

## 4 La formazione tra diversificazione dei percorsi e bassa partecipazione



### Sintesi

---

Lo scenario in cui oggi si collocano i sistemi formativi si caratterizza per un crescente grado di complessità, sotto la spinta delle sfide poste dalla combinazione di tendenze strutturali, quali lo sviluppo tecnologico o l'invecchiamento demografico, e di fattori recenti, in primis gli effetti della pandemia da Covid-19. I sistemi formativi si sono evoluti nel tempo sia mediante successive integrazioni delle filiere, sia articolandosi in segmenti e sottosistemi diversificati su base territoriale. È il caso della filiera lunga della formazione tecnico-professionale, che si è estesa progressivamente sia in senso verticale che orizzontale. A fronte di un sistema ormai consolidato di leFP rivolto alle fasce più giovani, la filiera della formazione tecnica superiore è stata da poco riformata con l'istituzione degli ITS Academy. La formazione in apprendistato, da parte sua, consolida una tendenza al ricorso alla tipologia professionalizzante. Un ulteriore importante processo di innovazione normativa riguarda,

nell'ambito del work-based learning, l'istituto dei tirocini extracurricolari.

Parallelamente, i sistemi della formazione continua e dell'apprendimento degli adulti vivono oggi una stagione di trasformazioni grazie all'impulso arrecato dal PNRR e dalle nuove misure di policy previste dal Piano nazionale nuove competenze. Sullo sfondo, permangono le criticità legate ai divari territoriali Nord-Sud, così come i divari storici segnati dal Paese rispetto all'Europa, sul fronte del deficit di competenze di base e in relazione alle basse qualificazioni della popolazione adulta. Infine, se l'irruzione della crisi pandemica è stata l'occasione per promuovere nuove forme di apprendimento come lo smart learning, grazie all'impiego massivo dello smart working, un'innovazione che sta trovando crescente diffusione è costituita dall'adozione delle microqualificazioni, con il loro potenziale di utilizzo nei vasti processi di upskilling e reskilling che attendono il Paese.

### 4.1 La filiera lunga della formazione tecnico-professionale

Luci, ombre, sfide. Sono quelle che caratterizzano la cosiddetta 'filiera lunga della formazione tecnico-professionale', il sistema di formazione iniziale rivolto ai giovani, che punta a fornire risposte collegate ai fabbisogni di professionalità espressi dalle imprese e dai territori<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La filiera lunga si articola in percorsi triennali e quadriennali della leFP per il rilascio di qualifiche e diplomi su figure tecnico-operative, quindi in corsi annuali di specializzazione degli IFTS (Istruzione



Il dibattito sulla filiera lunga è animato dalla recente evoluzione della normativa e dall'interesse che si registra tra gli stessi giovani che si iscrivono ai percorsi formativi. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) promuove lo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS) e il potenziamento del Sistema duale, una modalità di apprendimento per i giovani basata sull'alternarsi di momenti formativi 'in aula' (presso un'istituzione formativa) e momenti di formazione pratica in 'contesti lavorativi' (presso un'impresa). La partecipazione complessiva alla filiera è ancora prevalentemente concentrata nel segmento iniziale, che registra circa 250mila iscritti ai quattro anni della leFP, di cui quasi 38mila partecipano a corsi svolti in modalità duale. Gli iscritti ai percorsi di formazione tecnica superiore sono complessivamente 9.450, per due terzi iscritti agli ITS e per il restante terzo agli IFTS.

Pochi i giovani impegnati nella filiera lunga della formazione professionale

Al netto degli avanzamenti che si registrano nei vari segmenti della filiera lunga, non mancano gli aspetti da migliorare: è ancora basso il numero dei giovani che possono impegnarsi in un percorso formativo continuativo e coerente lungo la linea verticale della filiera lunga. Non è frequente, infatti, trovare sui territori una programmazione capace di prevedere, per la stessa figura, un'offerta formativa correttamente concatenata e sequenziale tra leFP, IFTS e ITS.

L'operazione di assemblaggio dei mattoni della filiera lunga, dunque, ha in prospettiva ampi margini di miglioramento. La progressione delle architetture e dei contenuti formativi, se ancor meglio congegnata, potrebbe costituire un punto di riferimento per la transizione verso un impiego.

Le sfide per le politiche dell'apprendimento

La filiera lunga della formazione tecnico-professionale potrebbe innovare, in termini di didattica e di valutazione, rispetto al tema delle competenze trasversali (soft skill), quell'insieme di capacità che l'individuo (e dunque anche il giovane) deve mettere in gioco per risolvere nuovi problemi, fare analisi e sintesi della complessità quotidiana, prendere decisioni, lavorare in squadra, innovare usando creatività. Tutto ciò rende fin da subito centrali due questioni legate al potenziamento di questo set di competenze. La prima scommessa andrà vinta sul piano delle politiche dell'apprendimento. Bisognerà dare presto risposte ad alcune domande: come formare le competenze trasversali nei percorsi di apprendimento formale, come caratterizzare l'offerta formativa (quali contenuti e modalità), come agevolare i processi per consentire la loro acquisizione. La seconda sfida riguarda il fronte della prassi, vale a dire la capacità del sistema e degli stakeholder di definire e utilizzare indicatori,

---

e formazione tecnica superiore) e in corsi biennali o triennali di specializzazione degli ITS (Istituti tecnici superiori), volti a formare tecnici specializzati in settori trainanti del mercato nazionale.

dispositivi e strumenti funzionali alla valutazione formativa e alla misurabilità delle stesse competenze chiave.

Una spinta in queste direzioni arriva dall'evoluzione normativa, non solo dalle Missioni 4 e 5 del PNRR che dedicano attenzione ai temi dell'istruzione e della formazione professionale e allo sviluppo del sistema ITS, ma anche in ambito nazionale, con la riforma degli Istituti tecnici e professionali che intende allineare i curricula alla domanda di competenze del tessuto produttivo, orientando i percorsi verso l'innovazione digitale e quella introdotta da Industria 4.0.

Per quanto riguarda il PNRR, uno degli obiettivi affidati alla Missione 5 Inclusione e coesione – la cui attuazione è a carico del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con Anpal<sup>2</sup> – è innovare le politiche attive del lavoro. In linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, questa missione ha la funzione, trasversale rispetto alle altre missioni del PNRR, di gestire al meglio gli effetti sociali e l'impatto sul mercato del lavoro determinati dalla attuazione di tutti gli interventi messi in campo. La Missione 5 punta a migliorare il tasso di occupazione facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata, ridurre il mismatch di competenze e aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani.

La scelta di investire sui percorsi del Sistema duale – in cui la componente di apprendimento sul luogo di lavoro è maggiore rispetto ai percorsi ordinari – rappresenta un riconoscimento della valenza di questo modello di apprendimento formativo. Va osservato che tale investimento è inserito nel contesto della Missione 5, dedicata alle politiche sociali e di sostegno alle categorie più fragili, e non in quello della Missione 4 dedicata all'offerta di formazione in tutti i gradi di istruzione. Questa scelta, che risponde a logiche di programmazione e assegnazione delle risorse alle diverse amministrazioni centrali individuate per l'attuazione degli interventi, non mette in discussione la 'pari dignità' della leFP rispetto ai percorsi del sistema di istruzione nell'ambito del secondo ciclo<sup>3</sup>. È infatti ormai riconosciuta la duplice funzione della filiera: favorire l'acquisizione di competenze per l'occupabilità e attivare uno strumento di welfare finalizzato al contenimento della dispersione scolastica e formativa.

---

<sup>2</sup> Il Decreto del MEF del 6 agosto 2021 (pubblicato sulla G.U. n. 229 del 24 settembre 2021), ha individuato le Amministrazioni titolari (nella Tabella A allegata) e assegnato le risorse finanziarie (191,5 miliardi di euro) previste per l'attuazione dei singoli interventi.

<sup>3</sup> Cfr. art. 1, c. 1, D.Lgs. n. 226/2005, *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53.*



Il sistema leFP: 250mila gli iscritti ma diminuiscono del 13%

L'andamento della partecipazione al sistema leFP evidenzia una riduzione degli iscritti del 13,1%, registrato dal monitoraggio nazionale sull'annualità formativa 2019-2020, svolto dall'Inapp per conto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Si tratta di un decremento in linea con l'andamento degli ultimi anni, che si può in parte inquadrare nella dicotomia dei percorsi realizzati dai Centri di formazione accreditati e dagli Istituti professionali, questi ultimi in regime di sussidiarietà, nei territori in cui i Centri accreditati non risultassero in grado di coprire almeno una quota significativa della domanda di formazione di giovani e imprese. Mentre infatti il numero degli iscritti ai Centri accreditati appare in costante crescita, arrivando a toccare quota 157.339 unità, la partecipazione ai percorsi leFP realizzati dagli Istituti professionali diminuisce sensibilmente.

Il ruolo sempre più predominante dei Centri di formazione accreditati

La nuova tipologia dei percorsi in sussidiarietà, introdotta dal D.Lgs. n. 61/2017<sup>4</sup>, maggiormente aderente ai principi del sistema leFP, è in progressiva sostituzione delle modalità 'integrativa' e 'complementare'. L'integrativa, in particolare, vede ridurre il numero degli iscritti da 114mila a 66mila unità in un anno mentre i percorsi della nuova tipologia raggiungono quasi 19mila iscritti.

Il totale degli iscritti ai quattro anni di leFP si attesta su 250.194 unità, con una prevalenza nei percorsi svolti presso i Centri di formazione accreditati: 63% nel quadriennio, a fronte di un restante 37%, negli Istituti professionali, così distribuiti: 26,2% sussidiarietà integrativa, 7,5% nuova sussidiarietà e 6% complementare.

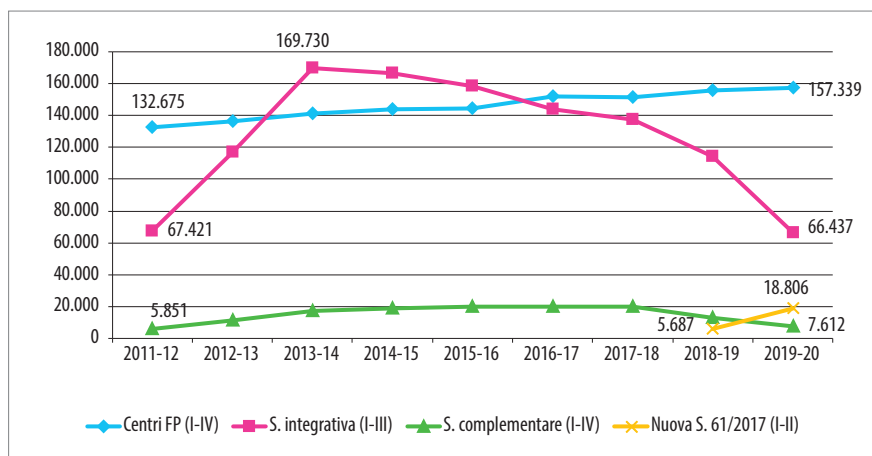
Gli effetti della pandemia, manifestandosi a partire da marzo 2020, dopo l'avvio dei percorsi, non ha determinato un impatto in termini di iscritti, ma lo ha fatto in termini di partecipazione alle attività formative nel corso della seconda parte dell'anno e soprattutto di ritardi, molto consistenti, nella realizzazione degli esami di qualifica/diploma.

Di particolare interesse è la distribuzione degli iscritti ai primi anni, per capire la tendenza evolutiva della partecipazione: i Centri accreditati registrano oltre 53mila iscritti, il 69% del totale del sistema leFP, distribuiti sull'intero territorio nazionale, con l'eccezione delle regioni Basilicata ed Emilia-Romagna, in quest'ultimo caso la frequenza del primo anno del secondo ciclo avviene esclusivamente all'interno dei percorsi scolastici.

<sup>4</sup> D.Lgs. n. 61/2017, *Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107.*

Tra i percorsi sussidiari, la quota maggioritaria degli iscritti si colloca nei percorsi della nuova tipologia (13.455 unità, corrispondenti al 18% del totale sussidiarietà), presenti in dieci regioni: Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo e Campania. La modalità integrativa si ferma a 9.312 iscritti (il 12,5% del totale degli iscritti di primo anno), presenti in tutte le regioni del Sud e delle Isole (eccetto Basilicata), mentre la modalità complementare registra solo 314 partecipanti, in Sicilia e Valle d'Aosta.

**Figura 4.1** Evoluzione degli iscritti al sistema leFP per tipologia, aa. ff. 2011-12/2019-20 (v.a.)



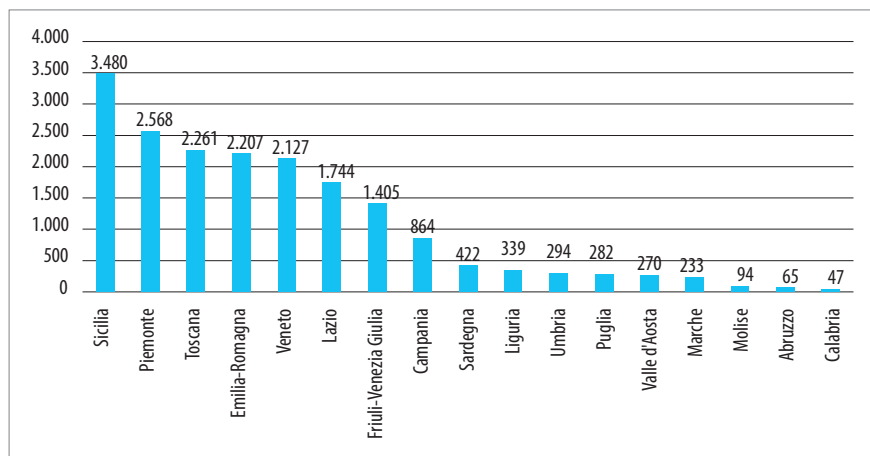
Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

Il trend sembra indicare una progressiva razionalizzazione dell'offerta della filiera, con una maggiore diffusione dei percorsi dei Centri sul territorio nazionale e una progressiva sostituzione della nuova sussidiarietà alle modalità complementare e integrativa.

