delle competenze acquisite dai lavoratori in esito al percorso formativo vengono per la maggior parte rispettate (figura 8.4). La presenza di dispositivi di certificazione regionali, per il conseguimento di una qualifica o di singole unità di competenza che ne sono parte, è molto contenuta (0,7%), ma si ha un'apprezzabile presenza di attestazioni "di parte seconda": nel 36,2% dei casi al lavoratore è stata rilasciata un'attestazione di messa in trasparenza degli apprendimenti referenziati ai descrittivi delle ADA classificate nell'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni e, laddove gli esiti dei percorsi formativi non fossero stati referenziabili alle ADA, ma ad altri sistemi di classificazione, come le europee "*Dig Comp 2.1"* o ESCO, sono stati rilasciati documenti di messa in trasparenza o validazione delle competenze acquisite (20,2%), nel rispetto delle logiche e della metodologia descritta nell'Atlante e nel Repertorio nazionale, secondo quanto previsto dal Decreto Interministeriale. Tale quadro risulta in linea con le scelte effettuate in termini di classificazioni di riferimento per la progettazione per competenze degli interventi formativi. Resta piuttosto consistente, con una percentuale del 36,4%, la quota di percorsi formativi che hanno avuto, come esito, il rilascio di una semplice attestazione di frequenza da parte del soggetto erogatore della formazione.

**Figura 8.4 – FNC 2 – Tipo di certificazione acquisita dai lavoratori in esito al percorso nei piani conclusi (v. %)**




Fonte: elaborazione Struttura 2 Inapp (ex Anpal) su dati inviati dai FPI aggiornati al 31.05.2024

In sintesi, in base ai dati relativi ai piani conclusi, alla data del 31 maggio 2024, nell'ambito del secondo Avviso del FNC, sono possibili alcune considerazioni:

- per la progettazione per competenze degli interventi formativi, le classificazioni di riferimento cui si è fatto maggior ricorso sono la "*Dig Comp 2.1*" e la "*e-Competence framework 3.0*", relative alle competenze di tipo digitale, coerentemente a quanto indicato a proposito delle finalità degli stessi interventi, che indicano, quale finalità prevalente, l'innovazione dei processi produttivi e di commercializzazione che richiedono un aggiornamento delle competenze digitali;
- sembra comunque essere stato raccolto l'invito a cogliere il supporto del FNC per tentare la sfida della transizione ecologica: sebbene le cinque finalità ad essa riconducibili siano indicate meno frequentemente di quella legata alla transizione digitale, le attività formative ad esse correlate, pur rivolte ad un numero più contenuto di lavoratori, presentano un monte ore più consistente, configurandosi, quindi, come percorsi a carattere maggiormente specialistico, che offrono al lavoratore la possibilità di un robusto allargamento e miglioramento delle proprie competenze;
- il FNC, in particolare attraverso il ruolo dei Fondi interprofessionali, si sta mostrando come un acceleratore del processo che, partendo dalla progettazione per competenze delle proposte formative in riferimento ai diversi strumenti di classificazione, nazionali ed europei, delle competenze stesse, ne favorisce la messa in trasparenza e l'attestazione, rafforzando l'occupabilità e la mobilità del lavoratore.

Più in generale, l'ampia risposta da parte delle imprese al secondo Avviso, la scelta di investire in modo competitivo sul potenziamento delle proprie risorse umane, nel solco degli impegni presi dall'Italia nel PNRR, e il coinvolgimento di un'ampia platea di lavoratori in attività formative che consentano loro di acquisire nuove e migliori competenze progettate, in buona parte, per essere più efficacemente spendibili sul mercato del lavoro, indicano come il FNC si stia consolidando come strumento efficace di politica attiva, nodo di rilievo della più ampia rete degli interventi volti a sostenere la competitività del sistema produttivo del Paese, con particolare attenzione alla tutela dell'occupazione, puntando in chiave strategica sul patrimonio delle competenze dei lavoratori.

# CAPITOLO 9. NUOVI STRUMENTI E METODI PER LA TRASPARENZA E VALORIZZAZIONE DELLE COMPETENZE ACQUISITE

## 9.1 *EUROPEAN QUALIFICATION FRAMEWORK* - EQF E QUADRO NAZIONALE DELLE QUALIFICAZIONI - QNQ: EVOLUZIONE DEI PROCESSI DI MESSA IN TRASPARENZA DELLE COMPETENZE A LIVELLO NAZIONALE E INTERNAZIONALE

Il Punto Nazionale di Coordinamento per l'*European Qualifications Framework* - EQF ha lavorato negli ultimi sette anni in stretto coordinamento con le altre amministrazioni nazionali e regionali promuovendo numerose iniziative finalizzate ad accrescere la trasparenza e la portabilità delle qualificazioni italiane sul territorio nazionale e in Europa. Con l'aggiornamento del Rapporto Nazionale di Referenziazione delle qualificazioni italiane al Quadro europeo EQF, adottato con Decreto ministeriale del 15 giugno 2023, è stato ulteriormente promosso il processo di armonizzazione di tutte le *policies* e le prassi concorrenti sui temi della mobilità europea per motivi di studio e/o lavoro e della spendibilità e valorizzazione dei saperi e delle competenze acquisite dai cittadini, operando anche in sinergia con i Punti di Contatto Europass ed Euroguidance così come previsto della Decisione Europass del 2018[153]. Le attività dei Punti di Contatto Nazionali - PCN si basano, infatti, sulle lezioni apprese nei periodi precedenti (2018-2020 e 2021-2023) in cui è stato testato e messo in atto un modello di gestione congiunta. Nonostante il nuovo progetto (2024-2026) non continuerà la gestione congiunta dei progetti dei tre PCN, a causa di un imminente cambiamento nel contesto legislativo delle politiche nazionali del mercato del lavoro, il PCN EQF continuerà a beneficiare dei risultati e delle sinergie con gli altri PCN, Europass ed Euroguidance, promuovendo congiuntamente l'EQF e il Quadro Nazionale delle Qualificazioni – QNQ istituito nel 2018[154], in occasione di eventi internazionali dedicati alla trasparenza ed alla portabilità delle competenze e con la stessa strategia di comunicazione congiunta già rodata, utilizzando lo stesso approccio flessibile e multicanale e attività mirate alla più ampia gamma di beneficiari (operatori, utenti finali, parti interessate, etc.). L'11 ottobre 2023 si è tenuto a Roma, presso la sede dell'Inapp, il Convegno di presentazione del nuovo Rapporto di referenziazione delle qualificazioni al Quadro europeo EQF[155], evento che ha rappresentato una rilevante occasione di condivisione dei più recenti risultati dell'intenso lavoro che ha impegnato negli anni tutti gli attori del Sistema Nazionale di Certificazione delle competenze istituto nel 2013[156], ponendosi l'obiettivo generale di apportare innovazione in tema di trasparenza e di portabilità delle qualificazioni. La pubblicazione nel 2023 del Nuovo Rapporto italiano di referenziazione delle Qualificazioni ha offerto una nuova linfa al Sistema, caratterizzandosi come un riferimento finalizzato alla pronta fruizione da parte degli attori del sistema dei servizi di trasparenza e di comparabilità delle competenze.

L'intenzione sottesa alla stesura del Rapporto di referenziazione è stata quella di promuovere, attraverso l'implementazione del QNQ, un modello coeso di *governance* dei sistemi di istruzione e di formazione, ma al contempo flessibile e reattivo alla dinamicità delle qualificazioni e delle competenze e ai continui cambiamenti ed innovazioni dell'ambiente in cui lo stesso sistema si posiziona. Il Rapporto si configura come uno strumento innovativo e programmatorio a supporto non solo della referenziazione dei sistemi di

[153] Cfr. Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 Aprile 2018.
[154] Cfr. Decreto interministeriale dell'8 gennaio 2018.
[155] Per ulteriori dettagli si rimanda alla pagina: https://www.inapp.gov.it/eventi/il-nuovo-rapporto-italiano-di-referenziazione-delle-qualificazioni-al-quadro-europeo-eqf
[156] Cfr. Decreto Legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.

istruzione e formazione ma anche dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite nei diversi contesti di apprendimento.
L'implementazione del QNQ, realizzata attraverso tutti gli strumenti introdotti in questi anni di lavoro del PCN EQF, ha mirato a raccordare e comparare il sistema italiano delle qualificazioni con i sistemi degli altri Paesi aderenti nell'ambito della cooperazione in materia di istruzione e formazione e a "sostenere ed agevolare le pratiche di riconoscimento delle qualificazioni a fini professionali e di apprendimento" pur non producendo, di per sé, effetti giuridici automatici di equivalenza ed equipollenza in riferimento sia a qualificazioni estere sia a qualificazioni nazionali afferenti ad un medesimo livello. Il QNQ in Italia, infatti, oltre ad essere il dispositivo per la referenziazione delle qualificazioni al Quadro europeo EQF, rappresenta anche "il sistema di *governance*" nazionale volto a favorire la trasparenza, la spendibilità e la portabilità delle qualificazioni e delle competenze nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze.
L'impegno rinnovato, inoltre, con la Commissione europea, e regolato dalle attività già individuate e assimilate all'interno dell'*Advisory group* EQF e del nuovo *Grant Agreement* 2024-26, prevede che il PCN EQF garantisca un efficace ed efficiente coordinamento tra gli attori chiave del Progetto nella realizzazione delle attività connesse all'implementazione del piano di lavoro e della strategia di comunicazione, oltreché al monitoraggio e valutazione delle attività del progetto stesso. A partire dal Rapporto di referenziazione le attività del PCN EQF si sono sempre più focalizzate infatti sulle descrizioni dei risultati di apprendimento alla base della costruzione di Repository nazionali delle qualificazioni in coerenza con il processo europeo della messa a regime dei servizi offerti dalla piattaforma Europass[157] in raccordo con: le Linee per la descrizione breve delle qualificazioni in termini di risultati di apprendimento pubblicate nel 2024 (EQF-Europass project group 2024), cui il PCN EQF ha contribuito attivamente partecipando al gruppo di lavoro europeo insieme ad altri Stati membri aderenti alla Raccomandazione EQF (cfr. par. 9.2); la tassonomia europea delle qualificazioni e delle professioni ESCO, nell'ambito della quale sono stati attivati diversi studi pilota negli ultimi anni (l'Italia ha partecipato a tutte le edizioni)[158].
Numerose sono anche le attività di sostegno e consulenza ai FPI inerenti il Repertorio nazionale dei titoli e delle qualificazioni referenziato a EQF per il tramite del QNQ e a supporto del Fondo Nuove Competenze per i processi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Il programma di lavoro del PCN EQF è dunque strettamente legato alle priorità nazionali, condivise con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e incentrato sull'implementazione della Raccomandazione EQF e sulla messa in opera del QNQ. Nello specifico, nel periodo 2024-2026 il PCN EQF supporterà il Ministero del lavoro, in collaborazione con le Autorità pubbliche competenti, per la referenziazione delle singole qualificazioni in conformità con quanto stabilito nel Rapporto di aggiornamento, che richiede di rendere operativa la procedura nazionale on-line per la referenziazione delle qualificazioni italiane al QNQ/EQF e di testare l'infrastruttura IT che garantirà l'implementazione di un Registro italiano delle qualificazioni referenziate al QNQ, conforme agli standard tecnici europei del *Qualifications Data Register* - QDR[159], all'interno della piattaforma Europass. Alcuni test pilota della procedura di referenziazione verranno svolti in collaborazione con le Autorità pubbliche competenti attraverso il prototipo di piattaforma QNQ sviluppato nelle precedenti annualità di lavoro (2021-2023). Il registro si configura, infatti, come componente essenziale nell'ottica dell'interoperabilità tra

[157] Per ulteriori dettagli si rimanda alla pagina: https://europass.europa.eu/it
[158] Per ulteriori dettagli si rimanda alla pagina: https://esco.ec.europa.eu/en/about-esco/escopedia/escopedia/linking-learning-outcomes-qualifications-esco-skills
[159] Il *Qualification Dataset Register* funge da portale centrale per la pubblicazione delle informazioni sulle qualificazioni, le opportunità di apprendimento e gli accreditamenti nel Portale europeo Europass. Per ulteriori informazioni si rimanda alla pagina del Portale dedicata https://europa.eu/europass/qdr/#/login

piattaforme informative per i servizi di apprendimento permanente, incontro domanda offerta nel mercato del lavoro, certificazione delle competenze, *upskilling* e reskilling dei cittadini.
Una strategia di garanzia di qualità sarà fornita adottando un piano ad hoc interno che prevede una *Peer Review* a livello internazionale per condividere il lavoro con quello degli altri Paesi aderenti ad EQF ed eventualmente per ripianificare in base all'esperienza di condivisione. Attraverso il monitoraggio e l'autovalutazione annuale e la *peer review* verrà garantita la valutazione continua ed il monitoraggio qualitativo del Progetto. Verrà, infine, proseguita e rafforzata la strategia di comunicazione multicanale, con approccio flessibile e capace di arrivare al pubblico più vario e differenziato, attraverso i canali social, il marchio *Skill ON – Highlight your skills* già esistente nella comunicazione congiunta con Europass ed Euroguidance e che firma il sito web, il logo e la newsletter di EQF.

## 9.2 EQF E RISULTATI DI APPRENDIMENTO: LE NUOVE LINEE GUIDA DEL CEDEFOP PER LA PUBBLICAZIONE DELLE QUALIFICAZIONI IN DATABASE E REGISTRI

L'introduzione dei livelli di qualificazione del Quadro europeo EQF, a partire dal 2008, ha rappresentato un passo in avanti positivo verso la trasparenza e la comparabilità delle qualificazioni. Attualmente, tuttavia, si è reso sempre più necessario sviluppare e approfondire ulteriormente cosa si intende e quali obiettivi si vuole raggiungere con il termine "trasparenza delle qualificazioni". La vera trasparenza delle qualificazioni implica, infatti, che studenti e datori di lavoro possano accedere alle informazioni sul contenuto e sul profilo delle qualificazioni di loro interesse per obiettivi di studio, carriera e mobilità, e, dunque, non solo conoscerne il livello EQF attribuito. Mentre il Quadro europeo EQF e i diversi Quadri Nazionali delle Qualificazioni - QNQ hanno sempre più, via via, fornito una mappatura delle qualificazioni in Europa, la sfida ora è rappresentata dal poter "zoomare" e rendere visibili i singoli tasselli di questa complessa mappa. I descrittori di livello dei Quadri Nazionali delle Qualificazioni non operano, infatti, allo stesso livello di dettaglio e granularità dei risultati di apprendimento dei curricoli e degli standard di valutazione (Cedefop, 2018). Mentre i livelli QNQ/EQF forniscono un riferimento generale per il confronto delle qualificazioni, l'approccio basato sui risultati dell'apprendimento consente di superare l'approccio unidimensionale del livello (adottato finora per il confronto tra qualificazioni) e di raggiungere una maggiore coerenza e accessibilità della qualificazione stessa in una logica di trasparenza 2.0, come viene oggi definita nell'ambito del gruppo consultivo per l'implementazione a livello nazionale e comunitario del Quadro europeo EQF (*Advisory group* EQF). In aggiunta, a causa dell'impatto trasversale che la digitalizzazione ha dimostrato negli ultimi anni in diversi ambiti (studio, lavoro e vita), per la descrizione delle qualificazioni in termini di risultati di apprendimento si è presentata una ulteriore sfida. Lo sviluppo di banche dati o registri nazionali delle qualificazioni potrebbe, infatti, consentire di avanzare verso una mappa interattiva delle qualificazioni, permettendo agli utenti finali di comprendere non solo il livello dei propri titoli, ma anche il contenuto e il profilo - altresì attraverso strumenti digitali – al fine di analizzarli e confrontarne le informazioni in essi contenuti. Inoltre, la revisione della citata Decisione Europass 2018 e il lancio del relativo Portale avvenuto nel luglio 2020[160], hanno fatto da volano verso questo processo, con l'obiettivo primario di rendere accessibili i risultati dell'apprendimento attraverso banche dati o registri delle qualificazioni nazionali interconnessi, in un unico Registro, già citato nel precedente paragrafo: il *Qualification Data Register*. Il progressivo "slancio" verso questo tipo di trasparenza dipende, tuttavia, dalla capacità "di strutturare descrizioni brevi delle qualificazioni che consentano a

[160] Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla pagina:
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9724

studenti, datori di lavoro, *provider* dell'istruzione e della formazione e ad altri soggetti, che cercano informazioni sulle qualificazioni, per opportunità sia di apprendimento sia di carriera, un rapido accesso ai risultati dell'apprendimento contenuti nelle qualificazioni" (EQF-Europass Project Group, 2024). Recenti studi e progetti[161] dimostrano che, sebbene siano stati compiuti progressi significativi sia per quanto riguarda l'adozione dell'approccio ai risultati dell'apprendimento (Cedefop, 2009) sia nell'ambito dello sviluppo e implementazione di database delle qualificazioni (Auzinger, M. et al., 2020), ancora oggi molteplici fattori impediscono di garantire la piena trasparenza e comparabilità delle qualificazioni come dovrebbe essere intesa, ovvero come "piena accessibilità alle informazioni in esse contenute" (Raccomandazione EQF, 2017). A tale riguardo, va sottolineato, infatti, che, sebbene alcuni Paesi forniscano l'accesso ai risultati di apprendimento, questi attualmente non vengono presentati, condivisi o analizzati sistematicamente come dovrebbero (Cedefop, 2022a). Per la piena trasparenza è necessario discutere e concordare come utilizzare al meglio queste fonti informative, anche se, va detto, che non esiste una formula univoca per la definizione e descrizione dei risultati di apprendimento. Secondo quanto dichiarato dal Cedefop (2017, 2021), le differenze tra Paesi riflettono le specificità e le priorità nazionali, ma, allo stesso tempo, i diversi modi in cui i risultati di apprendimento vengono formulati (in termini di lunghezza, struttura e granularità) contribuiscono: da un lato a far emergere la necessità di innalzare il livello di comparabilità, identificando somiglianze e differenze; dall'altro ad evidenziarne i limiti posti all'uso delle tecnologie per l'analisi e il confronto delle qualificazioni. Spesso, inoltre, non solo i risultati dell'apprendimento vengono espressi con diversi livelli di dettaglio, riflettendo scopi e destinatari diversi, ma sono anche ricompresi in diverse tipologie di documenti che all'occorrenza utilizzano formati diversi che impediscono (come, ad esempio, il formato PDF) un facile accesso e un'ampia condivisione e approfondimento dei contenuti dei documenti stessi (Azzarà et al. 2022). Sebbene i singoli documenti possano essere scaricati, questi limiti vanno sicuramente superati.

Date tali diversità delle descrizioni delle qualificazioni nazionali di partenza, cosiddette "estese" (*full qualification*), nonché la molteplicità di tipologie di documenti in circolazione, è emersa la necessità di sintetizzare e sistematizzare le descrizioni dei risultati di apprendimento. Lo sviluppo di un formato comune per la formulazione di una descrizione breve delle qualificazioni in termini di risultati dell'apprendimento potrebbe fornire, infatti, numerosi vantaggi: maggiore accessibilità per studenti, lavoratori e/o datori di lavoro che cercano informazioni in merito ad una qualificazione specifica; maggiori opportunità di confronto e dialogo tra le diverse istituzioni e i Paesi; maggiore fattibilità nella traduzione in altre lingue e, infine, migliore e crescente interoperabilità delle banche dati o dei registri nazionali. È sulla base di questi presupposti che, nel giugno 2021, i due gruppi consultivi europei per l'implementazione di EQF e Europass hanno concordato di istituire un "Gruppo di progetto *ad hoc* sulle descrizioni brevi dei risultati di apprendimento delle qualificazioni" coerentemente con i lavori di implementazione della Raccomandazione EQF del 2017 e della Decisione Europass del 2018, nonché con il più ampio dibattito europeo per aumentare la trasparenza delle qualificazioni in tutti i Paesi (non solo europei)[162], facilitare la mobilità e le opportunità di apprendimento permanente per cittadini e lavoratori. Al gruppo di progetto (2021-2023), coordinato dalla Commissione Europea "DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione", hanno preso parte esperti nazionali di 13 Paesi[163] e rappresentanti dei diversi settori coinvolti (istruzione, formazione e mercato del lavoro) a livello UE: Business Europe e SME United e Fondazione europea per la formazione professionale – ETF. Il Cedefop ha fornito

[161] Cfr. Chmielecka E. (2018); Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2021; Studi Pilota ESCO https://esco.ec.europa.eu/en/about-esco/escopedia/escopedia/linking-learning-outcomes-qualifications-esco-skills; Cedefop (2020); Peer Learning Activity sui database delle qualificazioni. Ungheria 2019 https://www.hungarianqualification.eu/news/peer_learning_activity_2019_may

[162] Cfr. EQF AG notes 52-4 and 53-3 2020 on Transparency.

[163] Oltre all'Italia, Austria, Belgio (NL), Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Slovenia.

supporto tecnico e teorico e ha redatto le Linee guida pubblicate nel 2024 (EQF - *Europass project group*, 2024), in stretto coordinamento con tutti i membri del gruppo di progetto. Nello specifico, il gruppo di lavoro si è posto fin da subito i seguenti obiettivi:

1. promuovere principi comuni e una struttura e un approccio coerenti per sviluppare descrizioni brevi e sintetiche dei risultati dell'apprendimento delle qualificazioni per la pubblicazione in banche dati/registri collegati al Portale Europass[164];
2. sostenere la revisione e la digitalizzazione del supplemento al certificato Europass[165] rendendolo compatibile con l'*Europass Learning Model* (ELM)[166], ovvero lo stesso modello di dati utilizzato per la pubblicazione delle opportunità di apprendimento, per il rilascio delle credenziali digitali nell'ambito della *European Digital Credentials Infrastructure* (EDCI)[167];
3. migliorare la qualità dei dati delle descrizioni dei risultati dell'apprendimento anche al fine di migliorare la formulazione e la fruibilità delle opportunità di apprendimento pubblicate in Europass[168].

Come sottolineato nel mandato del nuovo gruppo di progetto (Joint Note EQF AG 63-3 / E-PASS 16-2), le descrizioni brevi non dovrebbero sostituire ma integrare le descrizioni nazionali più "estese" e dettagliate che dovrebbero, invece, essere utilizzate a fini della referenziazione delle qualificazioni per l'attribuzione del livello QNQ/EQF e del riconoscimento tra Paesi. Sempre da mandato, avendo finalità diverse e nel rispetto della sussidiarietà, le descrizioni sintetiche non influenzano in nessun modo le prassi in cui i Paesi scelgono di descrivere e definire le proprie qualificazioni nei curricoli e/o nelle norme nazionali. Ciò non toglie che le linee guida possano essere utili anche per queste ultime. Diverse sono state le fonti prese in considerazione nell'ambito dei lavori del gruppo di progetto per la redazione delle nuove linee guida:

- esperienze nazionali di descrizioni brevi dei risultati dell'apprendimento;
- format già esistenti, in particolare il supplemento al certificato Europass citato precedentemente, l'allegato VI della Raccomandazione EQF[169] e l'*European Learning Model* - ELM implementato attraverso il *Qualifications Data Register* - QDR del Portale Europass[170], specialmente nei casi in cui sono stati già compilati concretamente;

[164] Come da articolo 7.1d della Decisione Europass 2018.

[165] Il modello di supplemento al certificato Europass sviluppato quasi 20 anni fa è definito nella decisione Europass del 18 aprile 2018 come "un documento allegato a un certificato di istruzione o formazione professionale rilasciato dalle autorità o dagli organismi competenti, al fine di rendere più semplice– in particolare in un altro Paese – comprendere i risultati dell'apprendimento acquisiti, nonché la natura, il livello, il contesto, il contenuto dell'istruzione e della formazione conseguita e le competenze acquisite". Attualmente utilizzato in 26 Paesi, il supplemento al certificato non viene aggiornato sistematicamente, contenendo descrizioni dei risultati dell'apprendimento di qualità variabile solitamente non disponibili in formato digitale aperto. Solo pochi Paesi (LT, NL, FI, FR, SI, TR) hanno un collegamento diretto tra risultati di apprendimento contenuti nei supplementi e database delle qualificazioni. Per ulteriori dettagli si rimanda alla pagina: https://europass.europa.eu/en/learn-europe/certificate-supplement

[166] L'ELM v.3 è stato lanciato nell'aprile 2023 per la raccolta dati che mira a stabilire un unico vocabolario semantico per l'apprendimento in Europa per lo scambio di dati. Per ulteriori informazioni si rimanda alla pagina: https://europass.europa.eu/en/node/2128

[167] La Commissione europea sta sviluppando l'infrastruttura europea per le credenziali digitali (EDCI) come indicato all'articolo 4, paragrafo 6, della decisione Europass del 2018 Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla pagina: https://europass.europa.eu/en/what-are-digital-credentials

[168] Per ulteriori approfondimenti si rimanda alle pagine:
https://europa.eu/europass/eportfolio/screen/course?lang=en
https://euroguidance.eu/learning-opportunities-and-qualifications

[169] L'Allegato VI della Raccomandazione EQF del 2017 stabilisce un formato comune per la pubblicazione elettronica delle informazioni di tutti i tipi e livelli di qualificazioni con livello EQF. Tuttavia, delinea solo in misura limitata come descrivere i risultati dell'apprendimento così come l'ELM non fornisce indicazioni (come struttura, formato o lunghezza massima) per presentare i risultati dell'apprendimento.