In un'ottica di pari opportunità per i giovani su tutto il territorio nazionale, resta il grave problema della mancanza di offerta di percorsi di quarto anno nelle regioni Basilicata, Umbria, Campania e Calabria; mentre si avviano i primi percorsi, con numeri minimi, nelle regioni Marche e Sardegna.



**Figura 4.2** Iscritti ai percorsi in duale nella leFP per regione, Lombardia esclusa\* - a.f. 2019-20 (v.a.)



Nota: \* in Lombardia si concentra il 50,6% del totale degli iscritti in duale nel Paese.  
Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

Divari territoriali offerta percorsi nei Centri di formazione professionale

Formazione in modalità duale: raddoppia numero corsisti nel triennio, oltre il 50% è in Lombardia

Il tema dei divari territoriali, in termini di mancanza di una offerta omogenea di percorsi triennali e di quarto anno realizzati dai Centri di formazione professionale su tutto il territorio nazionale, costituisce da sempre un vulnus all'appartenenza della filiera leFP al sistema di *education* nazionale.

Particolarmente evidente la crescita della partecipazione ai percorsi leFP svolti presso i Centri di formazione in modalità duale, ovvero con un minimo di 400 ore annue di alternanza, nelle due modalità dell'alternanza svolta in contesto lavorativo reale (la cosiddetta alternanza rafforzata) oppure in impresa simulata. In virtù della partecipazione ad esperienze professionali, il dispositivo dovrebbe favorire nei giovani in formazione lo sviluppo sia di competenze tecnico-professionali che di competenze trasversali, accrescendo l'efficacia della transizione lavorativa. Dai 31.500 allievi del 2018-2019, il numero dei corsisti in duale sale, nell'anno 2019-2020, a 37.866, arrivando a raddoppiarsi in tre anni. La quota di iscritti ai percorsi svolti in duale copre quindi il 24% del totale degli iscritti ai Centri accreditati. Oltre il 50% dei partecipanti alla leFP svolta in duale nell'intero Paese si concentra in un'unica regione, la Lombardia, mentre rimangono ampi i divari territoriali soprattutto fra Sud e Nord. In questo senso, tuttavia, nell'a.f. 2019-2020 si è registrata una attivazione importante dei percorsi in duale nelle aree meridionali, pari a circa 5.200 iscritti.

Al quadro fin qui delineato, va aggiunta la partecipazione ai percorsi IFTS svolti in modalità duale, che ha visto il coinvolgimento di 1.887 iscritti in Lombardia ed Emilia-Romagna, e di 2.287 iscritti ai percorsi modulari per Neet (*Not in education employment or training*), nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Liguria.

La quarta indagine sugli esiti occupazionali dei corsisti realizzata dall'Inapp nel 2021 (anno di riferimento 2020) (Inapp e Crispolti 2022) evidenzia come, a tre anni di distanza dal conseguimento del titolo, i qualificati occupati siano il 67,5% del totale, cui si aggiunge un 9% di giovani ancora in formazione e un 4% di soggetti impegnati a vario titolo (in stage, tirocinio, servizio civile ecc.). Meno del 20% sono coloro che non lavoravano e non svolgevano attività al momento dell'intervista.

A tre anni dal titolo, 67,5% qualificati occupati, 71,5% diplomati occupati

Anche più favorevole la situazione dei diplomati, il 71,5% dei quali risulta occupato, 8,7% in formazione, 5,3% impegnato, a fronte di un rimanente 14,5% di giovani non occupati e non impegnati.

Al vertice della filiera lunga della formazione tecnico-professionale si trovano gli ITS (Istituti tecnici superiori, ora denominati Istituti tecnologici superiori - ITS Academy), che sono il tassello finale di un percorso di specializzazione tecnica alla cui base sono posti i percorsi triennali e quadriennali di leFP, seguiti dai corsi IFTS (Istruzione e formazione tecnica superiore); i percorsi leFP e IFTS, nel loro complesso, svolgono una duplice funzione: accompagnare i partecipanti verso l'occupazione e fungere da elemento di snodo verso il sistema ITS<sup>5</sup>.

La formazione tecnica superiore

La platea che annualmente accede ai corsi IFTS è per lo più rappresentata da giovani (anche se non mancano over 30) in possesso di un diploma di istruzione secondaria o di un diploma leFP, che intendono acquisire un set di competenze specialistiche per inserirsi rapidamente nel mercato del lavoro o, nel caso degli occupati, per aggiornare e sviluppare le proprie competenze professionali.

Riguardo ai corsi ITS, il rapporto di monitoraggio Indire (Zuccaro 2022) ha censito 260 percorsi formativi realizzati nel 2020, da 89 Fondazioni, presenti in tutte le regioni italiane con le sole eccezioni della Valle d'Aosta e delle Provincia autonoma di Trento e Bolzano, ma con notevoli differenze tra regioni rispetto al volume dell'offerta programmata.

<sup>5</sup> Gli IFTS sono percorsi ad alta specializzazione tecnica, il cui obiettivo è formare tecnici in grado di soddisfare la domanda di competenze specialistiche provenienti dal mondo del lavoro. La programmazione dei corsi IFTS è competenza delle Regioni, che definiscono una propria strategia programmatoria in funzione del fabbisogno espresso dal proprio territorio di riferimento.



Pochi iscritti, ma  
80% diplomati  
occupato a un  
anno dalla fine  
del corso

I corsisti censiti nel 2020 sono stati complessivamente 6.874, di cui 5.280 hanno conseguito il diploma. Per quanto riguarda gli esiti occupazionali, il monitoraggio conferma l'efficacia del sistema: a un anno dalla fine del corso l'80% dei diplomati ha dichiarato di essere occupato e, di questi, il 91% considera la propria occupazione coerente con il corso svolto.

La caratura professionalizzante e orientata al mondo del lavoro è riscontrabile in alcune caratteristiche distintive e connotative del sistema: la centralità dello stage quale momento formativo e di conoscenza diretta della dimensione aziendale (il 30% delle circa 1.000 ore di corso è svolto in questa modalità); la presenza obbligatoria di imprenditori o manager aziendali nel corpo docente, che restituiscono all'aula la propria esperienza professionale; infine, la tipologia di soggetto attuttore, un partenariato composito, al cui interno sono presenti una scuola, un dipartimento universitario, una struttura formativa accreditata e un'azienda.

Corsi IFTS solo in  
8 regioni, in Italia  
2.576 iscritti

Per quanto riguarda l'analisi della partecipazione ai corsi IFTS, il monitoraggio annuale dell'Inapp con dati al 31 dicembre 2020 (Inapp e Crispolti 2022), ha registrato 120 corsi conclusi e 1.876 specializzati su 2.576 iscritti. Le regioni che nel 2020 hanno realizzato corsi IFTS sono: Piemonte (11), Lombardia (38), Veneto (6), Friuli-Venezia Giulia (16), Emilia-Romagna (42), Toscana (1), Marche (4), Campania (2).

La presenza di corsi IFTS in un numero così ristretto di regioni conferma un assetto ormai consolidato, dal punto di vista quantitativo e territoriale, della filiera solo nelle regioni del Nord. Anche in questa edizione del monitoraggio, infatti, la presenza di corsi IFTS è circoscritta, con la sola eccezione della Campania, al Centro-Nord, dove la filiera sembra aver consolidato la sua presenza, divenendo un'opportunità formativa costante e duratura. L'Emilia-Romagna e la Lombardia sono le regioni con un più alto numero di corsi e, conseguentemente, di iscritti. Importante è la conferma di corsi realizzati in Piemonte e Veneto, regioni storicamente importanti per il sistema formativo italiano nel suo complesso e che, dopo un significativo periodo di assenza, hanno riavviato il proprio sistema di offerta di corsi IFTS; decisamente ridotto rispetto al proprio standard abituale è il volume di corsi promosso da Toscana e Marche. La presenza di percorsi IFTS nelle regioni del Sud è limitata alla Campania, che negli ultimi anni ha evidenziato una certa continuità nel programmare corsi di questo tipo.

Tipologie  
principali:  
meccanica/  
edilizia, ICT e  
turismo

Per quanto riguarda la tipologia dei corsi realizzati nelle singole regioni, le aree professionali più rappresentate sono la meccanica/edilizia e le ICT, a cui si aggiunge una crescente quota di corsi legati ai servizi per il turismo. La disaggregazione regionale dei corsi per area professionale consegue le specifiche caratteristiche del tessuto imprenditoriale locale, in funzione del



quale le singole regioni promuovono un'offerta di corsi IFTS coerente. La formazione tecnica nasce dall'esigenza di manodopera qualificata delle aziende e viene sostenuta dalle amministrazioni locali proprio nell'ottica di offrire, nei propri territori, opportunità di crescita personale e di lavoro qualificato. Anche i corsi IFTS mostrano interessanti risultati in termini di ricadute occupazionali, come evidenziato da studi dell'Inapp in corso.

**Tabella 4.1 Distribuzione regionale dei corsi IFTS e ITS, 2020 (v.a.)**

| Totale         | N. corsi IFTS | N. corsisti IFTS | N. specializzati IFTS | N. corsi ITS | N. corsisti ITS | N. diplomati ITS |
|----------------|---------------|------------------|-----------------------|--------------|-----------------|------------------|
|                | 120           | 2.576            | 1.780                 | 260          | 6.874           | 5.280            |
| Piemonte       | 11            | 263              | 205                   | 19           | 559             | 467              |
| Lombardia      | 38            | 924              | 670                   | 52           | 1.430           | 1.185            |
| Veneto         | 6             | 96               | -                     | 41           | 976             | 840              |
| Friuli-V. G.   | 16            | 231              | 158                   | 16           | 323             | 264              |
| Liguria        | -             | -                | -                     | 12           | 324             | 223              |
| Emilia-Romagna | 42            | 907              | 650                   | 22           | 562             | 474              |
| Toscana        | 1             | 24               | 18                    | 8            | 184             | 148              |
| Umbria         | -             | -                | -                     | 6            | 163             | 147              |
| Marche         | 4             | 93               | 54                    | 8            | 191             | 126              |
| Lazio          | -             | -                | -                     | 12           | 341             | 237              |
| Abruzzo        | -             | -                | -                     | 9            | 272             | 187              |
| Molise         | -             | -                | -                     | 1            | 24              | 17               |
| Campania       | 2             | 38               | 25                    | 10           | 273             | 194              |
| Puglia         | -             | -                | -                     | 23           | 660             | 449              |
| Basilicata     | -             | -                | -                     | 0            | -               | -                |
| Calabria       | -             | -                | -                     | 5            | 133             | 78               |
| Sicilia        | -             | -                | -                     | 12           | 370             | 182              |

Fonte: elaborazione Inapp su dati regionali e su dati Monitoraggio Indire 2022



La tabella mostra un confronto fra i sistemi IFTS e ITS relativi al 2020 e riporta i dati – su base regionale – relativi al numero di corsi realizzati, numero di iscritti e di coloro che hanno concluso con successo il percorso formativo. Se da un lato gli ITS sono presenti in quasi tutte le regioni, la filiera IFTS si concentra prevalentemente nelle regioni del Nord. La presenza di una maggiore varietà di sistemi formativi potrebbe consentire di attivare sinergie con gli attori economici locali e dinamizzare territori altrimenti esposti alla depressione economica e all'emigrazione giovanile, oltre a favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'implementazione delle diverse componenti della filiera lunga.

#### **Box 4.1 ITS Academy: una riforma di sistema**

Il Sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (ITS) viene istituito con il DPCM del 2008 con l'obiettivo di formare tecnici altamente specializzati, in grado di inserirsi rapidamente in un sistema produttivo sempre più bisognoso di competenze tecniche e tecnologiche.

La ridefinizione dell'impianto generale della filiera è culminata nell'approvazione da parte della Camera dei Deputati del disegno di legge relativo all'istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore. La Riforma del sistema ITS è inserita all'interno del Piano nazionale di ripresa e resilienza e ha come obiettivo il consolidamento della filiera all'interno del sistema ordinamentale dell'istruzione terziaria professionalizzante, attraverso una maggiore sinergia con il tessuto produttivo e imprenditoriale locale.