[170] Per le definizioni si rimanda rispettivamente alle note 84 e 89.

- manuali nazionali e europei per la definizione, scrittura e applicazione dei risultati dell'apprendimento, con particolare riferimento a quelli pubblicati dal Cedefop (2017; 2022a; 2022b).

Sebbene tutti i format sopra richiamati sottolineino l'importanza di raccogliere informazioni sui risultati dell'apprendimento, è evidente come questi modelli forniscano solo indicazioni generali su come presentare i vari elementi della qualificazione in termini di conoscenze, abilità e competenze/responsabilità e autonomia, a sostegno della trasparenza e della comparabilità. Pertanto, sebbene lo sviluppo delle Linee guida dovesse senza dubbio essere basato sui tali modelli e principi generali già esistenti, queste dovevano anche andare oltre tali modelli e affrontare alcuni aspetti chiave della qualificazione come: sintassi, ampiezza/ambito, profondità/complessità e contesto di apprendimento, ancora non sufficientemente esplorati e approfonditi. Allo stesso tempo andavano formulati principi e regole comuni sufficientemente flessibili e non meccanicistici, in modo tale da essere adattabili ai diversi contesti dell'apprendimento nazionali e europei.

Le Linee guida pubblicate nel 2024 forniscono suggerimenti diretti non solo agli esperti e ai professionisti del settore ma anche a chi ha meno familiarità con i risultati dell'apprendimento. In effetti, alcune distinzioni concettuali possono sembrare delle astrazioni che nella pratica tendono a sovrapporsi, tuttavia queste consentono di fornire delle raccomandazioni sulla struttura e sulla sintassi che le descrizioni dovrebbero adottare per definire contenuti realmente trasparenti e comparabili in termini di conoscenze, abilità e competenze. A tal fine, le linee guida ricomprendono anche domande guida, esempi e infografiche nonché ulteriori suggerimenti e considerazioni e un ampio elenco di "*action verbs*" e "avverbi e aggettivi"[171] che possono essere utilizzati nella formulazione di descrizioni (non solo brevi) dei risultati dell'apprendimento, al fine di meglio chiarire il livello di competenza atteso per lo svolgimento di determinati compiti in contesti specifici più o meno complessi. Ad esempio, termini come "ricordare", "descrivere", "definire", "diagnosticare" e "sintetizzare" indicano diversi livelli di complessità e requisiti che colui che possiede la qualificazione in questione deve assolutamente avere acquisito. L'obiettivo è quello di utilizzare un linguaggio allo stesso tempo: chiaro, sintetico, sistemico e coerente. Va, infine, sottolineato che sebbene il focus principale delle linee guida siano le qualificazioni nella loro "interezza", ciò non toglie che le linee guida possano essere rilevanti anche per parti, unità di qualificazioni o microcredenziali (Raccomandazione del Consiglio dell'Unione, 2022; Pouliou e Garmash, 2023), nonché per la formulazione di programmi e strategie da adottare nei diversi contesti dell'apprendimento (formale, non formale e informale). Tra gli sviluppi futuri di questo importante lavoro del gruppo di progetto c'è sicuramente l'intenzione di allineare il lavoro svolto sui database/registri delle qualificazioni con la revisione del supplemento al certificato Europass, considerando che tale modello già copre, nella sessione "profilo di abilità e competenze", tutti i campi individuati nelle nuove linee guida. Il proseguimento del lavoro del gruppo di progetto, già in programma per i prossimi mesi, si focalizzerà non solo sulla digitalizzazione dei supplementi al certificato ma anche su una più ampia trasformazione del supplemento, per coprire anche titoli per i quali i supplementi non esistono ancora. La digitalizzazione dei supplementi comporterebbe un facile trasferimento dei dati dai supplementi a Europass per il rilascio delle credenziali digitali e la pubblicazione delle informazioni sulle qualificazioni sul portale Europass, per il tramite di Registri nazionali ad esso collegati. A questo punto, le informazioni sulle qualificazioni pubblicate su Europass potrebbero essere trasformate "con un clic" in credenziali digitali Europass da poter archiviare nei portafogli Europass (o altri portafogli) dei singoli individui e condividere con datori di lavoro o fornitori di istruzione e formazione, che possono anche verificare l'autenticità e la validità delle credenziali digitali attraverso l'infrastruttura Europass.

[171] Nel 1956 B. Bloom ha creato una tassonomia di verbi per aiutarci a descrivere e classificare conoscenze, abilità, atteggiamenti, comportamenti e abilità osservabili. La teoria si basa sull'idea che ci sono diversi livelli di azioni osservabili e misurabili che indicano una certa attività cognitiva. Creando obiettivi di apprendimento utilizzando verbi misurabili, è possibile indicare in modo esplicito cosa deve fare lo studente per dimostrare l'apprendimento.

## 9.3 Valorizzazione delle competenze acquisite dai lavoratori: la *Skill Gap Analysis* (SGA) del Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori

Il riferimento alla "Validazione" degli apprendimenti non formali e informali – VNFIL per la valorizzazione delle competenze acquisite[172] è sempre più diffuso nel contesto delle attuali politiche europee e nazionali anche sulla base della nuova edizione delle Linee guida del Cedefop per la Validazione degli apprendimenti non formali e informali pubblicate nel 2023 (Cedefop, 2023), cui l'Italia ha attivamente contribuito partecipando al gruppo di lavoro *ad hoc* coordinato dalla Commissione Europea e dal Cedefop tra il 2021 e 2022.
L'importanza per l'Europa di avere cittadini qualificati e competenti va oltre le politiche di istruzione formale e si estende all'apprendimento realizzato in maniera non formale o informale ovvero in tutti i contesti: lavoro, studio e vita. In sostanza, le persone devono essere in grado di dimostrare ciò che hanno imparato nel corso della loro vita, di utilizzare questo tipo di apprendimento per i loro percorsi di carriera o ulteriori percorsi di istruzione e formazione. Secondo la "Raccomandazione del 2012 su VNFIL", i Paesi devono istituire sistemi che consentano alle persone di identificare, documentare, valutare e certificare (=convalidare) tutte le forme di apprendimento "vale a dire mettere in atto modalità nazionali di convalida che consentano agli individui di aumentare la visibilità e il valore delle loro conoscenze, abilità e competenze acquisite anche al di fuori dell'istruzione e della formazione formale: al lavoro, a casa o in attività di volontariato" (Cedefop, 2023).
I principali risultati dell'ultimo "Inventario europeo del Cedefop sulla validazione dell'apprendimento non formale e informale" (Cedefop, 2024) evidenziano non solo una maggiore diffusione della validazione ma anche un incremento nella istituzionalizzazione e sistematizzazione degli approcci, dei processi e dei metodi e degli strumenti utilizzati. Inoltre, il Rapporto mostra come la convalida sia diventata sempre più integrata nelle priorità politiche nazionali, spesso collegata allo sviluppo delle competenze e alle strategie di apprendimento permanente in tutti i settori, in particolare nel mercato del lavoro. Il coinvolgimento dei gruppi svantaggiati rimane tuttavia una sfida, con molti individui ancora oggi inconsapevoli delle opportunità di convalida di cui potrebbero usufruire. Spezzare quanto prima possibile il circolo vizioso dell'emarginazione sociale ed economica è stata una priorità fondamentale dell'Unione europea negli ultimi anni. Sebbene sia stato fatto molto in questo senso in un contesto economico in miglioramento in tutta Europa, il tasso di disoccupazione tra i giovani europei è ancora il doppio di quello della popolazione adulta. Nel frattempo, la metà dei disoccupati è attualmente di lunga durata con enormi implicazioni per la società nel suo insieme, con conseguenze sociali ed economiche dirette (Suphaphiphat, Miyamoto, 2020). Come risposta a queste tendenze, la convalida delle conoscenze, delle abilità e delle competenze acquisite attraverso l'esperienza è considerata un meccanismo chiave di supporto soprattutto a quelle persone che devono fare il punto sulle proprie competenze e metterle a valore ai fini dell'occupabilità. La validazione è, infatti, uno degli elementi chiave dell'*upskilling*, processo più complesso che implica tre fasi: valutazione delle competenze, offerta di apprendimento, validazione e riconoscimento. Quest'ultima fase, secondo quanto affermato dalla "Raccomandazione del 2016 sul miglioramento delle competenze"[173], aiuta gli individui, in particolare gli adulti poco qualificati, a riconquistare la fiducia nelle proprie capacità professionali, scoprire il proprio talento, realizzare il proprio potenziale (Cedefop, 2020) e acquisire le conoscenze, abilità e competenze necessarie per il lavoro, l'occupabilità e l'apprendimento permanente. Allo stesso tempo, una forza lavoro meglio qualificata apporta benefici anche all'economia nel suo complesso e ne aumenta la competitività. Rende più semplice per le imprese adottare nuove tecnologie e innovare prodotti e servizi, processi o organizzazione del

[172] Cfr. Raccomandazione del Consiglio Europeo, 2012; Decreto Legislativo 16 gennaio 2013, n. 13; Decreto Interministeriale 5 gennaio 2021; Cedefop 2023; Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 9 Luglio 2024.
[173] Cfr. Raccomandazione del Consiglio del 16 dicembre 2016.

lavoro. In Italia, diversi programmi del Piano Nazionale per le Nuove Competenze, evoluto nel PCN Transizioni, come analizzato nel paragrafo 5.1, vanno in questa direzione. In particolare, l'accento si è spostato sulla necessità di disporre dei descrittori finalizzati al riconoscimento degli apprendimenti condivisi soprattutto a supporto dei processi di transizione dei lavoratori in ambito digitale, green, linguistico e in altri ambiti settoriali, utilizzando come riferimento quadri europei quali: il Quadro Comune Europeo di Riferimento per le Lingue (QCER)[174]; il Quadro europeo delle competenze digitali (*DigComp*)[175]; l'*European e-Competence Framework* (e-CF)[176], il quadro europeo delle competenze di sostenibilità (*GreenComp*)[177] e il quadro internazionale del "Programma PIAAC" dell'OCSE[178]. In particolare, il "Programma per la Garanzia dell'Occupabilità dei Lavoratori" (GOL)[179] è l'intervento nazionale volto ad attuare una riforma delle politiche attive del mercato del lavoro al fine di contrastare la disoccupazione, in una prospettiva di inclusione economica e sociale, prevedendo un'offerta di servizi pubblici gratuiti di sostegno alle persone in cerca di lavoro per il reinserimento nel mercato del lavoro e l'aggiornamento delle competenze professionali. Non a caso il programma GOL adotta i principi fondanti della raccomandazione UE sul miglioramento delle competenze sopra menzionata segnatamente alla strategia in tre fasi: Fase 1 – La valutazione delle competenze consente agli adulti di identificare le proprie competenze esistenti e le eventuali esigenze di miglioramento (anche attraverso la metodologia della *skills gap analysis*); Fase 2 – Offerta formativa in termini di istruzione e formazione rivolta ai beneficiari per soddisfare i bisogni individuati dagli strumenti di valutazione delle competenze/*skill gap analysis*; Fase 3 – Validazione e riconoscimento delle competenze acquisite dal beneficiario durante il lavoro e la vita quotidiana. Su questa base, il Programma GOL prevede quattro percorsi: *work ready*, *upskilling*, *reskilling*, inclusione sociale. Percorsi pensati per essere quanto più "personalizzati" possibile con l'obiettivo di rispondere ai fabbisogni di competenze dei beneficiari (in particolare quelli derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche o, inizialmente, dagli effetti della pandemia da Covid-19); e di aumentare i livelli EQF dei lavoratori in transizione e dei disoccupati. Lo strumento *Skill Gap Analysis* (di seguito SGA), sviluppato nell'ambito della sezione orientamento specialistico del Programma GOL e implementato nella rete dei Servizi Pubblici per l'Impiego (PES) italiani, è strettamente connesso a questa finalità di rispondere ai fabbisogni di competenze dei beneficiari, insieme allo strumento di valutazione qualitativa utilizzato durante la fase di orientamento iniziale del processo in tre fasi sopra menzionato. La *skill gap* ovvero il "divario di competenze" è la differenza tra le competenze richieste per svolgere un determinato lavoro e le competenze effettivamente possedute da un individuo. L'analisi del gap di competenze (*Skill gap analysis*) consente di determinare quali sono i divari esistenti o le prossimità rispetto ad un determinato profilo professionale al fine di stabilire eventualmente quali corsi di formazione siano necessari per colmare tale divario e quali professioni invece è possibile, fin da subito, svolgere con una determinata dotazione di competenze. Individuare tali distanze o prossimità in termini di competenze può innanzitutto fornire una più accurata focalizzazione dell'eventuale percorso formativo ovvero un'indicazione di quali soggetti formare e quali invece risultano essere *work ready*. Preliminarmente all'avvio dell'analisi del divario di competenze è tuttavia necessaria una corretta mappatura delle competenze richieste per ricoprire una data professione, informazioni che andranno a costituire il *benchmark* per l'individuazione delle prossimità tra competenze richieste e possedute dal candidato. In un secondo tempo, sulla base dei risultati ottenuti in termini di bilanci di prossimità, sarà possibile individuare le eventuali aree di sviluppo, miglioramento e riqualificazione per l'incontro domanda offerta di lavoro. In particolare, nell'ambito del Programma GOL la SGA mira a definire la

[174] Consiglio d'Europa (2001) e la pagina https://europass.cedefop.europa.eu/sites/default/files/cefr-en.pdf.
[175] Vuorikari, R., Kluzer, S. and Punie, Y., (2022).
[176] European e-Competence Framework 3.0, 2014.
[177] Bianchi, G., Pisiotis, U. and Cabrera Giraldez, M., (2022).
[178] OCSE (2019) e la pagina https://www.oecd.org/skills/piaac/
[179] Anpal, Nota operativa n. 589 del 19 gennaio 2023.

distanza tra il livello di competenze acquisite dal beneficiario, attraverso esperienze di studio, vita e lavoro, e una o più Unità professionali ricercate/desiderate, così come descritte nella CP ISTAT 2011. L'operatore/operatrice del Centro per l'Impiego - CPI può individuare molteplici unità professionali da approfondire attraverso la SGA, avendo la possibilità, in un momento successivo, di orientare lo strumento secondo cluster di profili professionali prossimi rispetto alla prima unità professionale indagata. L'approccio metodologico utilizzato fonda le sue origini su quattro principi chiave:

- la continuità metodologica, di processo e di contenuto rispetto alla fase di *assessment* quali-quantitativo[180] arricchendolo di informazioni ed elaborazioni mirate a una efficace personalizzazione dei servizi forniti. La SGA si inserisce tra gli strumenti, già in uso presso le Regioni o in via sussidiaria su base nazionale, che costituiscono la cassetta degli attrezzi degli operatori nel processo di orientamento personalizzato;
- l'uso innovativo e relazionale delle tassonomie e delle classificazioni nazionali, utilizzate come *benchmark* per il calcolo delle prossimità tra beneficiario e Unità Professionale di riferimento, individuata sulla base della Classificazione delle Professioni ISTAT[181], agganciata all'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni, per il tramite delle Aree di Attività - ADA e rispettivi Risultati di apprendimento - RA;
- la misurazione del grado di esperienza della persona presa in carico sulla base di un approccio di tipo *job requirements* volto a rilevare il livello di competenza tramite domande che permettano di analizzare le proprie competenze agite in funzione delle attività svolte per eseguire efficacemente un determinato lavoro;
- la possibilità di rendere coerente, nell'ambito della Scheda Anagrafica Professionale del cittadino - SAP[182], l'esito della SGA con le modalità di registrazione della formazione ricorrendo all'uso di descrittori di livello come i RA univocamente legati alle ADA, attraverso cui vengono normalmente descritti i percorsi formativi del Quadro di riferimento nazionale delle qualificazioni regionali - QNQR[183].

In generale, la SGA si è dimostrata di facile utilizzo e intuitiva, dimostrandosi, insieme all'intervento orientativo dell'operatore/operatrice del CPI, un valido strumento[184] ai fini della crescita personale del beneficiario in termini di consapevolezza rispetto a tre principali driver ai fini dell'*upskilling* e *reskilling:*

a. *in primis* le competenze pregresse e acquisite nei diversi contesti di studio, vita e lavoro;
b. la concretezza della professione desiderata/ricercata attraverso le ADA richieste per svolgerla;
c. la corretta interpretazione delle *vacancy;*
d. la comprensione della condizionalità e dell'*effort* dei percorsi formativi offerti.

L'utilizzo dello strumento come canovaccio del colloquio, la disponibilità di diverse fonti informative (*assessment*, *job vacancy* nel territorio, trend del mercato del lavoro etc.) e la possibilità di effettuare più SGA con l'obiettivo di far emergere, quanto più possibile, le potenzialità del beneficiario e valutare insieme a lui/lei il percorso di riduzione del gap più adeguato, sia in termini di tempo che di *effort*, ha permesso a molti beneficiari di ricostruire, in tutto o in parte, l'esperienza maturata, sia in contesti formali sia in contesti non formali e informali e al contempo riflettere e delineare traiettorie professionali diverse da quelle prefigurate, indipendentemente dai percorsi previsti dal Programma GOL.

Il concetto di valorizzazione delle competenze acquisite è passato, dunque, fin da subito, come concetto ma*instream* della SGA a sostegno della progettazione per competenze dei percorsi formativi, facilitata dall'uso

[180] Deliberazione del Commissario straordinario Anpal n. 12 del 7 novembre 2022 - Modifica allegato B della Deliberazione n. 5 del 9 maggio 2022 di cui all'Allegato A e B.

[181] Arricchita, in prospettiva, dai dizionari del Programma ESCO (*European Skills, Competences, Qualifications and Occupations*) https://esco.ec.europa.eu/en

[182] La Scheda contiene i Dati Anagrafici e amministrativi, le Esperienze lavorative, le Informazioni curriculari e le Politiche attive erogate.

[183] Il QNQR è stato definito con il Decreto interministeriale del 30 giugno 2015.

[184] Per i particolari tecnici sulle caratteristiche dello strumento, si rimanda a Premutico D., Bastianelli M., (2023).

di un linguaggio comune che pone le sue basi sulla *check list* delle ADA indagate e non indagate, per poi passare ai risultati attesi (RA) come unità di competenza da colmare. Durante la sperimentazione sono state fornite delle indicazioni di massima agli operatori su come comportarsi di fronte a esperienze consistenti antecedenti il lasso temporale preso in considerazione, oppure di fronte a candidati con nessuna esperienza lavorativa ma con esperienze di studio, tirocinio o stage recenti. In entrambi i casi, si è deciso di valorizzare tali esperienze con un approfondimento durante il colloquio che mettesse in evidenza esperienze pregresse anche attraverso una tabella di equivalenza, più sistematica e univoca, tra esperienza da considerare e punteggio da attribuire a ciascuna, ai fini di una accurata interpretazione e valutazione ragionata dell'esperienza professionale effettivamente maturata (in particolare, esperienze lavorative antecedenti il periodo di osservazione; esperienze di studio coerenti con la UP ricercata/desiderata; esperienze in ambito "no profit" o similari coerenti con la UP indagata) e, relativamente ad essa, dei profili ricercati disponibili sul territorio e dell'offerta formativa disponibile (casi simulati). Come sottolineato precedentemente, tale approccio alla valorizzazione delle competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali, rappresenta l'architrave della SGA e, nonostante siano stati apportati piccoli interventi di raffinazione dello strumento a valle della sperimentazione[185], esso non è stato modificato. È stato inoltre mantenuto uno schema "naturale" di colloquio di orientamento specialistico *face to face* di tipo qualitativo, finalizzato a delineare un profilo da restituire al beneficiario in cui sono presenti le seguenti informazioni: Livello di prossimità[186] rispetto all'UP indagata nel suo complesso (da 1 a 4[187]); ADA indagate e relativo livello di copertura; ADA non indagate e relativa motivazione; RA rispetto all'UP indagata e relativo punteggio[188]. Tramite questo output di facile interpretazione (disponibile in formato digitale e cartaceo) si fornisce una base per il proseguimento del percorso di orientamento specialistico che permette di identificare le unità di competenza ove sarà, eventualmente, necessaria la formazione.

A conferma dell'importanza dello strumento di SGA messo in campo in ambito GOL, va sottolineato come il più volte citato D.M. n. 115/2024 su estensione dei servizi di IVC, alla lettera a) comma 6, art.8, equipara la SGA a Documento di trasparenza (Individuazione di parte prima). Chiaramente l'ambito di applicazione normativa è ristretto a quei servizi di SGA che utilizzano i descrittori dell'Atlante per definire lo *skill gap* rispetto ai profili professionali desiderati o richiesti dal mercato del lavoro e che siano in grado di declinare pertanto le competenze o sue *proxy* in termini di ADA e RA, oltre a riportare informazione previste nella

[185] Ad esempio, modifica della domanda sull'esperienza acquisita per ciascuna delle attività che compongono le ADA e relativi item e adeguamento del lasso temporale da 3 a 5 anni; introduzione di una tabella di equivalenza dei punteggi per i casi in cui l'esperienza acquisita su una data professione è diversa rispetto a quella strettamente richiesta nella domanda; ridefinizione dell'output, con scheda informativa da rilasciare al beneficiario.

[186] Per livello di prossimità si intende la distanza tra l'esperienza acquista dal beneficiario nelle diverse attività rispetto a quella prevista dall'unità professionale della CP Istat, decritta tramite le ADA di Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni, considerata quale *benchmark.* Il livello di prossimità è calcolato come Presidio totale rispetto alle ADA ovvero rapporto tra la somma dei punteggi pesati ottenuti per tutte le attività ed il punteggio massimo ottenibile.

[187] Livello 1 di prossimità: non si evidenziano particolari fabbisogni di competenze o al limite solo brevi periodi di adattamento al contesto produttivo (ad es. transizione verso professioni affini di comparto o settore differente) o di primo inserimento professionale, realizzabili anche attraverso misure di tirocinio o apprendistato;
Livello 2 di prossimità: si evidenziano fabbisogni di interventi di formazione brevi e mirati per esigenze di primo ingresso o reinserimento in comparti produttivi affini o prossimi ma con livelli di autonomia e responsabilità equivalenti
Livello 3 di prossimità: si evidenziano fabbisogni di interventi più lunghi di formazione per esigenze di qualificazione professionale; reinserimento in ruoli professionali o comparti produttivi affini ma caratterizzati da contenuti professionali e livelli di autonomia e responsabilità più elevati; rafforzamento delle competenze di base;
Livello 4 di prossimità: si evidenzia una distanza dall'area professionale individuata che richiede lo sviluppo di un percorso intermedio di professionalizzazione e qualificazione in una prospettiva di *career pathway*, ad esempio attraverso l'offerta di percorsi di cosiddette micro-qualificazioni.

[188] Il punteggio dei RA è calcolato come rapporto tra la somma dei punteggi pesati ottenuti per tutte le attività della RA specifica ed il punteggio massimo ottenibile (Punteggio min 0-max 1).

normativa, con particolare riferimento alle Linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari emanate con il D.M. del 5 gennaio 2021 dal MLPS in ottemperanza a quanto previsto nell'articolo 3, comma 5 del D. Lgs. n. 13/2013.

Come accennato, a seguito della fase di sperimentazione conclusa a inizio ottobre 2023, è stata avviata la fase a regime dell'utilizzo dello strumento[189]. Come si evince dalla tabella sottostante hanno aderito, con tempi di avvio e con intensità diverse, 14 amministrazioni tra Regioni e PPAA per un totale di oltre 122mila SGA effettuate che hanno coinvolto sia Centri per l'Impiego che organismi accreditati: due regioni, Sicilia e Puglia sommano il 96% delle SGA realizzate, poiché hanno definito che lo strumento sia condizionante per quei percorsi che prevedono la formazione. Il sistema è in forte evoluzione, come nel caso di alcune regioni quali la Campania, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio e l'Umbria che hanno visto significative accelerazioni nel bimestre tra metà settembre e metà novembre 2024.