Nel rinnovato quadro legislativo, gli Istituti tecnici superiori assumono la nuova denominazione di Istituti tecnologici superiori (ITS Academy). Il cambiamento non è solo nominalistico, ma sostanziale. Da un lato il legislatore ha voluto favorire la distintività e riconoscibilità del sistema ITS: questa nuova denominazione pone quindi fine alla confusione terminologica che spesso vedeva l'utilizzo del termine ITIS (istituti tecnici di scuola secondaria superiore) quale sinonimo di ITS. Dall'altro, la sostituzione del termine tecnico con tecnologico implica un diverso approccio: non solo formazione di tecnici specializzati in possesso di uno specifico know-how tecnico, ma una rinnovata capacità di definire nuove professionalità in grado di governare l'evoluzione tecnologica.

Rispetto alle modalità di accesso al nuovo sistema ITS non sussistono novità: si accede con un diploma di scuola secondaria superiore o con una specializzazione IFTS. Le aree tecnologiche su cui insisteranno i corsi ITS saranno oggetto di un decreto dedicato; tuttavia, il dispositivo recentemente approvato lascia intendere una forte propensione verso aree strategiche quali la transizione ecologica, quella digitale, il made in Italy e l'alto artigianato artistico. Gli ITS Academy dovranno essere in grado di sviluppare programmi formativi dotati di una forte capacità innovativa, grazie anche alla spiccata connessione con il sistema produttivo. Quest'ultimo aspetto è ulteriormente rafforzato dalla riforma: gli ITS Academy sono tenuti infatti a garantire un corpo docente composto per il 50% da professionisti provenienti dal mondo del lavoro, le ore di docenza sul totale del monte orario complessivo non potranno essere inferiori al 60% e almeno il 35% del percorso deve essere svolto in forma di tirocinio aziendale. La riforma prevede due tipologie di corsi: una standard da quattro semestri, per un totale di 1.800 ore, il cui esito è un diploma di tecnico superiore (V livello EQF); corsi triennali, per un totale di 3.000 ore e il rilascio di un diploma di tecnico superiore correlato al VI livello EQF.

La filiera lunga è attualmente interessata dagli sviluppi in corso a livello nazionale per l'integrazione dei sub-sistemi oltre che dagli avanzamenti sul fronte del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (con le disposizioni per l'interoperatività degli enti titolari – decreto interministeriale 5 gennaio 2021), e la costituzione della Rete nazionale delle scuole professionali (decreto del Ministero dell'Istruzione del 23 dicembre 2021). Tali sviluppi supportano il raccordo tra il sistema di Istruzione professionale e il sistema di leFP, anche in termini di aggiornamento armonico degli indirizzi di qualificazione, ma coinvolgono la filiera lunga nel suo complesso. A fronte di tali evidenze, è comunque ancora opportuno parlare di filiera lunga della formazione tecnico-professionale come obiettivo verso cui tendere. È ancora sporadico, infatti, che un giovane possa impegnarsi in un percorso formativo continuativo e coerente lungo la linea verticale della filiera lunga, dalla leFP alla ITS. Perché ciò possa avvenire deve realizzarsi un intreccio di contingenze, con la realizzazione di un quarto anno di leFP, conseguente a un triennio di qualificazione, l'offerta di un percorso annuale di IFTS, seguito da un corso ITS, attivati nell'ambito di programmazioni territoriali correttamente concatenate e in connessione alla medesima figura formativa.

Il carattere di contingenza appare ancora più chiaro se si considera che, in relazione all'offerta di quarti anni di leFP, non trovano ancora piena attuazione nei territori né l'Accordo del 1° agosto 2019 (Repertorio rinnovato), né le disposizioni del decreto di riforma dell'Istruzione professionale, per quanto riguarda l'assicurazione e la stabilità dell'offerta dei quarti anni (decreto legislativo n. 61/2017 art. 2 e art. 4). Anche la IFTS risente di una offerta instabile, attivata solo in alcune regioni e con programmazioni saltuarie.

Se la disomogeneità nel recepimento delle norme nazionali e la correlata offerta territoriale è un fattore di criticità, alcuni significativi limiti strutturali di progressione verticale dalla leFP agli ITS sono già insiti nella configurazione del sistema di figure-indirizzi standard nazionali, limiti poi talvolta e variamente superati nei territori, ancora a svantaggio della coerenza generale. In effetti, i segmenti formativi della filiera lunga sono delle componenti nate e sviluppate in modo disgiunto le une dalle altre, e con prerogative differenti. Tra le rilevanti diversità c'è lo stato di avanzamento dei rispettivi repertori: mentre il repertorio di leFP è stato recentemente rinnovato, il processo di attualizzazione delle figure del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore non si è ancora completato. Uno studio sulla continuità e progressività formativa nella filiera lunga, e sulla rispondenza ai fabbisogni di competenze strategiche (digitale e

Obiettivo filiera lunga formazione tecnico-professionale difficile da raggiungere...

...perché non è garantita continuità, progressività formativa e offerta territoriale percorsi



Lo studio Inapp su filiera lunga e rispondenza a fabbisogni competenze

verde) e di soft skill, recentemente avviato dall'Inapp, ha mappato 165 qualificazioni di filiera lunga su 23 settori economico-professionali e relative sotto-articolazioni, che rappresentano le diramazioni principali della struttura ad albero dell'Atlante del lavoro, base del Repertorio nazionale dei titoli e delle qualificazioni.

5 settori coperti da qualificazioni di filiera lunga

Da tale quadro statico preliminare, di continuità/discontinuità di primo livello, risulta che diciassette settori sono variamente interessati da qualificazioni di leFP, IFTS e ITS, e nello specifico: la leFP incide su sedici settori e presenta entrambi i livelli di qualificazione (qualifica e diploma) in tredici di questi. La IFTS si distribuisce in otto settori, con prevalenza nei servizi digitali e nei processi trasversali, e la ITS in tredici settori. Sono cinque i settori interamente coperti da qualificazioni di filiera lunga, che consentirebbero cioè a un giovane una continuità (potenziale) nel settore tra i percorsi leFP-IFTS-ITS, attraverso una o più concatenazioni di qualificazioni: Edilizia; Meccanica, Produzione e manutenzione di macchina; Trasporti e logistica; Servizi digitali; Servizi turistici. Nella mappatura ricostruita si individuano anche quattro settori che mostrano discontinuità per la mancanza del solo segmento della IFTS; quest'ultima fattispecie vedrebbe un giovane diplomato di leFP, magari recuperato da un insuccesso scolastico, impossibilitato ad aspirare alla qualificazione terziaria seppur presente, senza rientro a scuola.

In alcuni casi, oltre i confini della lettura per singolo settore, la distribuzione di qualificazioni per settori contigui, guidata dal repertorio di leFP e dalle confluente tra tecnici e operatori tracciate con l'Accordo del dicembre 2019 (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), mostra di poter ampliare le possibilità di sviluppo verticale, consentendo in linea teorica di superare alcuni vuoti, nella prossimità dei contenuti formativi.

Al di là della questione dell'attualità delle figure formative dei repertori, vale la pena rimarcare come la filiera lunga, in termini di entità unica e sequenziale, sia da tempo evocata come opportunità per i giovani e 'dichiarata' nelle norme, con il punto di criticità che l'accesso ai percorsi ITS si vincola a una IFTS, che per le sue istanze originarie e per la realtà dell'offerta territoriale non può a pieno svolgere una funzione di ponte.

Nella fase attuale di evoluzione è quindi quanto mai urgente, e anche realistico, che si possa effettuare una progettualità comune e sempre più di lungo raggio, che punti sulla continuità (quando la discontinuità non sia 'fisiologica'), e sulla progressione delle architetture e dei contenuti formativi, tecnici e trasversali, come ancoraggio delle didattiche, della valutazione e delle transizioni al lavoro.

## 4.2 L'apprendistato e il work-based learning

Le crisi economiche che si sono susseguite negli ultimi anni – da ultime, quella innescata dalla pandemia da Covid-19 e ora quella legata al conflitto Russia-Ucraina – stanno esacerbando le difficoltà della transizione scuola-lavoro per i giovani, determinando un peggioramento delle loro prospettive di inserimento occupazionale. Si guarda quindi con maggiore attenzione a quegli strumenti di politica attiva del lavoro che hanno dimostrato di svolgere un ruolo efficace nel promuovere il passaggio dalla formazione al mondo del lavoro. In particolare, fra gli strumenti di *work-based learning*, numerosi organismi sovranazionali continuano a sottolineare le potenzialità dell'apprendistato, invitando i Paesi a promuoverne la diffusione nel quadro di una regolazione improntata al presidio della qualità dei percorsi e degli apprendimenti, come fattore chiave per favorire l'efficacia dello strumento in termini di successo formativo e occupazionale dei giovani.

Uno studio recente (Inapp *et al.* 2021) ha esaminato le traiettorie di trasformazione dei sistemi duali di alcuni Paesi europei – Austria, Germania e Svizzera – che fanno parte dei cosiddetti '*apprenticeships countries*' (ILO 2012), in cui l'apprendistato si è tradizionalmente consolidato e ancora costituisce un segmento importante del sistema educativo; è stato inoltre esaminato il caso della Francia, Paese europeo che ha molto in comune con l'Italia, condividendo una modalità di approccio alla gestione del sistema di istruzione e formazione che vede un ruolo centrale delle istituzioni pubbliche. In questi Paesi, le trasformazioni intervenute per effetto dei cosiddetti megatrend hanno generato spinte verso il rinnovamento dei sistemi di istruzione e formazione e dell'apprendistato; l'analisi delle traiettorie di evoluzione negli ultimi due decenni ha consentito di rilevare elementi di convergenza e direttrici comuni. Un primo elemento di convergenza riguarda il rapporto tra duale e sistema educativo generale: le policy promosse negli ultimi decenni hanno prodotto il consolidamento dell'apprendistato come componente strutturale del sistema educativo, assicurando la piena permeabilità con gli altri percorsi, anche verso l'istruzione terziaria; parallelamente, hanno fronteggiato la crescente domanda di profili di livello più elevato sostenendo un ampliamento dell'offerta di alte qualificazioni e quindi un riposizionamento dei sistemi duali verso l'istruzione terziaria non accademica.

Una seconda direttrice comune di evoluzione dei sistemi europei riguarda la crescente attenzione al miglioramento della qualità del sistema duale, perseguita attraverso molteplici misure che guardano al presidio dei processi di apprendimento, alle competenze acquisite rispetto ai bisogni del sistema produttivo, e anche ai servizi di supporto, alle misure di monitoraggio e valutazione, alla informazione e sensibilizzazione. Tra le misure per promuovere

L'apprendistato per sostenere la transizione scuola-lavoro

Traiettorie di evoluzione dei sistemi duali di Austria, Germania, Svizzera e Francia

Apprendistato componente strutturale del sistema educativo

Attenzione al miglioramento della qualità



L'apertura ai livelli più elevati di qualificazione aumenta il grado di selettività

la qualità, notevole importanza è attribuita alla governance del sistema, che viene rafforzata consolidando il ruolo delle Parti sociali attraverso la costituzione e il rafforzamento di sedi stabili e codificate per il confronto fra attori istituzionali e altri stakeholder della formazione e del lavoro.

Il terzo elemento che accomuna i sistemi duali europei riguarda gli effetti delle trasformazioni introdotte rispetto alla capacità di promuovere l'inclusione dei gruppi target più vulnerabili. L'estensione dell'offerta duale ai livelli più elevati di qualificazione ha favorito l'ingresso di giovani con titoli di studio di livello secondario superiore; allo stesso tempo, tale estensione in senso verticale ha prodotto un effetto di sostituzione rispetto all'utenza tradizionale di giovani con titoli più bassi e percorsi scolastici più accidentati. Inoltre, nonostante l'ampliamento dei sistemi duali in senso orizzontale fra i settori economici, anche quelli a prevalente occupazione femminile, le donne restano una quota minoritaria, concentrate in un ristretto numero di profili che portano a occupazioni con salari mediamente più bassi e limitate opportunità di carriera. Ma soprattutto, i giovani con un background migratorio evidenziano maggiori difficoltà a trovare un'impresa disponibile ad accoglierli in apprendistato, a superare gli esami finali e a inserirsi successivamente nel mercato del lavoro. L'analisi delle traiettorie di evoluzione dei sistemi duali europei ha mostrato che le strategie messe in campo a livello nazionale sono state vincenti, poiché sono riuscite a preservare l'attrattiva dello strumento nei confronti sia dei giovani e delle loro famiglie, sia delle imprese. Questo successo è stato però accompagnato dalla progressiva perdita della capacità dell'apprendistato di promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani svantaggiati e/o con precedenti percorsi scolastici accidentati.

La via italiana al duale: la 'balcanizzazione' della leFP come maggiore criticità

Anche l'Italia è intervenuta sul proprio sistema di apprendistato e dal 2015, anno dell'ultima riforma di questo strumento, è impegnata, attraverso misure di policy adottate a livello nazionale (l'ultima delle quali inserita nel PNRR), nella costruzione di una 'via italiana al duale'.

Le scelte compiute dal nostro Paese sembrano però divergere da quelle adottate in Europa per rivitalizzare l'apprendistato.