**Tabella 9.1 - SGA effettuate per Regione (dato aggiornato al 15 novembre 2024)**

| Regione | SGA effettuate al 15.11.2024 | Valore % Regione e PPAA | Incidenza % enti accreditati al 30.09.2024 |
|---|---|---|---|
| CAMPANIA | 411 | 0,3 | - |
| FRIULI-VENEZIA GIULIA | 623 | 0,5 | 68,7 |
| LAZIO | 1.158 | 0,9 | - |
| LOMBARDIA | 263 | 0,2 | - |
| MARCHE | 169 | 0,1 | 20,1 |
| MOLISE | 742 | 0,6 | - |
| P.A. BOLZANO | 234 | 0,2 | 100,0 |
| P.A. TRENTO | 145 | 0,1 | - |
| PUGLIA | 51.239 | 41,8 | - |
| SARDEGNA | 176 | 0,1 | - |
| SICILIA | 66.955 | 54,6 | 100,0 |
| TOSCANA | 310 | 0,3 | - |
| UMBRIA | 110 | 0,1 | - |
| VALLE D'AOSTA | 21 | 0,0 | - |
| **Totale** | **122.557** | **100,0** | |

Fonte: elaborazione Struttura 2 (ex Anpal) su dati MLPS (sistema MyAnpal)

Si segnala che ai fini della registrazione della SGA nella Schede Anagrafica Professionale (SAP) dovranno essere verificate alcune condizioni di confrontabilità tra lo strumento di ex-MyAnpal e quelli che stanno utilizzando altre Regioni sempre nell'ambito dell'orientamento specialistico per misurare lo *skill mismatch*.

Ultimo aspetto, come si evince dalla tabella precedente, riguarda la partecipazione parziale o totale di enti accreditati privati in alternativa o in sostituzione dei centri per l'impiego, ove si osserva la presenza di modelli organizzativi e approcci diversi nella gestione del servizio: in particolare la P.A. di Bolzano, il Friuli Venezia Giulia e la Sicilia conferiscono ai privati accreditati in tutto o in parte la gestione del servizio, mentre altre amministrazioni hanno optato esclusivamente per la via pubblica (come nel caso in particolare della Regione

[189] Si rammenta che la SGA descritta nel presente paragrafo è da considerarsi in complementarità o in alternativa rispetto ad altri strumenti analoghi in uso in altre regioni.

Puglia). A prescindere dai due modelli è importante che vi sia la capacità, in termini di competenze da parte degli operatori, di gestire un processo per molti aspetti delicato, poiché, come testimoniato dagli stessi operatori e dagli utenti, la SGA ha un valore di per se stessa informativa/formativa poiché è in grado di rendere consapevole lo stesso utente delle capacità e competenze necessarie a svolgere un determinato lavoro, superando spesso convinzioni personali, nel caso sia di presunte capacità già possedute, sia, al contrario, di messa in trasparenza di competenze sedimentate e "tacitate", ma utili a svolgere un determinato lavoro.

## Box 9.1 – PIAAC 2024

### *L'indagine PIAAC*

Come indicato nel *XXIII Rapporto sulla Formazione Continua*, il Programma Internazionale per la valutazione delle competenze degli adulti (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) - di seguito PIAAC - è un programma dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) destinato all'analisi delle competenze degli adulti (16-65 anni, più eventuali sovra-campionamenti). Le competenze analizzate sono *literacy*, *numeracy* e *adaptive problem solving*. Inoltre, PIAAC raccoglie dati sull'utilizzo delle competenze nella vita quotidiana e durante il lavoro (nel caso di rispondenti con esperienza lavorativa), oltre che una serie di informazioni sui percorsi di istruzione e formazione e sul *background* dei rispondenti. Il primo ciclo fu realizzato, su indicazione del Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, dall'Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL), con la pubblicazione del Rapporto Nazionale nel 2013.

L'indagine PIAAC è ora giunta al suo secondo ciclo che, avviato nel 2018, è stato realizzato, su indicazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dall'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (Inapp). L'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (Anpal) ha provveduto - fino alla sua chiusura - al finanziamento delle quote annuali ad OCSE, con il co-finanziamento della CE, tramite la sua Agenzia "EACEA", nell'ambito del Programma "Erasmus+". L'Inapp, come detto, ha realizzato l'indagine campionaria.

L'indagine PIAAC ha previsto, come ogni indagine statistica, un'indagine pilota (detta *Field Study*), oltre all'indagine vera e propria (*Main Study*).

La raccolta dei dati condotta dall'Inapp si è conclusa nel 2023. Il Programma dell'OCSE per la valutazione internazionale delle competenze degli adulti rappresenta, dunque, un'iniziativa che assiste i governi nella valutazione, nel monitoraggio e nell'analisi del livello e della distribuzione delle competenze tra la loro popolazione adulta, nonché dell'estensione dell'uso delle competenze in diversi contesti. A tal fine, PIAAC mira alla raccolta di dati comparabili a livello transnazionale nei paesi dell'OCSE sulle competenze chiave e sui loro principali antecedenti ed esiti (innanzitutto: *literacy*, *numeracy* e *problem solving*).

### *Gli strumenti dell'indagine e i dati*

PIAAC, sia nel primo ciclo, sia nel secondo, ha adottato due strumenti di rilevazione: un questionario (*Background Questionnaire* - BQ) ed una serie di test cognitivi. I dati, derivanti dalla somministrazione del questionario, sono stati raccolti con il supporto di intervistatori professionisti. I test sono stati svolti in maniera autonoma dai rispondenti.

Per la realizzazione dell'Indagine sulle Competenze degli Adulti l'OCSE si è avvalsa della collaborazione di un consorzio internazionale[190].

Il secondo ciclo di PIAAC mira a raggiungere tre grandi obiettivi. In primo luogo, mira a dipingere un quadro dello *stock* delle capacità di elaborazione delle informazioni, sociali ed emotive, e delle altre competenze trasversali necessarie per un funzionamento efficace nel mercato del lavoro e nella società in generale in una vasta gamma di Paesi. In secondo luogo, intende contribuire alla comprensione di come queste competenze si relazionino a importanti risultati economici e sociali e ai fattori individuali, istituzionali e sociali che possono influenzare lo sviluppo, il mantenimento e la perdita di tali competenze nel corso della vita. Infine, PIAAC fornisce uno strumento importante per i responsabili politici interessati a trovare modalità ottimali per migliorare lo sviluppo, il mantenimento e l'impiego produttivo di queste competenze.

I dati della *Survey* sulle competenze degli adulti sono stati resi pubblici il 10 dicembre 2024, con la pubblicazione di un "Rapporto Internazionale"[191], da parte dell'OCSE, e del relativo database o *public use file* (PUF)[192], oltre che di altri materiali informativi. A seguito della Conferenza Internazionale dell'OCSE del 10 Dicembre 2024, nello stesso giorno il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha emesso un comunicato stampa[193] in cui richiama anche lo *short report* "*Le competenze cognitive degli adulti in Italia. Prime evidenze dall'Indagine OCSE-PIAAC ciclo 2*" pubblicato da Inapp ed altri materiali informativi[194].

A seguire, verranno, inoltre, pubblicati una serie di "Rapporti Tematici" e di altri documenti utili per la comprensione dell'impianto metodologico dell'indagine e per la corretta interpretazione dei dati, accompagnati dai relativi eventi internazionali e nazionali di presentazione e diffusione per gli *stakeholder* e per la comunità scientifica interessata.

*Gli altri prodotti di PIAAC*

Oltre la *Survey* sulle competenze degli adulti, PIAAC ha altri due prodotti, collegati alla *survey*, ma da essa indipendenti: Il modulo "*PIAAC Employer*[195]*"* e il *tool* di *self-assessment* delle competenze "*PIAAC Formazione e competenze online"* o "*Education and Skills Online* (E&S *Online*)".

Il modulo "*PIAAC Employer"* è un questionario dedicato ad analizzare il fabbisogno di competenze percepito da imprenditori e responsabili di unità locali o di risorse umane. Questo modulo è stato sperimentato in Italia con la fattiva collaborazione dell'ISTAT, inserendolo nella *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS). La pubblicazione del rapporto sul "*PIAAC Employer Module*" e del suo database o *Public Use file* (PUF) si è avuta il 10 dicembre 2024.

A questa prima sperimentazione del modulo "*PIAAC Employer"* hanno partecipato cinque Paesi: Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Slovacca e Ungheria.

Il *tool* "*PIAAC Formazione e competenze online*" o "*PIAAC Education & Skills online*" è uno strumento di auto-valutazione delle competenze, già utilizzato negli scorsi anni in vari Paesi, Italia compresa[196]. Lo strumento, date le sue caratteristiche, è utilizzabile da individui, aziende, università, organizzazioni, etc.

L'OCSE sta lavorando da diversi mesi a una versione aggiornata dello strumento e ha invitato i paesi del PIAAC a partecipare al progetto. Gli obiettivi sono di aggiornare lo strumento ai nuovi quadri del ciclo 2 del PIAAC e alle esigenze del mercato del lavoro e della società, nonché di migliorarne la progettazione per renderlo più dinamico e modulare.

In conclusione, i dati di PIAAC potranno fornire, oltre al resto delle informazioni, utili indicazioni ai Governi e alla comunità scientifica su tutte le attività di istruzione formale e non formale (legate al lavoro e non) degli intervistati e, grazie agli opportuni campionamenti, sulla popolazione adulta dei vari Paesi partecipanti[197].

[190] Il consorzio internazionale per il secondo ciclo di PIAAC è composto da: Educational Testing Service (ETS), capofila, degli Stati Uniti, Westat, sempre degli Stati Uniti, cApStAn (Belgio), il Research Centre for Education and the Labour Market (ROA), dei Paesi Bassi, il Leibniz Institute for the Social Sciences (GESIS), della Germania, e l'International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) della Germania.

[191] Si veda: https://www.oecd.org/en/about/programmes/piaac.html#publications

[192] Si veda: https://www.oecd.org/en/about/programmes/piaac.html#data

[193] Si veda: https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/indagine-piaac-ocse-sulle-competenze-degli-adulti-di-eta-compresa-tra-i-16-e-i-65-anni-risultati-secondo-ciclo

[194] Si veda: https://www.inapp.gov.it/sala-stampa/671613

[195] Si veda: https://www.oecd.org/en/publications/understanding-skill-gaps-in-firms_b388d1da-en.html

[196] Per quanto riguarda quest'ultimo modulo, "*PIAAC ONLINE*" o, più estesamente, "*PIAAC Education and Skills Online* (E&S *Online*)", l'Italia (tramite l'Anpal) aveva realizzato negli scorsi anni due sperimentazioni: una nei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti - CPIA ed una nei CPI.

[197] Si veda, a questo riguardo e a titolo di esempio: Inapp, Partecipazione alla formazione e competenze: il vantaggio della formazione - Inapp

# BIBLIOGRAFIA

AGID (2024), Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, edizione 2024-2026

Alessandrini G., Mallen M., (2020), *Diversity Management. Genere e generazioni per una sostenibilità resiliente*, Armando Editore, Roma

Amicucci F., (2024) *Formazione professionale e intelligenza artificiale*, Nuova Professionalità, V/2(2024), pp. 24-29.

Angotti R. (a cura di) (2024), Innovazione delle imprese, competenze e formazione continua. Il ruolo dei competence center e dei digital innovation hub nella transizione al modello 4.0, Inapp Report n. 54, Roma Inapp <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4518>

Angotti R. (a cura di) (2023), Special Issue: «La funzione strategica della Formazione continua per lo sviluppo dei sistemidi conoscenze e competenze», *Economia & Lavoro*, N. 1/2023, pp. 9-118, Carocci editore, Roma <https://doi.org/10.12828/107181>

Angotti R., Carolla S., Di Castro G., Ferri V. (2024), L'impatto del Fondo nuove competenze sulla Formazione continua. Evidenze dai dati INDACO-Imprese 2022, Roma, Inapp, WP, 130 <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4562>

Angotti R., Carolla S., D'Alessio A., Paliotta A.P., Parrella D., Dualismo nord-sud e formazione continua, Paper presentato alla "XLV Conferenza AISRe - Città e regioni nell'era digitale. La sfida della transizione verso l'economia circolare", Università di Torino, 4-6 settembre 2024 <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4390>

Angotti R., Fonzo C. & Pedone A. (2024), *Implementing European priorities in VET: making national VET agile, flexible, innovative, attractive, inclusive and quality-assured: Italy*, ReferNet Italy, Cedefop Refernet thematic perspectives <https://www.cedefop.europa.eu/en/country-reports/implementing-eu-priorities>

Auzinger, M., Fellinger J., Luomi-Messer K. and Nedergaard Larsen K. (2020), *Mapping and analysis of national databases and registers of qualifications EQF databases report. Task 1: Mapping and analysis of national databases and registers of qualifications*, Revised Final Report, 30 March

Azzarà Z., Garmash A. (2022), *From fragmented paper-based systems to digitally connected qualification systems accessible to citizens*, in Cedefop, ETF, Unesco & Unesco Institute for Lifelong Learning. *Global Inventory of regional and national qualifications frameworks 2022. Volume 1: Thematic Chapters*

Bachmann R., Gonschor M., Milasi S., Mitra A. (2023), *Technological progress and the dynamics of self-employment: Worker-level evidence for Europe*, Ruhr Economic Papers, No. 1023, ISBN 978-3-96973-189-5, RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen https://doi.org/10.4419/86788924

Barricelli D, Cappiello G. (2023), Le corporate academy a supporto dello sviluppo del capitale umano nei sistemi territoriali di PMI, Economia & Lavoro, Anno LVII, 2023, 1, pp.103-117

Barricelli D., Carolla S. (2023a), "Il lavoro autonomo nell'era digitale", in XXIII Rapporto sulla formazione continua: annualità 2021-2022, Inapp, Anpal, Roma, 2023

Barricelli D., Carolla S. (2023b) "Gli investimenti formativi dei lavoratori autonomi alla luce della crisi pandemica e dei primi cambiamenti indotti dalla trasformazione digitale", in Economia & Lavoro, Anno LVII, 2023, 1, Fondazione Brodolini, Roma

Belmonte S. (2013) Apprendimento intergenerazionale. Quali vantaggi e opportunità offre ai giovani imparare dalle persone più anziane*, Formamente La rivista del lifelong learning* n.1 Anno 9

Bianchi G., Pisiotis U. and Cabrera Giraldez M. (2022), *GreenComp. The European sustainability competence framework*, Punie Y. and Bacigalupo M. editor(s), Publications Office of the European Union, Luxembourg

Bloom B. et al. (1964), T*axonomy of educational objectives* (Vol. 1 and 2). New York, David McKay

Butera F., De Michelis G. (2024) "Intelligenza artificiale e lavoro, una rivoluzione governabile", Marsilio Editori, Venezia

Cedefop (2024), *Digital skills ambitions in action: Cedefop's skills forecast digitalisation scenario*, Publications Office of the European Union

Cedefop (2024a), *Artificial Intelligence in EU Workplaces: another great divide*? – background note <https://www.cedefop.europa.eu/files/backgrounder_ai_survey-brx_seminar-2024-06-24.pdf>

Cedefop (2024b), *Learning outcomes going global: a multifaceted phenomenon*, Luxembourg: Publications Office

Cedefop & European Commission (2024), *European inventory on validation of non-formal and informal learning 2023 update: Overview report*, Publications Office of the European Union

Cedefop & National Institute for the Analysis of Public Policies (INAPP), (2024), *Vocational education and training in Europe - Italy: System description*. Cedefop, & ReferNet Italy <https://www.cedefop.europa.eu/en/print/pdf/node/157556>

Cedefop (2023), *European guidelines for validating non-formal and informal learning*, Luxembourg: Publications Office, Cedefop reference series n.124

Cedefop (2023), Luxembourg: Publications Office, Cedefop research paper, No 89

Cedefop (2022a), *Comparing vocational education and training qualifications: towards methodologies for analysing and comparing learning outcomes*, Luxembourg: Publications Office, Cedefop reference series n.121

Cedefop (2022b), *Defining, writing and applying learning outcomes: a European handbook - second edition*, Luxembourg: Publications Office

Cedefop (2021), *National qualifications frameworks developments in Europe 2019: qualifications frameworks: transparency and added value for end users*, Luxembourg: Publications Office

Cedefop (2020), *Empowering adults through upskilling and reskilling pathways. Volume 1: adult population with potential for upskilling and reskilling*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Cedefop reference series n.112

Cedefop (2020), *European qualifications framework: initial vocational education and training: focus on qualifications at levels 3 and 4*, Luxembourg: Publications Office, Cedefop research paper n.77

Cedefop (2018), *Analysis and overview of NQF level descriptors in European countries*, Luxembourg: Publications Office, Cedefop research paper

Cedefop (2017), *Defining, writing and applying learning outcomes. A European handbook*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

Cedefop (2009), *The shift to learning outcomes: policies and practices in Europe*, Luxembourg: Publications Office, Cedefop reference series n.72

Censis, Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2024, Franco Angeli, Milano

Chmielecka E. (2018), *Horizontal comparisons of leveled qualifications project (2016), Conference The European Qualification Framework: supporting learning, work and cross-border activity*, Brussels, 15-16 March 2018

CNEL (2024) *Intelligenza artificiale e mercati del lavoro*, Quaderni del CNEL, CNEL, n.21/2024

Confprofessioni (2023), "VII Rapporto sulle libere professioni in Italia" – Anno 2023, Osservatorio delle libere professioni

Coronas G. (a cura di) (2013), *La riqualificazione sostenibile dei contesti urbani metropolitani. Settori strategici per lo sviluppo sostenibile: implicazioni occupazionali e formative*, Isfol, I libri del Fondo sociale europeo

Di Castro G., Ferri V., Pedone A., (2024) Measuring low-skilled adults and training participation in the digital age, Intervento a "Terzo Convegno Internazionale della rivista Scuola Democratica", Cagliari, Università di Cagliari, 3-6 giugno 2024

Dipartimento per la Trasformazione Digitale e AGID (2024), Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026

Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, (2021), *Report of the EQF Advisory Group project group on Horizontal comparison of qualifications*

Draghi, M. (2024) "The future of European Competitiveness Part A: A competitiveness strategy for Europe", European Commission, Brussels

Eloundou Tyna, Sam Manning, Pamela Mishkin, Daniel Rock (2024), GPTs are GPTs. An Early Look at the Labor Market Impact Potential of Large Language Models

Erikson E.H. (1980). *Identity and the Life Cycle.* New York: Norton

Eurofound (2023), *Measures to tackle labour shortages: Lessons for future policy*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

*European e-Competence Framework 3.0*, *A common European Framework for ICT Professionals in all industry sectors*, CWA 16234:2014 Part 1. © CEN

Eurostat (2024), Use of artificial intelligence in enterprises <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=568530>

Eurostat (2022), Adult Education Survey 2022

FPA, (2024), L'impatto della intelligenza artificiale sul pubblico impiego, Roma, FPA

Inapp, Anpal (2024), *XXIII Rapporto sulla formazione continua*, Annualità 2021-2022, Roma, Inapp

Inapp (2023), "Rapporto 2023. Lavoro, formazione, Welfare. Un percorso di crescita accidentato"

Inps (2024), *XXIII Rapporto annuale*, Roma, Inps

Isfol (2014), *Il framework teorico del programma PIAAC. Metodologia e strumenti per la valutazione delle competenze degli adulti*, Roma, Isfol - Temi & Ricerche, 4

Istat (2023), "Rapporto Annuale 2023. La situazione del Paese", Roma

Istat (2023), Imprese e ICT 2023 <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2023/12/report-imprese_2023.pdf>

Istat (2022), Indagine sulle forze di lavoro in Italia, Istituto Nazionale di Statistica

Lane M., Williams M. and S. Broecke (2023), "The impact of AI on the workplace: Main findings from the OECD AI surveys of employers and workers", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 288, OECD Publishing, Paris

Lassébie J. (2023), "Skill needs and policies in the age of artificial intelligence", in *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*, OECD Publishing, Paris

Lassebie J, Quintini (2022), *What skills and abilities can automation technologies replicate and what does it mean for workers: New evidence*, OECD working paper

Lovergine S., Occhiocupo G. (2024), *Elementi di analisi sull'impiego di sistemi e algoritmi di IA nelle decisioni amministrative*, Inapp Paper n. 48, Roma, Inapp <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4194>

Mahieu C. & Moens F. (2003) "De la libération de l'homme à la libéralisation de l'éducation. L'éducation et la formation tout au long de la vie dans le discours et les pratiques européennes", Éducation et Sociétés-12, 35-55

Nicoletti P. (2023), *L'offerta di alta formazione universitaria sulla Responsabilità Sociale d'Impresa e la Sostenibilità*, Inapp Paper n. 43, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3973>

Note EQF Advisory Group 53-3 (2020), *Transparency of qualifications in Europe – interconnected qualifications databases establishing a map of qualifications in Europe*, Brussels, 9 June 2020

Note EQF Advisory Group 52-4 (2020), *Transparency of qualifications in Europe: vision and ambitions*, Brussels, 21 January 2020

Occhiocupo G. (2023), *La funzione strategica della formazione continua per lo sviluppo delle competenze alla luce dei principali strumenti di policy*, Economia&Lavoro, LVII, 1, pp. 37-46 <https://inapp.infoteca.it/?ids=24865>

Occhiocupo G., in Angotti R., Occhiocupo G., Pedone A., (2023) *Formazione continua e digitalizzazione nella PA. Spunti di riflessione dai dati dell'Indagine INDACO-PA*, Sinappsi, XIII, n.3, p 46

Occhiocupo G., Lovergine S., (2024) L'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione: opportunità e rischi alla luce dell'AI Act, Futura Network, ASviS, 14 ottobre 2024 <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4461>

OECD (2024), *Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World? Survey of Adult Skills 2023*, OECD Skills, OECD Publishing, Paris

OECD (2023a), OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>

*OECD (2023), Assessing and Anticipating Skills for the Green Transition: Unlocking Talent for a Sustainable Future, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris* <https://doi.org/10.1787/28fa0bb5-en>

Pedone A. (2024), Continuing training in the digital era: microlearning, microcredentials, and digital badges: challenges and perspectives, in QTimes-Journal of Education, Technology and Social Studies, A. 16, n.1/2024, pp. 123-134

Piazza, R. Calvano, G. (2022) - Formazione continua e apprendimento permanente nelle Università italiane. Un'indagine esplorativa**,** Rivista Formazione Lavoro Persona Anno XII n.37, 2022

Pignalberi C., (2021), Giovani, Anziani e Territorio. Promuovere pratiche di apprendimento intergenerazionale come "vettori" di benessere e inclusione sociale, – *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, anno IX, n. 2, dicembre 2021

Pouliou, A., & Garmash, A. (2023) *Microcredentials in relation to the longer-term evolution of certificationand qualification systems*, in Cedefop, ETF, Unesco and Unesco Institute for Lifelong Learning, *Global Inventory of regional and national qualifications frameworks 2022*, Volume 1, Thematic Chapters

Pouliou A., Pouliakas K., (2023). Labour market value of microcredentials: a conduit to better work? Thessaloniki: Cedefop

Premutico D., Bastianelli M. (2023), *Garanzia di occupabilità dei lavoratori PROGRAMMA GOL. Analisi della sperimentazione del servizio di Skill Gap Analysis (SGA) e proposte di modifica*, Nota n° 7/2023, Collana Focus Anpal n° 161

Suphaphiphat N., Miyamoto H. (2020), *Mitigating Long-term Unemployment in Europe*, IMF Working Papers 2020/168, International Monetary Fund

United Nations (2002), Piano d'Azione Internazionale di Madrid sull'invecchiamento (MIPAA), <https://unece.org/population/ageing/mipaaris>

United Nations (2024), World Population Prospects 2024, Summary of Results, https://www.un.org/development/desa/pd/. #UNPopulation.