Infatti, in Italia, l'individuazione della leFP a titolarità regionale come canale privilegiato per il potenziamento dell'apprendistato duale si sarebbe dovuta accompagnare a uno sforzo diretto a superare, o quanto meno limitare, il fenomeno della 'balcanizzazione' della leFP, ossia del suo sviluppo fortemente differenziato a livello nazionale in relazione alle scelte sull'organizzazione dell'offerta formativa e sulle risorse da impiegare adottate dalle singole Regioni. A questo scopo sarebbe stato necessario promuovere strategie strutturate a livello nazionale e finalizzate, come nei Paesi europei esaminati, al miglioramento della qualità della formazione professionale su tutto il terri-

torio nazionale, con azioni di adeguamento alle trasformazioni economiche e sociali che stanno influenzando l'evoluzione di tutti i sistemi europei di IFP.

**Tabella 4.2 Assunti con contratto di apprendistato inseriti nei percorsi di istruzione e formazione, 2017-2020 (v.a. %)**

| Apprendisti iscritti per tipologia | Valori assoluti |                |                |                | Variazione % |              |               |
|------------------------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|---------------|
|                                    | 2017            | 2018           | 2019           | 2020           | 2017-2018    | 2018-2019    | 2019-2020     |
| <b>Totale</b>                      | <b>131.445</b>  | <b>148.680</b> | <b>164.919</b> | <b>126.096</b> | <b>13,1%</b> | <b>10,9%</b> | <b>-23,5%</b> |
| I livello                          | 5.915           | 6.571          | 7.559          | 8.823          | 11,0%        | 15,0%        | 16,7%         |
| II livello                         | 124.984         | 141.504        | 156.666        | 116.468        | 13,2%        | 10,7%        | -25,7%        |
| III livello                        | 546             | 605            | 694            | 805            | 10,8%        | 14,7%        | 16,0%         |

Fonte: elaborazione Inapp su dati forniti dalle Regioni e Province autonome

Divergente appare anche la scelta italiana di costruire il sistema duale puntando prevalentemente sul modello più tradizionale di apprendistato: l'ancoraggio ai percorsi di leFP testimonia la volontà di rimanere nell'alveo delle qualifiche più basse del livello secondario superiore, mentre l'impegno allo sviluppo dell'apprendistato verso diplomi che consentono l'accesso all'istruzione terziaria e in combinazione con i titoli terziari, accademici e no, che negli altri Paesi europei coinvolge tutti gli attori del sistema duale, rimane in Italia una scelta regionale.

Le scelte divergenti adottate dall'Italia non si sono rivelate particolarmente efficaci, come confermano i dati (tabella 4.2) dell'ultimo Rapporto di monitoraggio dell'apprendistato (Inapp *et al.* 2022). Nel 2020, nonostante gli effetti della crisi pandemica sull'occupazione, compresa quella in apprendistato, il numero di apprendisti inseriti nei percorsi per il conseguimento della qualifica e del diploma professionale, del diploma d'istruzione secondaria superiore e del certificato di specializzazione tecnica superiore (cosiddetto primo livello) risulta in aumento del 16,7% rispetto all'anno precedente; un analogo aumento riguarda anche il numero di iscritti ai percorsi in apprendistato di terzo livello per l'acquisizione dei titoli dell'istruzione terziaria (+16%), confermando un trend di crescita che prosegue dal 2017. I numeri in termini assoluti sono tuttavia modesti: nel 2020 erano 8.823 gli apprendisti di primo livello in formazione, mentre il numero degli apprendisti di terzo livello rimane assolutamente residuale, non superando il migliaio (805 unità).

Gli apprendisti 'formativi' crescono in percentuale, ma i valori assoluti rimangono modesti



Gli apprendistati  
'formativi'  
mostrano elevata  
concentrazione  
territoriale e su  
alcuni percorsi

Un'altra rilevante criticità che si conferma nel tempo è la forte concentrazione degli apprendisti di primo e terzo livello in formazione sia a livello geografico che in alcuni percorsi formativi. Infatti, in tre territori del Nord, Provincia autonoma di Bolzano, Lombardia e Veneto, si concentra nel 2020 l'80% degli apprendisti di primo livello in formazione, mentre nel Mezzogiorno, se si esclude la Sicilia (che raccoglie l'8% dei formandi), sono praticamente assenti (figura 4.3a). Una concentrazione geografica ancora più elevata caratterizza la formazione in apprendistato di terzo livello: in questo caso, due sole regioni, il Piemonte e la Lombardia, raccolgono l'87% dei formandi, mentre, ancora una volta, se si esclude la Sicilia, con un modesto 1,4% di apprendisti in formazione, il Sud non ottiene risultati in questo campo (figura 4.3b). Evidente è anche la concentrazione degli apprendisti in alcuni percorsi formativi: gli apprendisti impegnati ad acquisire la qualifica e il diploma professionale sono più dell'83% del totale, mentre nel terzo livello poco meno del 70% degli apprendisti frequenta Master di primo e secondo livello.

Apprendistato  
professionaliz-  
zante la tipologia  
più diffusa

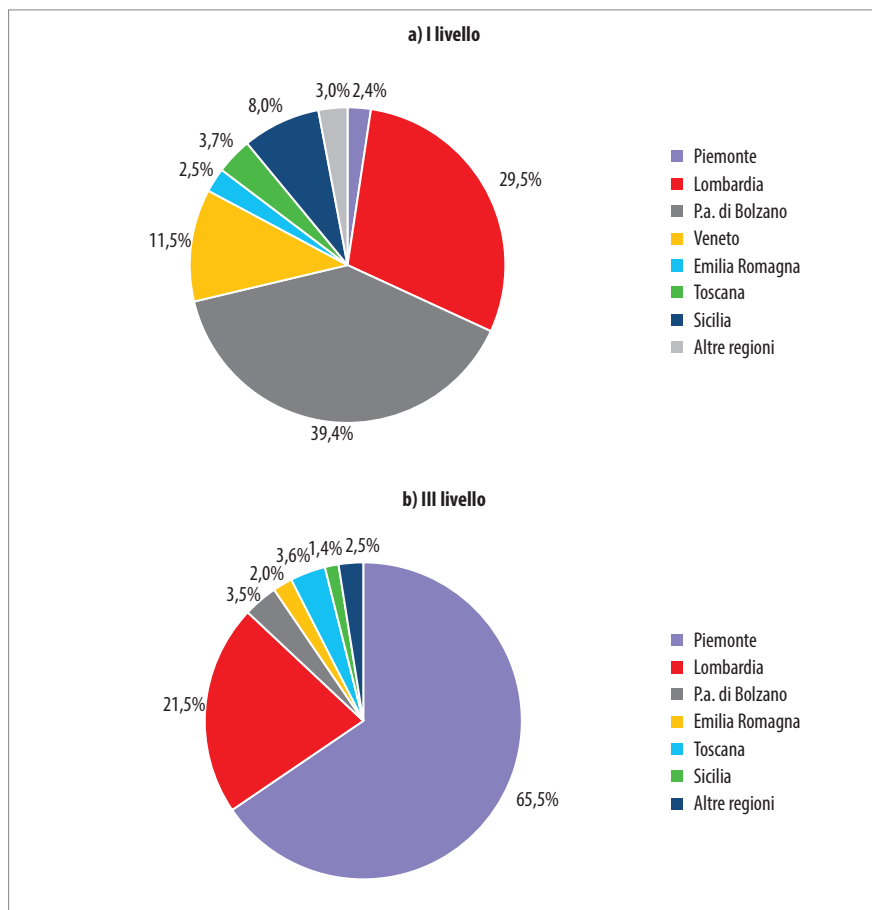
Questi numeri mostrano non soltanto che la costruzione della via italiana al duale procede molto lentamente, ma soprattutto che non si riesce a dare a questo fenomeno una dimensione nazionale e a garantirne la diffusione in tutte le filiere di istruzione e formazione. In sostanza, quindi, l'apprendistato in Italia, anche nella sua componente formativa, continua a essere rappresentato prevalentemente dalla tipologia cosiddetta professionalizzante, nella quale si concentra circa il 92% degli iscritti ai percorsi formativi, pari a 116.468 apprendisti, e che porta all'acquisizione di una qualifica contrattualmente riconosciuta, ma non di un titolo di studio.

Di fronte a queste evidenze e considerando i risultati ottenuti dai Paesi europei che hanno investito sulla qualità e l'attrattività del sistema duale, si potrebbe considerare l'opportunità di rafforzare in Italia il processo di consolidamento della leFP con interventi volti a superare le criticità attuali: disomogenea presenza tra i territori, mancanza di una programmazione pluriennale sostenuta da adeguate risorse finanziarie, carenza di regole che assicurino la coerenza tra i modelli regionali ecc.

Non meno importante nell'ottica del potenziamento della qualità della formazione in apprendistato duale è l'attuazione di una strategia strutturale volta a supportare le istituzioni formative, le imprese, i giovani e le loro famiglie: azioni di sensibilizzazione, informazione e orientamento; interventi di semplificazione normativa e procedurale; promozione di reti territoriali; introduzione di standard per la formazione interna; interventi di formazione per i tutor; azioni tese a collegare l'utilizzo dell'apprendistato con interventi di promozione dell'innovazione tecnologica nelle imprese ecc.



**Figura 4.3 Apprendisti di I e di III livello in formazione per regione/provincia autonoma, 2020 (comp. %)**



Fonte: elaborazione Inapp su dati forniti dalle Regioni e Province autonome

Guardando alle linee di evoluzione dei sistemi duali europei, l'Italia dovrebbe, inoltre, essere spinta a considerare con più attenzione l'opportunità di concentrare gli sforzi – almeno nei territori con un maggior vantaggio competitivo – sullo sviluppo dell'apprendistato in abbinamento ai percorsi che portano al conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore e dei titoli di livello terziario, promuovendo, in un'ottica di lifelong learning, l'integrazione orizzontale e verticale delle filiere formative.

Ma soprattutto il rilancio dell'apprendistato duale, compreso quello collegato all'acquisizione dei titoli di istruzione terziaria, richiederebbe un dialogo più

Rafforzare la governance in una prospettiva multi-livello e multi-attore



strutturato almeno tra i principali attori coinvolti – Amministrazioni centrali, Regioni e Parti sociali – all'interno di un organismo nazionale di coordinamento formalmente istituito come sede stabile e con la funzione di garantire una gestione uniforme dell'apprendistato e promuovere la sua diffusione. Sempre guardando all'evoluzione dell'apprendistato in Europa e, in particolare, alla progressiva perdita della capacità di questo strumento contrattuale di includere i giovani più vulnerabili, sarebbe opportuno valutare con più attenzione l'opportunità di assegnare al duale in Italia una funzione decisiva nel contrasto ai fenomeni della dispersione scolastica e dei Neet.

Garantire una formazione di qualità anche per l'apprendistato professionalizzante

È opportuno, infine, osservare che, in attesa del pieno dispiegamento in Italia del duale, rimane la necessità di occuparsi anche della qualità del sistema di offerta formativa nell'apprendistato professionalizzante; qualità che sembra essersi affievolita nel corso degli anni anche a causa del minore impegno finanziario da parte dello Stato e delle Regioni, tanto che il rapporto tra apprendisti assunti con contratto professionalizzante e formati è passato dal 40% del 2016 al 28,6% nel 2019. Trattandosi della tipologia di apprendistato che, almeno nel breve-medio periodo, rimarrà presumibilmente di gran lunga prevalente, è importante che essa si riappropri pienamente della sua valenza formativa, al fine di rispondere a quelle esigenze di specializzazione dei giovani e innovazione delle imprese che attualmente non trovano risposta nel sistema educativo.

Tirocinio extracurricolare: diffusione crescente, 166mila l'anno le imprese coinvolte

Il tirocinio extracurricolare è una misura formativa di politica attiva che consiste in un periodo di formazione e orientamento on the job finalizzato a favorire l'acquisizione di competenze professionali e a facilitare l'ingresso o il reinserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Si tratta di uno strumento di *work-based learning* che, a differenza dell'apprendistato, non si configura come rapporto di lavoro.

**Tabella 4.3 Tirocini extracurricolari avviati, numero di individui e imprese coinvolte, 2019-2021 (v.a.)**

| Anno          | Tirocini       | Individui       | Imprese         |
|---------------|----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Totale</b> | <b>910.248</b> | <b>781.866*</b> | <b>297.471*</b> |
| 2019          | 355.610        | 334.670         | 162.287         |
| 2020          | 225.911        | 213.951         | 111.615         |
| 2021          | 328.727        | 310.638         | 147.860         |

Nota: \* per gli individui e le imprese i totali sono riferiti ai tirocinanti e alle imprese che dal 2019 al 2021 hanno effettuato almeno un tirocinio.

Fonte: Anpal (2022)

Negli ultimi anni il tirocinio ha conosciuto una diffusione e un utilizzo crescenti, tanto da assumere un ruolo essenziale come strumento di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Per capire le dimensioni che ha assunto il fenomeno, si consideri che in Italia, nel triennio 'pre-pandemico' 2017-2019, i tirocini extracurricolari attivati sono stati complessivamente oltre un milione, mentre le imprese coinvolte nell'attivazione di tirocini sono state mediamente 166mila l'anno.

Nel primo bilancio sull'adozione dei contenuti della Raccomandazione europea su un Quadro di qualità per i tirocini nei sistemi legislativi degli Stati membri, approvata nel 2014<sup>6</sup>, veniva espresso un giudizio molto positivo sulla normativa italiana, considerata un modello per la Commissione europea nell'elaborazione della Proposta di Raccomandazione. Nonostante ciò, tale normativa è oggi in fase di profonda revisione da parte del legislatore statale, al fine di intervenire con maggiore decisione sui punti di debolezza dell'istituto, presenti comunque anche negli altri Paesi europei.