Vergani A. (a cura di) (2009), "Il valore del dopo: formazione continua e valutazione", Franco Angeli, Milano

Vuorikari R., Kluzer S. and Punie Y. (2022), *DigComp 2.2: The Digital Competence Framework for Citizens - With new examples of knowledge, skills and attitudes*, EUR 31006 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg

White M. (2011), Rethinking Generation Gaps in the Workplace: Focus on Shared Values, Chapel Hill, NC: UNC Kenan-Flagler Business School Executive Development, 1-11

## RIFERIMENTI NORMATIVI

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2012/C 326/02)

Circolare Anpal n.1 del 10.04.2018, *LINEE GUIDA sulla gestione delle risorse finanziarie attribuite ai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388*

Circolare Inps n. 122 del 17.06.2015, *Fondi di solidarietà ex art. 3 Legge 28 giugno 2012, n. 92. Modalità di presentazione della domanda di assegno ordinario e di formazione*

Commissione della Camera (2023), *Indagine conoscitiva sul rapporto tra intelligenza artificiale e mondo del lavoro*

Commissione delle Comunità Europee (2021), Libro verde sull'invecchiamento: *Una nuova solidarietà tra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografi*ci, Bruxelles 27.1.2021 COM (2021) 50

Commissione europea (2024a), *Carenze di manodopera e competenze nell'UE: un piano d'azione*, COM (2024) 131

Commissione europea (2024b), Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia, COM (2024) 612

Commissione europea (2024c), Relazione per Paese su decennio digitale 2024 dell'Italia

Commissione Europea (2024d), *Pact for Skills annual report 2023*

Commissione Europea (2023) "Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento", Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM/2023/577

Commissione europea (2023a), *Employment and Social Developments in Europe, Annual Review 2023*

Commissione europea (2023b), Flash Eurobarometro FL529 (2023): *European Year of Skills - Skills shortages, recruitment and retention strategies in small and medium-sized enterprises*

Commissione europea (2023c), *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2023 – Italia*, Publications Office of the European Union, 2023

Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act)*, COM(2023) 161 final, Bruxelles, 16.3.2023

Comunicazione della Commissione, *Nota di orientamento relativa a talune disposizioni del regolamento (UE) 2024/795 che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP)*, (C/2024/3209), in GU C 3209 del 13.5.2024

Comunicazione della Commissione (2023) "Utilizzo dei talenti nelle regioni d'Europa" (COM 32 final)

Comunicazione della Commissione (2021) "Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali" (COM 102 final)

Comunicazione della Commissione (2020) "Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza" (COM 274 final del 1º luglio 2020)

Comunicazione della Commissione, *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, COM(2020) 442 final, Bruxelles, 27.5.2020

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Risposta alle carenze di medicinali nell'Unione europea*, COM(2023) 672 final, Bruxelles, 24.10.2023

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, COM(2020) 274 final, Bruxelles, 1.7.2020

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11.12.2019

Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione del Consiglio sui Conti Individuali di Apprendimento*, Bruxelles, 31 maggio 2022

D.D. n. 439 del 5 dicembre 2024 di approvazione del terzo Avviso del Fondo Nuove Competenze

Decision (EU) 2018/646 of the European Parliament and of the Council of 18 April 2018 on a common framework for the provision of better services for skills and qualifications (Europass) and repealing Decision No 2241/2004/EC, in GU L 112 del 02.05.2018

Decisione di esecuzione della Commissione del 1.12.2022 (CCI 2021IT05SFPR001) che approva il programma *PN Giovani, donne e lavoro FSE+ 2021-2027* per il sostegno a titolo del Fondo Sociale Europeo Plus nell'ambito dell'Obiettivo *Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita* in Italia, C(2022) 9030 final, Bruxelles, 1.12.2022

Decisione di esecuzione della Commissione del 15.7.2022 (CCI 2021IT16FFPA001) che approva l'accordo di partenariato con la Repubblica italiana, C(2022) 4787 final, Bruxelles, 15.7.2022

Decisione di esecuzione del Consiglio n.16051/23 che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, Bruxelles, 5 dicembre 2023

Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030, in GU L 323 del 19.12.2022

Decreto ANPAL n. 320 del 10 novembre 2022 di approvazione del secondo Avviso del Fondo Nuove Competenze

Deliberazione del Commissario straordinario Anpal n.12 del 7 novembre 2022 - *Modifica allegato B della Deliberazione n. 5 del 9 maggio 2022*

Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, in GU L 275 del 25.10.2003

D.L. 7 maggio 2024, n.60, *Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione*, in GU n.105, 07.05.2024

D.L. 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in GU Serie Generale n.128, 19.05.2020 - Suppl. Ordinario n. 21

D.Lgs. 22 giugno 2023, n.75, *Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025*, in G.U. n.144 del 22.06.2023

D.Lgs. 10 settembre 2003, n.276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n.30*, in G.U. n.235 del 09.10.2003

D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215, Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, in G.U. n.186 del 12.08.2003

D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, in G.U. n.221 del 23.09.2015

D.Lgs. 16 gennaio 2013, n.13, *Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92*, in G.U. n.39 del 15.02.2013

D.M. 10 ottobre 2024, *Competenze per le innovazioni,* in G.U. n.283 del 03.12.2024

D.M.24 luglio 2024, Attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, recante le modalità attuative del Piano Transizione 5.0 , in G.U. 6.8.2024, n.183

D. M. 6 agosto 2024, Modalità di ripartizione e di erogazione delle risorse da destinare agli incentivi per la formazione professionale nel settore dell'autotrasporto per l'annualità 2024, in G.U. 13.9.2024, n. 215

D.M. 9 luglio 2024, *Disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, in G.U. n.185 del 08.08.2024

D.M. 30 marzo 2024, *Piano nuove competenze-transizioni*, in G.U. n.120 del 24.05.2024

D.M. 29 gennaio 2024, Aggiornamento della procedura delineata dal decreto 14 aprile 2015, recante «Criteri e modalità per la determinazione dei contributi previsti dalla legge n. 40/1987 in G.U.4 marzo 2024, n.53

D.M. 8 agosto 2023, Modalità di attuazione per l'avvio e la messa in esercizio, a decorrere dal primo settembre 2023, del Supporto per la formazione e il lavoro, in G.U. 25 agosto 2023, n. 198

D.M. 13 dicembre 2023, Assegni di inclusione, in G.U. 16 dicembre 2023, n. 293

D.M. 15 giugno 2023, *Adozione del Rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al quadro europeo EQF - Aggiornamento 2022 - Manutenzione 2022*, in G.U. n.153 del 03.07.2023

D.M. 22 settembre 2022 che dispone il rifinanziamento del Fondo Nuove Competenze

D.M. 2 agosto 2022 n.142, *Modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo dei lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie*, in G.U. n.227 del 28.09.2022

D.M. 14 dicembre 2021, *Adozione del Piano nazionale nuove competenze*, in G.U. n.307 del 28.12.2021

D.M. 5 gennaio 2021, *Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze*, in G.U. n.13 del 18.01.2021

D.M. 30 giugno 2015, *Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione*

*e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in G.U. n.166 del 20.07.2015

D.M. 8 gennaio 2018, *Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in G.U. n.20 del 25.01.2018

Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, in tema della parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro

L. 4 luglio 2024, n.95, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione*, in GU n.157 del 06.07.2024

L. 26 giungo 2024, n. 86, Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in G.U. n. 150 del 28.06.2024

L. 30 dicembre 2023, n. 213, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026*, in G.U. n.303 del 30.12.2023

L. 29 dicembre 2022, n. 197, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, in G.U. n.303 del 29.12.2022

L. 30 dicembre 2021, n. 234, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*, in G.U. n.310 del 31.12.2021

L. 29 dicembre 2021, n. 233, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*, in G.U. n.310 del 31.12.2021

L. 23 dicembre 2014, n. 190. *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*, in G.U. n.300 del 29.12.2014

L. 10 dicembre 2014, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, in G.U. n.290 del 15.12.2014

L. 14 gennaio 2013 n.4, *Disposizioni in materia di professioni non organizzate*, in G.U. n.22 del 26.01.2023

L. 28 giugno 2012, n.92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in G.U. n.153 del 03.07.2012

L. 24 giugno 1997 n.196, *Norme in materia di promozione dell'occupazione*, in G.U. n.154 del 04.07.1997

L. 23 dicembre 1996, n.662, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, in G.U. n.303 del 28.12.1996

L. 14 febbraio 1987, n.40 Norme per la copertura delle spese generali di amministrazione degli enti privati gestori di attività formative, in G.U. n. 45 del 24.02.1987

Nota operativa Anpal n.589 del 19 gennaio 2023, *Strumenti di analisi della domanda di lavoro e delle competenze dei lavoratori in attuazione del Programma GOL*

Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 relativa a un approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità (2022/C 243/02), in GU C 243 del 27.06.2022

Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 sui conti individuali di apprendimento (2022/C 243/03), in GU C 243 del 27.06.2022

Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020 relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, (2020/C 417/01), in GU C 417 del 2.12.2020

Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2017/C 189/03), in GU C 189 del 15.6.2017

Raccomandazione del Consiglio del 19 dicembre 2016 sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti (2016/C 484/01), in GU C 484 del 24.12.2016

Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale (2012/C 398/01), in GU C 398 del 22.12.2012

Regolamento (UE) 2024/1689 del 13 giugno 2024 (regolamento sull'intelligenza artificiale), Artificial Intelligence Act-AI Act (GUUE L 12.7.2024)

Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 febbraio 2024 che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) e modifica la direttiva 2003/87/CE e i regolamenti (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241, in GU L 795 del 29.2.2024

Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, in GU L 231 del 30.6.2021

Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013, in GU L 231 del 30.6.2021

Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, in GU L 231 del 30.6.2021

Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione, in GU L 231 del 30.6.2021

Regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013, in GU L 189 del 28.5.2021

Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il regolamento (UE) 2018/1092, in GU L 170 del 12.5.2021

Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione, e che abroga i regolamenti (UE) n. 1290/2013 e (UE) n. 1291/2013, in GU L 170 del 12.5.2021

Regolamento (UE) 2021/691 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro (FEG) e che abroga il regolamento (UE) n. 1309/2013, in GU L 153 del 3.5.2021

Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017, in GU L 107 del 26.3.2021

Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in GU L 57 del 18.2.2021

Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19, in GU L 130 del 24.04.2020

Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus), in GU L 99 del 31.03.2020

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, in GU n.433 del 22.12.2020

Regolamento (UE) N. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, in GU L 72 del 12.3.2014

Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in GU L 347 del 20.12.2013

Regolamento (UE) N. 1296/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI") e recante modifica della decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale, in GU L 347 del 20.12.2013

Regolamento (CE) N. 1927/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, in GU L 406 del 30 dicembre 2006

Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030) (2021/C 66/01), in GU C 66 del 26.2.2021

*Risoluzione del Consiglio su una nuova agenda europea per l'apprendimento degli adulti 2021-2030*, (2021/C 504/02), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 14.12.2021

## RISORSE ELETTRONICHE

Commissione europea, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-year-skills-2023_it

Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud – PCM, https://politichecoesione.governo.it/it/pnrr-e-coesione/

European Commission, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9724

European Commission, https://esco.ec.europa.eu/en

European Commission, https://esco.ec.europa.eu/en/about-esco/escopedia/escopedia/linking-learning-outcomes-qualifications-esco-skills

European Commission, https://europa.eu/europass/qdr/#/login

European Commission, https://europass.europa.eu/en/learn-europe/certificate-supplement

European Commission, https://europass.europa.eu/en/node/2128

European Commission, https://europass.europa.eu/en/what-are-digital-credentials

Fondirigenti, https://www.fondirigenti.it/avvisi

Formazione Cambiamento, https://www.formazione-cambiamento.it/manifesto

Hungarian qualifications framework, https://www.hungarianqualification.eu/news/peer_learning_activity_2019_may

Inapp, https://www.inapp.gov.it/eventi/il-nuovo-rapporto-italiano-di-referenziazione-delle-qualificazioni-al-quadro-europeo-eqf

Inapp, https://www.inapp.gov.it/sala-stampa/671613

Inapp, Partecipazione alla formazione e competenze: il vantaggio della formazione - Inapp

Istat, https://demo.istat.it/data/previsionifamiliari/Population-and-households-projections-EN.pdf>

Istat, https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2023/Capitolo-2.pdf>

Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037367660/2024-11-21/

Lianecare, https://www.lianecare.com

Ministero della Funzione Pubblica, https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/09-08-2023/dm-competenze-trasversali-personale-non-dirigenziale

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/indagine-piaac-ocse-sulle-competenze-degli-adulti-di-eta-compresa-tra-i-16-e-i-65-anni-risultati-secondo-ciclo

OECD, https://doi.org/10.1787/b263dc5d-en

OECD, https://www.oecd.org/en/publications/understanding-skill-gaps-in-firms_b388d1da-en.html