Nella Risoluzione del Parlamento europeo su Garanzia Giovani del 2020 viene suggerita l'adozione di uno 'strumento giuridico comune' evidenziando la necessità di garantire la retribuzione e un limite nella durata e nel numero di tirocini, col fine esplicito di evitare lo sfruttamento del lavoro dei giovani e la violazione dei loro diritti. Anche la Risoluzione del Parlamento europeo in materia di giovani e occupazione del 2022 (dichiarato Anno europeo dei giovani) riprende il tema dei tirocini non retribuiti, condannando fermamente tale pratica. In sede di discussione della Risoluzione, sono stati respinti due emendamenti al testo che prevedevano di vietare i tirocini non remunerati. Un'occasione mancata, o forse solo rimandata, anche perché la più volte ribadita decisione di rivedere gli strumenti europei in materia lascia ben sperare in una prossima maggiore regolamentazione e omologazione a livello normativo fra i diversi Stati membri. L'Europa intende infatti non soltanto rivedere gli strumenti esistenti a partire dal Quadro di qualità dei tirocini del 2014, ma si propone anche di elaborare uno Statuto europeo dei tirocinanti. Questi ultimi aspetti permetterebbero un miglioramento dell'utilizzo del tirocinio e una maggiore omogeneità tra i sistemi legislativi dei diversi Paesi, favorendo la mobilità transnazionale dei giovani.

A quasi dieci anni di distanza dall'ultimo provvedimento normativo sui tirocini extracurricolari, il legislatore ha ritenuto opportuno intervenire nuovamente in materia. Con le nuove disposizioni introdotte dalla legge di Bilancio 2022, l'evoluzione normativa di questo istituto sembra essere giunta a un

Contesto europeo: verso un nuovo Quadro di qualità per i tirocini

---

<sup>6</sup> *Quality Framework for Traineeships, QFT.*



Revisione  
disciplina  
tirocinio in Italia:  
solo per soggetti  
con difficoltà di  
inserimento  
al lavoro

punto di svolta radicale. La nuova norma prevede infatti la definizione, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, di nuove Linee guida in materia di tirocini extracurricolari secondo criteri che ne modificherebbero in modo sostanziale l'ambito di applicazione, limitandone l'utilizzo alla sola categoria dei 'soggetti con difficoltà di inclusione sociale'. È questa la novità principale introdotta<sup>7</sup>, il cui effetto più evidente consisterebbe in una drastica riduzione della platea dei potenziali destinatari della misura e, conseguentemente, in un netto calo dei tirocini attivati. L'entità della riduzione del numero dei tirocini dipenderà però dal modo in cui – dapprima in sede di Conferenza Stato-Regioni e successivamente nelle varie discipline regionali – verrà interpretato il concetto di 'soggetti con difficoltà di inclusione sociale'.

Un importante chiarimento su questo punto è stato fornito dal Ministro del Lavoro nell'audizione del 6 aprile 2022, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di ingresso nel mercato del lavoro promossa dalla XI Commissione Lavoro del Senato. Nel corso dell'audizione, è stato chiarito che l'utilizzo dei tirocini extracurricolari dovrà essere circoscritto "ai soggetti con maggiore distanza dal mercato del lavoro (in questo senso va intesa la dicitura 'difficoltà di inclusione sociale'), e cioè con maggior necessità di formazione professionale". La difficoltà di inclusione sociale viene quindi a connotarsi come 'maggiore distanza dal mercato del lavoro'. Nel passaggio sopra riportato viene stabilito un nesso tra la 'distanza dal mercato del lavoro' e la 'necessità di formazione professionale'. Si tratta di un punto cruciale che richiede una riflessione se effettivamente i soggetti più distanti dal mercato del lavoro possano essere *ipso facto* identificati come coloro che hanno maggiore necessità di formazione professionale. A determinare un bisogno maggiore di formazione potrebbe essere la mancanza di esperienza del mondo del lavoro dei giovani che hanno concluso un percorso di istruzione. Ciò coincide con il fine originario dell'istituto: favorire la transizione scuola-lavoro mediante un'esperienza formativa on the job.

Un altro passaggio dell'audizione ci aiuta a comprendere meglio la ratio sottesa alla nuova norma, laddove si afferma che "i soggetti più qualificati devono essere assunti con un vero contratto, e che invece il tirocinio extracurricolare deve essere riservato a chi è più distante dal mercato del lavoro e necessita di vera formazione". Su questo punto va osservato che, a differenza dei soggetti maggiormente qualificati – che svolgono perlopiù tirocini i cui contenuti

---

<sup>7</sup> L'altra novità di rilievo introdotta dalla nuova disciplina è quella che prevede di vincolare l'attivazione di nuovi tirocini all'assunzione di una quota minima di tirocinanti. Una disposizione che accentua il ruolo del tirocinio come strumento di politica attiva finalizzato all'inserimento lavorativo.

formativi risultano congrui e qualitativamente validi – non di rado i soggetti con i più bassi livelli di istruzione e con le maggiori difficoltà di inserimento lavorativo svolgono invece tirocini dal modesto o dubbio valore formativo (e con esiti occupazionali decisamente peggiori). In alcuni casi si tratta di tirocini svolti nell’ambito delle professioni non qualificate, nell’ambito di attività che non necessitano di un periodo di formazione e per le quali non si potrebbe essere inseriti in tirocinio, ma si dovrebbe essere assunti con un regolare contratto di lavoro. È del resto evidente come l’accesso alle fasce di professionalità più qualificate implichi processi formativi più complessi e articolati rispetto alle professioni meno qualificate, che a volte non richiedono alcuna formazione quanto piuttosto brevi periodi di addestramento.

Al di là delle considerazioni di merito sul provvedimento in sé, vi è poi una questione fondamentale – quella della legittimità costituzionale – che potrà risultare determinante in relazione ai futuri sviluppi della disciplina dell’istituto: la Regione Veneto si è infatti rivolta alla Corte costituzionale impugnando la nuova norma laddove limita l’utilizzo dei tirocini ai soli soggetti con difficoltà di inclusione sociale. Spetterà dunque alla Corte stabilire se le previsioni del legislatore statale, rappresentando semplicemente delle linee di indirizzo da discutere e concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni, rispettino il principio della esclusività della competenza regionale in materia<sup>8</sup> oppure se, al contrario, configurino un’illegittima limitazione dell’autonomia legislativa delle Regioni. È evidente che la pronuncia della Consulta orienterà in modo decisivo l’evoluzione normativa dell’istituto.

Dubbi sulla legittimità costituzionale

### 4.3 La formazione continua e l’apprendimento degli adulti

Nella delicata congiuntura della ripresa post-pandemica di quest’ultimo anno, dall’analisi dei principali atti normativi e programmatici posti in essere per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano emerge la funzione strategica della formazione e, in particolare, della formazione continua sia con riferimento al lavoro privato sia con riguardo al lavoro alle dipendenze della PA. Preliminarmente, va sottolineato come il sistema di sostegno alla formazione professionale, di cui la formazione continua rappresenta una *species*, sia condizionato da molteplici fattori fra loro connessi. Tra essi se ne evidenziano almeno tre. Il primo concerne la governance multilivello, caratterizzata da una com-

Le policy di formazione continua per valorizzazione e sviluppo capitale umano

<sup>8</sup> Va ricordato che, a seguito dell’impugnazione dell’art. 11 del decreto-legge n. 138/2011 da parte di diverse Regioni, con la sentenza n. 287/2012 la Corte costituzionale ha ribadito che, sulla base di quanto previsto dall’art. 117 della Costituzione, la competenza legislativa in materia di tirocini extracurricolari spetta in via esclusiva alle Regioni.



plexa articolazione delle competenze istituzionali tra Stato e Regioni per cui, alla luce del quadro costituzionale delineato dalla riforma del 2001, si riscontra l'affiancamento tra la competenza regionale esclusiva in materia di formazione e istruzione professionale e la competenza concorrente in materia di Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro (Corti 2007). A questo fattore si ricollega quello relativo alla compresenza di una molteplicità di soggetti, pubblici e privati, erogatori di risorse e il conseguente intreccio di fonti di finanziamento per la formazione (Occhiocupo 2016). Infine, un terzo fattore, da leggersi anche alla luce degli altri due, fa riferimento all'esigenza di riconoscimento nell'ordinamento italiano di un diritto soggettivo alla formazione continua (Inapp e Anpal 2020; Inapp 2021), inteso come diritto all'incremento delle conoscenze e delle competenze per tutta la durata della vita lavorativa.

Diritto a  
formazione  
continua nella  
contrattazione  
collettiva  
nazionale

Peraltro, con specifico riguardo a quest'ultimo fattore, si devono evidenziare alcuni segnali di cambiamento nella direzione di un riconoscimento al diritto soggettivo alla formazione continua nella contrattazione collettiva nazionale privata<sup>9</sup>. La titolarità da parte di ogni pubblico dipendente di un 'diritto-dovere' soggettivo alla formazione è stata prevista anche nell'ambito del lavoro pubblico<sup>10</sup>. Del resto, anche in ambito giuslavoristico, è stata formulata la considerazione che la percezione del valore chiave della formazione all'interno del rapporto di lavoro stia progressivamente maturando in entrambi i settori di lavoro (Ciucciocino 2022).

Infine, occorre sottolineare come gli interventi realizzati in quest'ultimo anno per la formazione e l'aggiornamento delle risorse umane in costanza di rapporto di lavoro siano stati inevitabilmente condizionati da un comune contesto istituzionale, economico e sociale di riferimento, nonché da ulteriori fattori connessi alla programmazione e all'utilizzo delle risorse europee e nazionali. Tra questi ultimi, innanzitutto, i principali atti normativi e programmatici, anche di derivazione europea, finalizzati alla promozione della formazione degli occupati, hanno tenuto conto, in termini di modalità di erogazione, di contenuti e di programmazione, nonché di reperimento e gestione delle risorse finanziarie, della sospensione delle attività formative in presenza prevista dal DPCM del 4 marzo 2020 e dalle ulteriori disposizioni e provvedimenti collegati, a seguito della dichiarazione (DPCM del 31 gennaio 2020) da parte del Governo dello stato di emergenza sanitaria da Covid-19, emergenza terminata il 31 marzo 2022. Inoltre, sempre al fine di arginare la diffusione del virus e contenerne

<sup>9</sup> Si veda il CCNL per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica siglato a novembre 2016 e rinnovato il 5 febbraio 2021.

<sup>10</sup> Nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico siglato il 10 marzo 2021 tra Governo e CGIL, CISL e UIL.

gli effetti economici e sociali negativi, è stato favorito sia nel privato che nel pubblico il ricorso al lavoro agile disciplinato da un quadro regolatorio che, partendo dalle disposizioni della legge n. 81/2017, ne ha previsto l'adattamento all'evoluzione della situazione emergenziale. All'inizio di quest'anno (5 gennaio 2022) i Ministri del Lavoro e delle politiche sociali e della Pubblica amministrazione hanno firmato una circolare per sensibilizzare i datori di lavoro privati e le amministrazioni pubbliche a utilizzare gli schemi di lavoro agile già presenti all'interno delle rispettive regolazioni contrattuali e normative.

Nell'ambito di tale contesto di riferimento, tra gli atti normativi e programmatici di maggior rilievo si segnala il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il PNRR prevede un intervento mirato ad "introdurre un'ampia e integrata riforma delle politiche attive e della formazione professionale, supportando i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati (percettori del Reddito di cittadinanza, NASpl e CIGS), nonché definendo, in stretto coordinamento con le Regioni, livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili". Per il raggiungimento di tali obiettivi il PNRR prevede l'adozione del Programma nazionale per la Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL) e del Piano nazionale nuove competenze (PNC).

Basandosi su considerazioni generali contenute nel Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta, l'innalzamento del capitale umano nel mercato del lavoro viene individuato come fattore per la ripresa economica e sociale del Paese. Il raggiungimento di questo macro-obiettivo è ispirato dall'esperienza del Fondo nuove competenze (FNC).

Il PNRR è intervenuto anche per la valorizzazione del capitale umano delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, per lo sviluppo della formazione e delle conoscenze e competenze del personale (Cnel 2022).

Fino alla pandemia da Covid-19 si era investito poco sulle esigenze di motivazione e valorizzazione del personale (FPA Data Insight 2021). Peraltro, sull'importanza della formazione continua in termini di efficienza del funzionamento delle organizzazioni pubbliche e di efficacia delle policy gestite dalle amministrazioni, già si erano pronunciate importanti realtà formative pubbliche (Espa 2021). Nel corso del 2021, oltre ad alcuni significativi inter-

PNRR  
e valorizzazione  
del personale  
della PA



venti normativi<sup>11</sup> e alla ripresa dei rinnovi contrattuali<sup>12</sup> che vede anche le Parti sociali coinvolte nella costruzione di un sistema nel quale la formazione continua del personale riveste un ruolo fondamentale, è intervenuto il PNRR che, con le ingenti risorse finanziarie messe a disposizione, ha promosso un'ambiziosa agenda di riforme per la PA, mettendo al centro della propria strategia l'investimento in tema di formazione e di sviluppo delle conoscenze e delle competenze del personale.

Ri-formare la PA: accesso agevolato a istruzione terziaria per i dipendenti pubblici

In fase attuativa, a gennaio 2022, il Ministero per la Pubblica amministrazione ha varato il Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della PA, denominato *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*. Il programma è caratterizzato dalla duplice valenza della formazione: rafforzare le competenze dei dipendenti pubblici attraverso l'accesso a condizioni agevolate all'istruzione terziaria (lauree, corsi di specializzazione e master) e rafforzare strutturalmente le pubbliche amministrazioni al fine dell'erogazione di servizi di qualità ad imprese e cittadini.

Dagli elementi sopra richiamati emerge come il PNRR, il cui contenuto non è rappresentato solo da un insieme di risorse finanziarie, ma anche da indicazioni di macro temi e di modalità per orientare gli interventi, unitamente ai principali atti normativi e programmatici a esso collegati, possano essere considerati dei veri e propri strumenti di policy finalizzati alla costruzione di un sistema formativo che sia in grado di affrontare adeguatamente le criticità e i cambiamenti del mercato del lavoro e di incidere sullo sviluppo socio-economico nazionale e territoriale.

La partecipazione formativa degli adulti

Il dibattito europeo sulle misure da adottare per gestire l'epoca del post pandemia ha riportato al centro dell'attenzione la formazione continua per la sua capacità di promuovere uno sviluppo del capitale umano inclusivo e rispettoso delle esigenze di apprendimento e dei diritti di cittadinanza dei singoli, capace di tenere insieme gli obiettivi di crescita di competitività dei sistemi economici con il contrasto dell'impatto della digitalizzazione e del cambiamento climatico sul mercato del lavoro. Per definire efficaci politiche di intervento è utile conoscere i livelli attualmente raggiunti nel nostro Paese nella diffusione delle pratiche formative, rispetto all'Europa e agli effetti prodotti dalla crisi.

<sup>11</sup> Tra essi si segnalano il D.L. n. 80/2021, coordinato con L. n. 113/2021, ove sono state previste norme volte al consolidamento della Scuola nazionale dell'amministrazione, nonché la L. n. 234/2021 (legge di Bilancio per il 2022) che ha disposto l'istituzione del Fondo per la formazione dei dipendenti della PA per la "piena acquisizione delle conoscenze e delle abilità relative alla transizione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti pubblici" (art. 1, comma 613).

<sup>12</sup> Il CCNL del personale del comparto funzioni centrali (2019-2021), siglato il 09.05.2022 tra l'ARAN e le Organizzazioni e Confederazioni sindacali, è caratterizzato da una rinnovata attenzione al potenziamento della formazione, compresa quella specificatamente dedicata al personale che fruisce del lavoro agile.

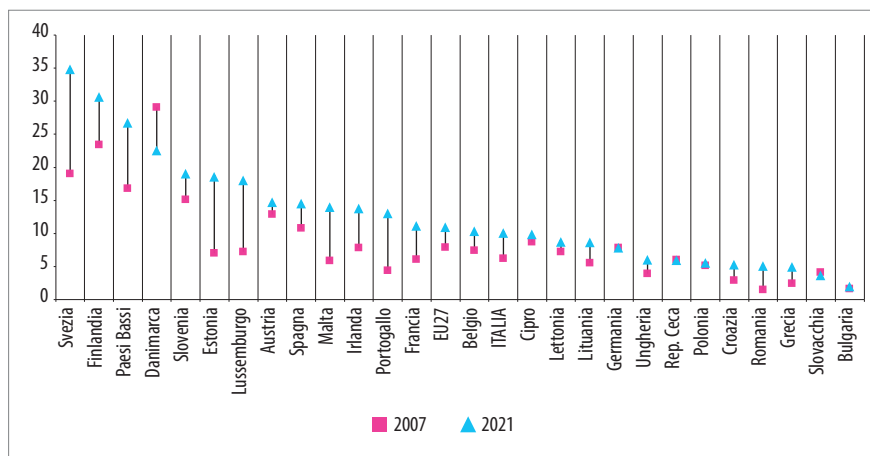


Dopo anni di stagnazione, nel 2021 i livelli di partecipazione formativa degli italiani sono finalmente cresciuti: la popolazione adulta di età compresa tra 25 e 64 anni che ha partecipato ad attività di istruzione e formazione<sup>13</sup> è stata pari al 9,9%, una quota per la prima volta in linea con il corrispondente valore medio europeo (10,8%), segnando così un'inversione rispetto alla contrazione registrata nel 2020 (7,2% a fronte dell'8,1% nel 2019) e una differenza pari a +1,8 punti percentuali nel biennio. Tuttavia, la dinamica di crescita dell'indicatore nel lungo periodo è risultata finora molto lenta (appena +3,7 punti percentuali in 14 anni) e nel confronto con gli altri Paesi europei la posizione dell'Italia è ancora molto arretrata, visto che nel ranking europeo per questo indicatore il nostro Paese occupa ancora il quindicesimo posto. Le cause sono diverse ma principalmente riconducibili, da una parte, agli scarsi investimenti pubblici e privati nei settori tradizionali e nel mancato sostegno alle esigenze formative delle micro e delle piccole imprese; dall'altra, alle difficoltà di inclusione dei target vulnerabili e, soprattutto, alla forte concentrazione degli investimenti per la formazione nelle regioni settentrionali, con una conseguente penalizzazione di imprese e lavoratori operanti nelle regioni del Mezzogiorno e il mantenimento di ampi divari regionali.

Quindicesimi in Europa per partecipazione formativa

Penalizzati piccole e micro-imprese, lavoratori a bassa qualificazione e Sud

**Figura 4.4** Persone 25-64 anni che partecipano ad attività di istruzione e formazione in Europa, 2007-2021 (val. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, Labour Force Survey

<sup>13</sup> L'indicatore è costruito sulla base della rilevazione forze di lavoro che utilizza come periodo di riferimento le quattro settimane precedenti l'intervista.

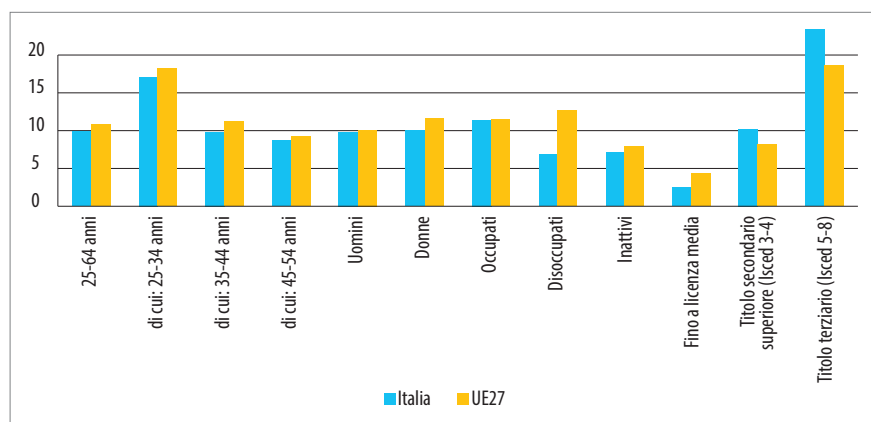


62,7% italiani con diploma secondaria superiore, 16 punti sotto media UE nel 2021

Questo indicatore ha misurato negli ultimi anni il livello di conseguimento da parte dei Paesi europei, dell'obiettivo di benchmark della partecipazione all'Adult learning, fissato dalla Commissione europea al 15% (Consiglio europeo 2021). Il nuovo obiettivo, che pone al 47% il benchmark da raggiungere entro il 2025 e al 60% entro il 2030, rende ancora più difficile la posizione del nostro Paese, che dovrà dimostrare nei prossimi anni di voler intraprendere un deciso cambio di rotta, aumentando in modo consistente gli investimenti pubblici soprattutto per le fasce vulnerabili (occupati e disoccupati low skilled, over 50 e residenti nelle regioni meridionali). La crescita è però rallentata soprattutto dal basso livello di istruzione della popolazione adulta: nel 2021 la quota di italiani di età compresa tra 25 e 64 anni che ha conseguito il diploma di scuola secondaria di II grado era pari al 62,7%, incrementata di +0,9% rispetto al 2018 ma comunque inferiore di oltre 16 punti percentuali rispetto alla media UE27 (79,2%).

Il tasso di partecipazione formativa è inversamente proporzionale alla classe di età: i 25-34enni (17,1%) sono, infatti, più coinvolti nella formazione dei 35-44enni (9,8%) e ancor più dei 45-64enni (8,7%), mentre i dati disaggregati per genere evidenziano una lieve preponderanza dei formati tra le donne (10,0%) rispetto agli uomini (9,8%). Non solo l'età, ma anche la scolarizzazione influisce sensibilmente sui livelli di partecipazione formativa, che si riduce di molto tra gli individui con bassi livelli di istruzione: se, da un lato, gli individui in possesso di un titolo di istruzione terziario e i diplomati sono coinvolti, rispettivamente nella misura del 23,4% e del 10,2%, i soggetti con al più la licenza media lo sono solo nel 2,5% dei casi.

**Figura 4.5** Persone 25-64 anni che partecipano ad attività di istruzione e formazione, confronto Italia-UE27, 2021 (val. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, Labour Force Survey

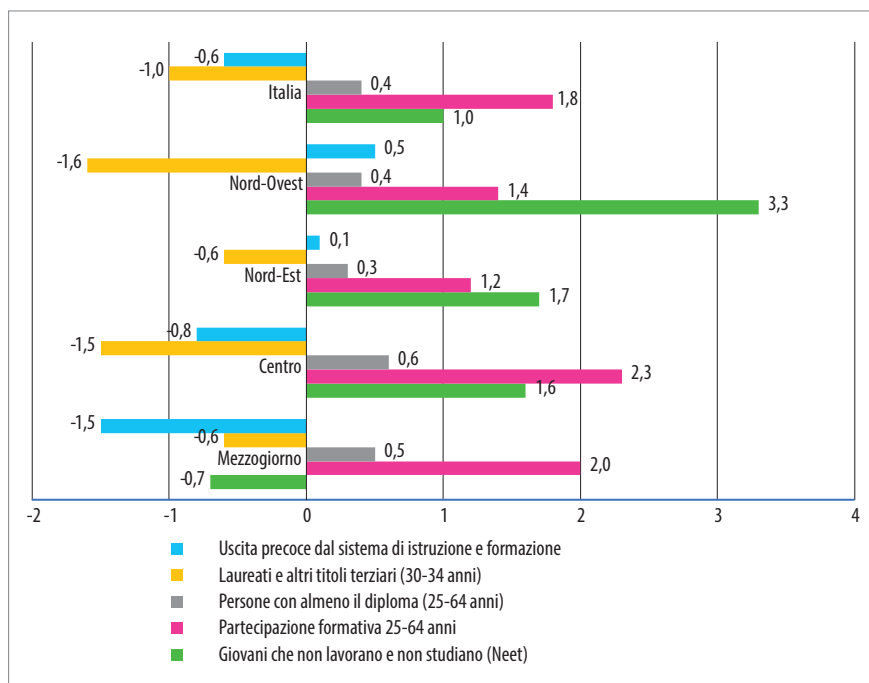
Analizzando i tassi di partecipazione formativa rispetto alla condizione occupazionale, si osserva una netta differenziazione tra gli occupati, da un lato, e i disoccupati e gli inattivi, dall'altro. Per i primi si osserva una quota di partecipanti pari all'11,4%, in linea con la media UE27 (11,5%), mentre per gli altri si registrano quote sensibilmente più ridotte (disoccupati 6,8% e inattivi 7,1%) e inferiori ai corrispondenti valori medi UE27 (rispettivamente 12,7% e 7,9%), in particolare per i disoccupati.

La dinamica del biennio mostra segnali incoraggianti in termini di riduzione dei divari territoriali, che pur rimangono ancora ampi. Nonostante una crescita di due punti percentuali, il tasso di partecipazione formativa nel Mezzogiorno non raggiunge l'8% mentre nelle altre ripartizioni la soglia del 10% è sempre superata. Una variazione altrettanto interessante riguarda la riduzione nel Mezzogiorno del tasso di uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione e del numero di Neet, che però presentano ancora valori superiori al 32%, a fronte del 23,1% del dato medio nazionale.