OECD (2019), *Individual Learning Accounts. Panacea or Pandora's Box?*, https://doi.org/10.1787/203b21a8-en

Sung J. (2023), https://theskillsforum.com/a-guide-to-creating-an-individual-learning-account/

Tecnostruttura, https://www.tecnostruttura.it/news.php?id=1522>

Unioncamere, https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2024/report_previsivo_2024-28.pdf

Unione europea, https://europass.europa.eu/it

Unione europea, https://year-of-skills.europa.eu/about/results-european-year-skills_en

# APPENDICE I

# DETTAGLIO PER REGIONE E PROVINCIA DELLE ADESIONI AI FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI

**REGIONE PIEMONTE**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Alessandria | 4.117 | 60.487 |
| Asti | 1.989 | 26.423 |
| Biella | 1.797 | 30.663 |
| Cuneo | 8.272 | 112.217 |
| Novara | 4.034 | 52.065 |
| Città metropolitana - Torino | 24.959 | 410.626 |
| Verbano-Cusio-Ossola | 1.691 | 14.971 |
| Vercelli | 1.754 | 29.508 |
| **Totale Piemonte** | **48.613** | **736.960** |

**REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Aosta | 1.901 | 19.139 |
| **Totale Valle d'Aosta** | **1.901** | **19.139** |

**REGIONE LOMBARDIA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Bergamo | 16.716 | 278.337 |
| Brescia | 20.452 | 264.677 |
| Como | 7.857 | 118.296 |
| Cremona | 4.183 | 55.197 |
| Lecco | 4.744 | 63.242 |
| Lodi | 2.311 | 29.307 |
| Monza e Brianza | 8.310 | 132.839 |
| Città metropolitana - Milano | 45.943 | 1.279.383 |
| Mantova | 4.809 | 78.477 |
| Pavia | 4.571 | 60.772 |
| Sondrio | 2.997 | 31.333 |
| Varese | 11.580 | 141.738 |
| **Totale Lombardia** | **134.473** | **2.533.598** |

**REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Bolzano/Bozen | 8.677 | 119.405 |
| Trento | 10.552 | 122.255 |
| **Totale Trentino-Alto Adige/Südtirol** | **19.229** | **241.660** |

**REGIONE VENETO**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Belluno | 3.331 | 39.701 |
| Padova | 14.071 | 200.032 |
| Rovigo | 2.530 | 28.237 |
| Treviso | 14.353 | 180.967 |
| Città metropolitana - Venezia | 12.385 | 166.801 |
| Vicenza | 14.656 | 204.156 |
| Verona | 12.398 | 205.360 |
| **Totale Veneto** | **73.724** | **1.025.254** |

**REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Gorizia | 1.658 | 18.343 |
| Pordenone | 4.226 | 61.618 |
| Trieste | 2.364 | 38.341 |
| Udine | 6.782 | 98.015 |
| **Totale Friuli-Venezia Giulia** | **15.030** | **216.317** |

**REGIONE LIGURIA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Città metropolitana - Genova | 8.593 | 119.780 |
| Imperia | 1.464 | 14.836 |
| La Spezia | 2.305 | 21.767 |
| Savona | 2.149 | 25.195 |
| **Totale Liguria** | **14.511** | **181.578** |

**REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Città metropolitana - Bologna | 14.611 | 259.675 |
| Forlì-Cesena | 6.971 | 84.551 |
| Ferrara | 4.560 | 44.301 |
| Modena | 11.704 | 164.127 |
| Piacenza | 4.140 | 46.976 |
| Parma | 6.686 | 110.693 |
| Ravenna | 6.105 | 69.818 |
| Reggio Emilia | 6.857 | 124.100 |
| Rimini | 5.894 | 61.644 |
| **Totale Emilia-Romagna** | **67.528** | **965.885** |

**REGIONE TOSCANA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Arezzo | 3.775 | 46.339 |
| Città metropolitana - Firenze | 13.088 | 199.873 |
| Grosseto | 2.491 | 20.019 |
| Livorno | 3.713 | 42.809 |
| Lucca | 3.804 | 49.452 |
| Massa-Carrara | 2.849 | 21.036 |
| Pisa | 4.904 | 59.392 |
| Pistoia | 4.513 | 42.050 |
| Prato | 3.018 | 33.065 |
| Siena | 3.526 | 38.155 |
| **Totale Toscana** | **45.681** | **552.190** |

**REGIONE UMBRIA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Perugia | 8.521 | 103.970 |
| Terni | 2.571 | 28.805 |
| **Totale Umbria** | **11.092** | **132.775** |

**REGIONE MARCHE**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Ancona | 6.765 | 82.738 |
| Ascoli Piceno | 2.661 | 29.536 |
| Fermo | 2.768 | 27.062 |
| Macerata | 5.603 | 59.947 |
| Pesaro e Urbino | 5.758 | 64.575 |
| **Totale Marche** | **23.555** | **263.858** |

**REGIONE LAZIO**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Frosinone | 6.266 | 53.998 |
| Latina | 7.194 | 70.824 |
| Rieti | 1.369 | 7.933 |
| Città metropolitana - Roma | 47.770 | 1.108.655 |
| Viterbo | 3.051 | 26.050 |
| **Totale Lazio** | **65.650** | **1.267.460** |

**REGIONE ABRUZZO**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| L'Aquila | 2.714 | 26.275 |
| Chieti | 4.627 | 60.683 |
| Pescara | 3.479 | 38.116 |
| Teramo | 3.469 | 40.740 |
| **Totale Abruzzo** | **14.289** | **165.814** |

**REGIONE MOLISE**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Campobasso | 2.169 | 17.686 |
| Isernia | 1.138 | 9.972 |
| **Totale Molise** | **3.307** | **27.658** |

**REGIONE CAMPANIA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Avellino | 4.700 | 44.489 |
| Benevento | 3.073 | 22.268 |
| Caserta | 11.967 | 105.539 |
| Città metropolitana - Napoli | 39.102 | 356.669 |
| Salerno | 16.712 | 135.752 |
| **Totale Campania** | **75.554** | **664.717** |

**REGIONE PUGLIA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Città metropolitana - Bari | 21.287 | 199.360 |
| Barletta – Andria - Trani | 4.697 | 36.735 |
| Brindisi | 6.191 | 39.205 |
| Foggia | 5.926 | 44.540 |
| Lecce | 10.026 | 81.911 |
| Taranto | 6.864 | 59.576 |
| **Totale Puglia** | **54.991** | **461.327** |

**REGIONE BASILICATA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Matera | 2.435 | 19.725 |
| Potenza | 3.974 | 35.990 |
| **Totale Basilicata** | **6.409** | **55.715** |

**REGIONE CALABRIA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Catanzaro | 6.852 | 45.933 |
| Cosenza | 4.436 | 34.517 |
| Crotone | 1.749 | 11.885 |
| Città metropolitana - Reggio di Calabria | 5.255 | 35.135 |
| Vibo Valentia | 1.298 | 9.637 |
| **Totale Calabria** | **19.590** | **137.107** |

**REGIONE SICILIA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Agrigento | 4.479 | 28.090 |
| Caltanissetta | 2.617 | 27.354 |
| Città metropolitana - Catania | 10.867 | 98.771 |
| Enna | 1.538 | 10.533 |
| Città metropolitana - Messina | 6.937 | 50.740 |
| Città metropolitana - Palermo | 13.962 | 114.722 |
| Ragusa | 4.534 | 32.552 |
| Siracusa | 3.445 | 29.299 |
| Trapani | 5.575 | 34.169 |
| **Totale Sicilia** | **53.954** | **426.230** |

**REGIONE SARDEGNA**

| PROVINCE | NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI | NUMERO DIPENDENTI |
|---|---|---|
| Città metropolitana - Cagliari | 5.952 | 61.994 |
| Nuoro | 2.025 | 13.852 |
| Oristano | 1.903 | 12.456 |
| Sassari | 7.399 | 62.255 |
| Sud Sardegna | 3.151 | 24.303 |
| **Totale Sardegna** | **20.430** | **174.860** |

# APPENDICE II
## FONDI INTERPROFESSIONALI AUTORIZZATI E ORGANIZZAZIONI PROMOTRICI

| Fondi autorizzati e operativi | Organizzazioni promotrici |
|---|---|
| *Fon.Coop*<br>Fondo per la formazione continua nelle imprese cooperative | A.G.C.I.; Confcooperative; Legacoop;<br>Cgil; Cisl.; Uil |
| *Fon.Ter*<br>Fondo per la formazione continua del terziario | Confesercenti;<br>Cgil; Cisl; Uil |
| *Fond.E.R.*<br>Fondo per la formazione continua negli enti ecclesiastici, associazioni, fondazioni, cooperative, imprese e aziende di ispirazione religiosa | Agidae;<br>Cgil; Cisl; Uil |
| *Fondimpresa*<br>Fondo per la formazione continua per il perseguimento della competitività delle imprese e dell'occupabilità dei lavoratori | Confindustria;<br>Cgil; Cisl; Uil |
| *Fondir*<br>Fondo per la formazione continua dei dirigenti del terziario | Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Manageritalia; Unisin sezione Sinfub; Fidia; FIRST/CISL |
| *Fondirigenti*<br>Fondo per la formazione continua dei dirigenti delle aziende produttrici di beni e servizi | Confindustria;<br>Federmanager |
| *Fondo Artigianato Formazione*<br>Fondo per la formazione continua nelle imprese artigiane | Confartigianato; Cna; Casartigiani;<br>Cgil; Cisl; Uil; Claai |
| *Fondo Formazione PMI*<br>Fondo per la formazione continua nelle PMI | Confapi;<br>Cgil; Cisl; Uil |
| *Fondoprofessioni*<br>Fondo per la formazione continua negli studi professionali e nelle aziende ad essi collegate | Confprofessioni; Confedertecnica; Cipa;<br>Cgil; Cisl; Uil |
| *For.Te.*<br>Fondo per la formazione continua del terziario | Confcommercio; Confetra;<br>Cgil; Cisl; Uil |
| *For.Agri*<br>Fondo per la formazione continua in agricoltura | Confagricoltura; Coldiretti; CIA;<br>Cgil; Cisl; Uil; Confederdia |
| *FonArCom*<br>Fondo per la formazione continua nel comparto del terziario,<br>dell'artigianato e delle piccole e medie imprese | Cifa – Confederazione italiana federazioni autonome;<br>Conf.s.a.l. – Confederazione sindacati autonomi lavoratori |
| *Fondo Banche Assicurazioni*<br>Fondo per la formazione continua nei settori del credito e delle assicurazioni | Abi; Ania;<br>Cgil; Cisl; Uil |
| *Formazienda*<br>Fondo per la formazione continua nel comparto del commercio, del turismo, dei servizi, delle professioni e delle piccole e medie imprese | Sistema Impresa;<br>Conf.s.a.l. -– Confederazione sindacati autonomi lavoratori |
| *Fonditalia*<br>Fondo per la formazione continua in tutti i settori economici nelle piccole e medie imprese | Federterziario;<br>Ugl |
| *Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali*<br>Fondo per la formazione continua nei Servizi Pubblici Industriali | Confservizi (Confederazione dei Servizi Pubblici Locali – ASSTRA, UTILITALIA );<br>Cgil; Cisl; Uil |
| *Fondolavoro*<br>Fondo per la formazione continua delle micro, piccole, medie e grandi Imprese | Unsic – Unione Nazionale Sindacale Imprenditori e Coltivatori;<br>Ugl |

*continua*

*segue*

| Fondi autorizzati e operativi | Organizzazioni promotrici |
|---|---|
| *Fondo Conoscenza*<br>Fondo per la formazione continua nel comparto commercio turismo servizi della piccola e media impresa | Fenapi (Federazione nazionale autonoma piccoli imprenditori)<br>CIU (Confederazione Italiana Unione professioni Intellettuali) |
| *Fondo Innova*<br>Fondo per la formazione continua dei quadri e dei dipendenti delle Piccole Medie e Grandi Imprese, che operano nei settori economici dell'Industria, dell'Agricoltura, della Pesca, del Turismo, del Terziario, sei Servizi, degli Studi professionali e dell'Artigianato, nonché per la formazione dei dipendenti di Enti, Associazioni, Cooperative e Fondazioni | A.N.P.I.T. (Associazione nazionale per l'Industria e il Terziario)<br>C.I.S.A.L. (Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori) |

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Anpal (dati a gennaio 2024)