Adult learning: disoccupati e inattivi sotto media UE, diplomati e laureati sopra

Divari territoriali, qualche miglioramento: si riduce numero Neet al Sud

**Figura 4.6** Indicatori sul capitale umano per ripartizione geografica, var. %, 2019-2021



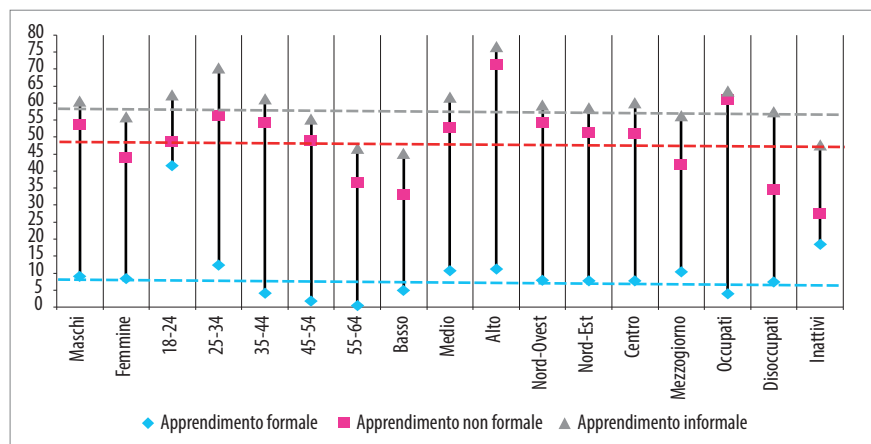
Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, Rilevazione forze lavoro



Livelli di partecipazione: apprendimento formale, non formale e informale

Il divario diminuisce leggermente anche in relazione al numero di diplomati (che però nel Sud rappresentano ancora il 54,5% a fronte del 62,7% della media nazionale), mentre nel Mezzogiorno appare meno pronunciata (-0,6%) la tendenza nazionale alla riduzione di 30-34enni in possesso di laurea o altri titoli terziari (-1,0%), pur in presenza di un divario ancora consistente, essendo il tasso pari al 20,7% nel Mezzogiorno a fronte del 26,8% della media nazionale. L'analisi dei dati sulla partecipazione della popolazione adulta in Italia con età compresa fra 18 e 64 anni, rilevati attraverso l'indagine INDACO-Adulti 2020 dell'Inapp, conferma come sensibilità, coinvolgimento e necessità nei confronti della formazione formale, non formale e informale<sup>14</sup> siano profondamente condizionati da alcune variabili strutturali – genere, territorio, scolarizzazione e qualità del capitale umano, per citare le principali – che solitamente riemergono come fattori condizionanti lo sviluppo e la crescita del nostro Paese, a loro volta, suscettibili di produrre divari nell'accesso alle opportunità di upskilling e reskilling e nell'esercizio dei diritti di cittadinanza, uno tra tutti il diritto soggettivo alla formazione.

**Figura 4.7** Persone 18-64 anni che partecipano ad attività di formazione, per tipo di apprendimento, genere, età, scolarità, area geografica e condizione occupazionale, 2020 (val. %)



Fonte: Inapp, INDACO-Adulti

<sup>14</sup> La formazione 'formale' include qualsiasi corso di tipo scolastico/universitario, dalla scuola elementare al dottorato di ricerca, o di formazione professionale, grazie ai quali 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. 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.

Nel 2020, i percorsi di apprendimento<sup>15</sup> in cui gli italiani sono stati più coinvolti sono quelli di tipo informale, indicati da più della metà della popolazione (58,3%), seguiti a breve distanza (48,8%) da quelli non formali. Solo l'8,7% ha frequentato attività 'formali', attivate da un'istituzione educativa e finalizzate al conseguimento di un titolo di studio. Gli uomini dichiarano quote di partecipazione più elevate delle donne ad attività formative non formali (53,6% di uomini contro il 44% di donne) e informali (60,7% a fronte del 56%) mentre il divario di genere si attenua nel caso dell'apprendimento formale (9,1% contro 8,4%). La propensione alla formazione decresce al crescere dell'età, non solo nell'ambito dell'apprendimento formale ma anche nell'ambito delle occasioni di apprendimento non formale o informale. Analogamente, la partecipazione ad attività formative è direttamente proporzionale all'aumentare del titolo di studio: le persone a bassa scolarità sono quelle meno impegnate in tutti i tipi di percorso (5% nella formazione formale, 33% nella formazione non formale e 45,2% in quella informale). Per contro, il tasso di partecipazione delle persone con alta scolarità è superiore al 71% nel caso dell'apprendimento non formale e raggiunge il 76,7% in quello informale. L'analisi disaggregata per condizione occupazionale evidenzia, infine, una quota di partecipazione più elevata degli inattivi nell'ambito dei percorsi di apprendimento formali (18,5% a fronte del 7,4% dei disoccupati e del 3,9% degli occupati), a cui corrisponde un loro minore coinvolgimento nella formazione non formale (27,6%) e informale (47,8%), distante da quello rilevabile per la popolazione occupata, che supera il 60% in entrambi i casi.

Le scelte operate dai lavoratori in merito ai percorsi formativi possono essere lette in funzione del bagaglio di competenze posseduto e dunque del loro livello di qualificazione. La tabella esposta di seguito mostra come, in generale, la partecipazione dei lavoratori alle attività formative si rafforzi al crescere del livello di qualificazione (low, medium e high skilled). Sebbene la progressione sia differente nelle tre modalità formative, è evidente lo spiccato orientamento all'innalzamento delle competenze dei lavoratori high skilled, che supera la soglia del 70% nei percorsi formativi non formali e informali. Dall'indagine emerge come la probabilità di aderire ad attività di apprendimento si riduca ulteriormente per i low skilled se residenti nelle regioni meridionali, stranieri, con basso titolo di studio o impiegati in imprese con meno di 10 addetti, ovvero per quei soggetti che associno alla bassa qualificazione l'appartenenza a gruppi sociali più sfavoriti.

Solo l'8,7% degli adulti frequenta corsi scolastici o universitari

Apprendimento informale più diffuso, in particolare tra gli uomini, i giovani e gli high skilled

Livelli di qualificazione e opportunità formative degli occupati

<sup>15</sup> I tassi di partecipazione formativa di INDACO-Adulti si riferiscono ai dodici mesi precedenti l'intervista, in accordo con la metodologia dell'indagine quinquennale AES (Adult Education Survey) di Eurostat, e coincidono con l'anno 2020.



**Tabella 4.4 Persone 18-64 anni che partecipano ad attività di formazione, per tipo di apprendimento e livello di competenza, 2020 (val. %)**

|                     | Apprendimento formale | Apprendimento non formale | Apprendimento informale |
|---------------------|-----------------------|---------------------------|-------------------------|
| <b>Totale</b>       | <b>8,7</b>            | <b>48,8</b>               | <b>58,3</b>             |
| Low skilled         | 3,1                   | 50,9                      | 46,6                    |
| Low-medium skilled  | 2,0                   | 50,0                      | 51,6                    |
| Medium-high skilled | 4,2                   | 55,7                      | 60,5                    |
| High skilled        | 4,5                   | 73,4                      | 76,0                    |

Fonte: Inapp, INDACO-Adulti

Corsi di formazione non formale frequentati dal 39% degli adulti

Nell'ambito dei percorsi di apprendimento non formale, un ruolo significativo è ricoperto dai corsi di formazione frequentati per motivi personali o professionali<sup>16</sup>. La partecipazione a corsi rientranti nell'ambito della formazione non formale coinvolge, infatti, nel complesso, il 39,3% della popolazione adulta, con una prevalenza di partecipanti ai corsi di formazione obbligatoria (26,9%) cui seguono, in ordine, i corsi di formazione per la crescita personale (18,3%), quelli professionali seguiti in modalità formazione a distanza (14,1%) e le attività corsuali che hanno finalità personali (12,2%).

Il 29% degli occupati e il 45% degli inattivi formati a proprie spese

Per il 50,9% dei formati nel 2020 i costi dei corsi finanziati sono stati sostenuti dal datore di lavoro (nel Sud tale quota si arresta al 42%) a fronte del 29% che ha frequentato in regime di autofinanziamento. Inoltre, se il 58,6% di occupati ha frequentato corsi pagati dai datori di lavoro, il 45% degli inattivi si è dovuto formare a proprie spese.

In circa tre quarti dei casi, al termine del corso frequentato, viene rilasciata una certificazione costituita prevalentemente (36,4%) da un semplice attestato di frequenza. La certificazione delle competenze è presente solo nel 16,9% dei casi.

La formazione informale: coinvolto il 58% degli adulti

La percentuale di popolazione che ha partecipato ad attività di formazione informale nel 2020, considerando l'insieme delle attività guidate e di quelle fondate sull'apprendimento autonomo, è stata pari al 58,3%, leggermente più alta nella componente maschile. Dirimente ancora una volta è il livello di scolarità nella determinazione della partecipazione. Tra le attività di apprendimento informale di tipo guidato è il coaching/tutoraggio a prevalere

<sup>16</sup> Le altre attività di apprendimento non formale sono seminari e convegni, training on the job/ affiancamento/lezioni private e corsi sportivi o di danza.

nettamente (in particolare tra gli occupati). Le attività formative non guidate coinvolgono il 50,7% degli adulti. In questo caso, è l'autoapprendimento l'attività più diffusa, seguita dalle attività pratiche ed esercitazioni, dai gruppi di apprendimento e dalle visite non guidate.

L'indagine INDACO-Adulti 2020 ha anche approfondito il tema delle competenze informatiche e digitali della popolazione adulta, chiedendo agli intervistati un'autovalutazione del proprio livello di competenza. Le modalità di risposta sono state riclassificate in cinque categorie di livello crescente, dal livello basso (utilizza i dispositivi digitali solo per andare in Internet ma non è molto pratico) a quello alto (si sente molto esperto, è in grado di utilizzare linguaggi di programmazione complessi).

Si evidenzia una forte discrepanza di genere, con le donne che presentano una percentuale nettamente più elevata di casi sul livello basso e, in senso speculare, una percentuale nettamente più bassa di casi sul livello alto. La diversità del grado di competenze è associata all'età: le competenze di basso livello tendono a crescere all'aumentare dell'età, sebbene l'andamento non sia lineare: solo il 2,4% dei più giovani ha competenze di basso livello, diversamente dagli over 54, per i quali la percentuale sale al 39,7%. A possedere competenze di alto livello però non sono i più giovani ma le persone di età compresa tra 25 e 44 anni, probabilmente anche in ragione dei tempi di apprendimento e di consolidamento delle competenze stesse.

In linea di massima, il livello delle competenze informatiche e digitali sembra associabile ai diversi livelli di scolarità: il basso livello di competenza è proprio di soggetti con bassa scolarità (35,7% rispetto alla media del 17,1%), mentre al livello alto si collocano quelle più scolarizzate (9,8% in confronto a un dato generale del 4,4%).

Le differenze territoriali non risultano molto accentuate, salvo lo svantaggio del Sud e delle Isole dove è maggiore la percentuale di quanti possiedono un livello basso di competenze informatiche e digitali, mentre è leggermente minore la quota di quanti padroneggiano professionalmente queste tecnologie. Se si analizza, infine, la condizione occupazionale, sono gli inattivi il gruppo con la più alta incidenza di individui con un livello basso di competenze, mentre, all'opposto, tra gli occupati si ritrova la più alta quota di individui capaci di utilizzare linguaggi di programmazione complessi (5,7% a fronte del 2,3% di disoccupati e del 2,2% di inattivi).

Le competenze informatiche e digitali degli adulti in Italia

Più donne sul livello basso di competenze digitali, gli over 54 e gli inattivi



**Tabella 4.5 Persone 18-64 anni secondo la valutazione delle competenze digitali e informatiche, per sesso, classe di età, livello di scolarità, area geografica e condizione occupazionale, 2020 (%)**

|                 | 1           | 2           | 3           | 4           | 5          |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| <b>Totale</b>   | <b>17,1</b> | <b>36,9</b> | <b>29,2</b> | <b>12,5</b> | <b>4,4</b> |
| Maschi          | 12,3        | 33,2        | 32,2        | 16,2        | 6,1        |
| Femmine         | 21,9        | 40,5        | 26,2        | 8,8         | 2,7        |
| 18-24           | 2,4         | 32,5        | 47,6        | 13,3        | 4,2        |
| 25-34           | 4,0         | 34,3        | 37,2        | 18,3        | 6,4        |
| 35-44           | 9,8         | 35,8        | 31,9        | 15,9        | 6,7        |
| 45-54           | 20,0        | 41,2        | 24,5        | 10,8        | 3,5        |
| 55-64           | 39,7        | 37,3        | 15,5        | 5,8         | 1,7        |
| Bassa scolarità | 35,7        | 42,0        | 16,5        | 4,3         | 1,5        |
| Media scolarità | 7,3         | 37,4        | 36,8        | 13,9        | 4,6        |
| Alta scolarità  | 2,8         | 25,3        | 36,5        | 25,6        | 9,8        |
| Nord-Ovest      | 15,3        | 37,4        | 28,8        | 13,8        | 4,7        |
| Nord-Est        | 17,4        | 36,8        | 28,9        | 12,4        | 4,5        |
| Centro          | 15,6        | 36,6        | 30          | 13,1        | 4,8        |
| Sud e Isole     | 19,1        | 36,7        | 29,1        | 11,1        | 3,9        |
| Occupati        | 9,9         | 35,1        | 33,2        | 16,1        | 5,7        |
| Disoccupati     | 16,8        | 41,9        | 30,4        | 8,6         | 2,3        |
| Inattivi        | 31,4        | 39,3        | 21          | 6,1         | 2,2        |

Nota: (1) Scarse, utilizza i dispositivi digitali solo per andare in Internet ma non è molto pratico. (2) Usa app su smartphone e tablet senza grossi problemi, ma non si reputa un esperto. (3) È bravo ad utilizzare applicazioni e altri strumenti per produrre contenuti digitali. (4) Si sente esperto, è capace di utilizzare software complessi. (5) Si sente molto esperto, è in grado di utilizzare linguaggi di programmazione complessi.

Fonte: Inapp, INDACO-Adulti

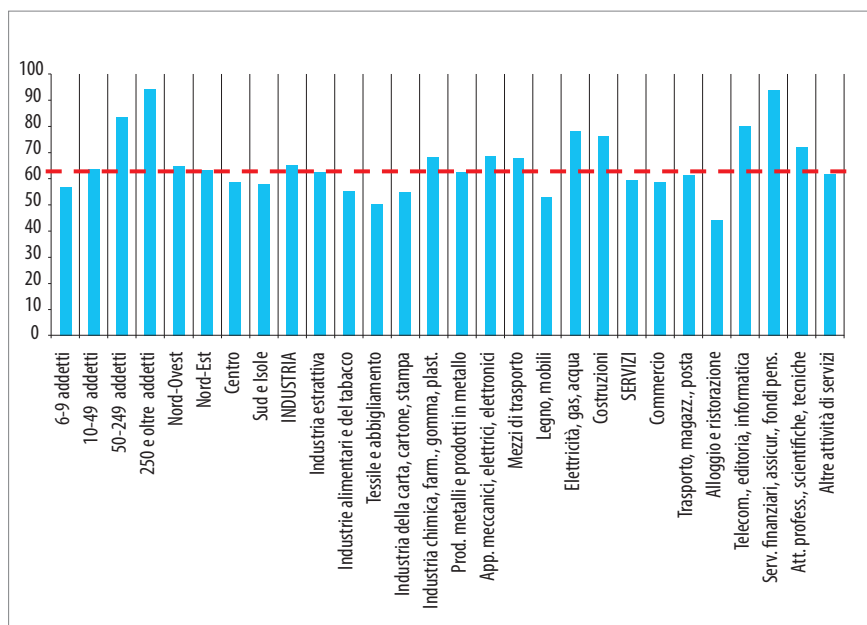


Il 61,7% delle imprese con almeno 6 addetti ha investito nel 2019 nell'aggiornamento e nello sviluppo delle conoscenze del proprio personale. È quanto risulta dalla terza edizione dell'indagine INDACO-Imprese<sup>17</sup> realizzata dall'Inapp, che conferma come la propensione a realizzare interventi formativi cresca all'aumentare della dimensione aziendale e sia tendenzialmente più ridotta nelle regioni meridionali e insulari. In linea generale, è maggiormente diffusa nei settori industriali rispetto ai servizi, in particolare nei comparti delle *utilities* e delle costruzioni, nei servizi finanziari e assicurativi, delle telecomunicazioni, editoria e informatica; una minore diffusione caratterizza, come di consueto, i settori dell'alloggio e della ristorazione, il tessile, l'industria della carta e quella alimentare, ma anche quella del legno e dell'arredamento.

Investimenti in formazione: sì per il 61,7% imprese con 6 addetti

Formazione meno diffusa fra le imprese piccole e nel Sud

**Figura 4.8** Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato formazione, per classe dimensionale, ripartizione territoriale e settore di attività economica, 2019 (val. %)



Fonte: Inapp, INDACO-Imprese

<sup>17</sup> L'indagine sulla conoscenza nelle imprese (INDACO-Imprese), giunta alla quarta edizione, è una rilevazione campionaria (20mila imprese intervistate) finalizzata a ricostruire il quadro della diffusione delle attività di formazione nelle imprese con almeno 6 addetti. Armonizzata metodologicamente con Eurostat CVTS (*Continuing Vocational Training Survey*), di cui rileva i *key indicators* della formazione aziendale, l'indagine assume anche la denominazione di INDACO-CVTS. Realizzata da Inapp sulla base di un coordinamento metodologico condiviso con Istat, l'indagine è inserita nel Programma statistico nazionale del Sistan (IAP-00006).

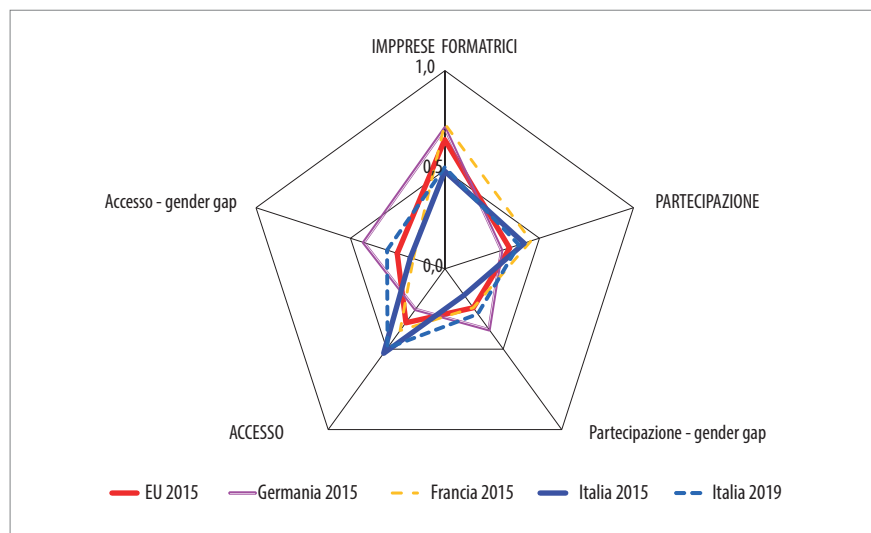


Riguardo alle modalità realizzative, si nota come a fronte del 54,4% di imprese che hanno offerto al proprio personale corsi strutturati di formazione (a gestione interna e/o esterna), ben il 44,6% ha realizzato attività formative non strutturate, in alternativa o in aggiunta alle attività corsuali. Le modalità formative alternative ai corsi più utilizzate dalle aziende sono state il training on the job, seguito dalla partecipazione a convegni, workshop, seminari e presentazione di prodotti/servizi. Il training on the job e l'autoapprendimento hanno anche registrato i livelli di partecipazione più ampia da parte degli addetti. Rotazione delle mansioni lavorative e partecipazione a circoli di qualità e gruppi di auto-formazione sono invece modalità ancora poco diffuse.

I divari con l'Europa: investimenti imprese crescono ma ancora al 22° posto

La diffusione dell'investimento formativo fra le imprese italiane registrato nel 2019 risulta in linea rispetto a quanto rilevato nel 2015 attraverso l'indagine europea CVTS (*Continuing Vocational Training Survey*), quando il tasso di incidenza delle imprese formatrici sul totale delle imprese – indicatore che misura la propensione all'investimento formativo – aveva raggiunto il massimo storico dal 1993. Nonostante la crescita, le imprese italiane si posizionano ancora al 22° posto nel ranking europeo.

**Figura 4.9 Performance dell'Italia nel benchmark europeo. Confronto con Germania, Francia e EU28, 2015, 2019 (Indice SMOP)**



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat CVTS e INDACO-Imprese

Il contributo complessivo delle imprese italiane rispetto al benchmark europeo può essere meglio apprezzato attraverso l'analisi dell'Indice SMOP (*Surface Measure of Overall Performance* – Cedefop *et al.* 2010), che consente di confrontare le performance nazionali rispetto a diverse dimensioni. L'analisi evidenzia un miglioramento nel 2019 della posizione arretrata dell'Italia riguardo al tasso di incidenza delle imprese formatrici quando si considerano gli indicatori di partecipazione e di accesso: il primo misura la proporzione di partecipanti a corsi di formazione aziendale sul totale degli addetti presenti in tutte le imprese, ed è pari per l'Italia al 44,1%; l'indicatore di accesso misura invece la quota di addetti che partecipano a corsi sul totale degli addetti delle imprese che hanno offerto corsi ai propri addetti, e si attesta al 58,3%. Le imprese italiane mostrano una maggiore capacità inclusiva rispetto alla media europea oltre che a Germania e Francia. Rispetto al 2015, si evidenzia però un maggiore gender gap nei livelli di partecipazione e di accesso alla formazione, sebbene di misura leggermente superiore ai livelli medi europei e comunque inferiori a quelli tedeschi.

Imprese italiane più inclusive rispetto a Germania e Francia e alla media europea

#### **Box 4.2 Le Academy aziendali per la formazione continua**

La centralità della formazione continua nelle medie e grandi imprese, così come la volontà di individuare soluzioni al problema del *mismatching* tra domanda e offerta di lavoro, ha dato luogo alla progressiva crescita delle Corporate Academy. Un fenomeno che nasce negli Stati Uniti agli inizi del secolo scorso (per volontà della General Motors e successivamente della General Electric), con una tardiva diffusione in Europa, e una presenza in Italia a partire dall'esperienza dell'Eni nel 2001 (Pinto 2022). Strutture che nel tempo sono cresciute in modo esponenziale (oggi se ne contano in Italia circa 160), per rispondere ai cambiamenti degli scenari socio-economici, sempre più pressanti, attraverso iniziative di formazione tecnica, manageriale e organizzativa. La rilevanza del fenomeno delle Academy rappresenta l'espressione della crescente importanza che riveste la formazione continua per le aziende stesse, ma anche per la nuova possibilità di attivare reti formative territoriali. Un nuovo soggetto che potrebbe essere considerato un attore di un rinnovato sistema di offerta di formazione professionale. Strutture equiparate ad imprese di eccellenza, che crescono, investono e innovano, con la possibilità di rappresentare organizzazioni utili al servizio del territorio ma anche realtà che partecipano alla rete della conoscenza (Cappiello 2020) insieme a organismi formativi, scuole e università, attraverso un confronto sulla domanda e offerta di formazione, per formare le risorse necessarie al territorio.



Intensità e costi  
formazione in  
azienda: più bassi  
per donne  
e over 50

22 ore di  
formazione  
l'anno per  
partecipante  
nelle aziende  
italiane

Obiettivi  
formazione:  
nell'84% delle  
aziende è per  
obbligo di legge

Scarso ruolo  
bilateralità, ma  
coinvolgimento  
sindacati positivo

Oltre al gender gap, stimabile in 2,6 punti percentuali, un fattore di discriminazione è rappresentato dall'età: gli over 50 fanno registrare un tasso di accesso pari a 7,5 punti percentuali in meno rispetto agli addetti più giovani. L'intensità e l'incidenza delle ore di formazione rappresentano due ulteriori aspetti di estrema rilevanza quando si analizzano i corsi di formazione realizzati dalle imprese. L'intensità della formazione erogata dalle aziende, misurata attraverso il numero medio di ore di formazione per partecipante, è stata in media pari a 22,6 ore, con picchi per le grandi imprese e per il settore terziario. L'incidenza delle ore di formazione, dato dal rapporto tra le ore di formazione e quelle lavorate (relativamente alle imprese che hanno svolto corsi di formazione) è molto ridotta: per ogni addetto, in media le ore di formazione rappresentano lo 0,88% delle ore lavorate; questo valore è maggiore tra le grandi imprese (1,18%) e nelle imprese del Centro e del Nord-Ovest (rispettivamente 1,03% e 0,92%). Nel complesso, la formazione incide sul costo totale del lavoro per lo 0,81%, con una variabilità relativamente ampia a seconda della dimensione aziendale. Per le prime tre classi il costo della formazione diminuisce all'aumentare degli addetti, dallo 0,87% delle micro-imprese allo 0,66% delle medie, mentre per le imprese con 250 addetti e oltre si colloca allo 0,91%.

Un'impresa italiana, in media, ha sostenuto un costo pari a 28 euro per ora di formazione. Il costo medio di formazione per partecipante è stato pari a 621 euro, e risulta essere sotto la media per le micro (504 euro), le piccole (572 euro) e le medie imprese (584 euro).

Tra gli obiettivi che le imprese intendono raggiungere attraverso la formazione aziendale, nell'84% dei casi ricorre l'aggiornamento per obbligo di legge seguito dall'aggiornamento delle competenze esistenti (65,9%) e dall'acquisizione di nuove competenze (51,8%). Coerentemente a quanto dichiarato per gli obiettivi, i corsi obbligatori su ambiente, sicurezza sul lavoro e salute (83,5% delle imprese) sono quelli più ricorrenti. Se si utilizza però come indicatore il rapporto tra numero di ore dedicate a una certa materia e totale delle ore erogate, il peso dei corsi obbligatori si riduce al 32,8% delle ore, cui seguono le tecniche e tecnologie specifiche di produzione e di fornitura di servizi (27,1%) e le abilità personali, attività motivazionali, lavoro di gruppo ecc. (9,7%). Nel Sud e nelle Isole, quasi la metà delle ore totali erogate in attività di formazione è destinata ai corsi su ambiente, sicurezza sul lavoro e salute.

Solo il 5,2% delle imprese ha sottoscritto accordi integrativi con le organizzazioni sindacali per la promozione della formazione dei propri addetti e un'impresa su dieci non applica quanto concordato (lo scarto tra grandi imprese e imprese di 6-9 addetti che hanno stipulato accordi è pari a 30 punti percentuali in favore delle prime). Inoltre, la quota di imprese che coinvolgono i rappre-

sentanti dei lavoratori nelle decisioni relative alla formazione aziendale è pari al 17,5%. Con riferimento ai Fondi paritetici interprofessionali e al loro ruolo nel finanziamento delle attività di formazione, si osserva che in Italia la quota di imprese che aderiscono ad uno o più Fondi è pari al 23,8%. Di queste, quelle che richiedono finanziamenti per la formazione del proprio personale sono il 40,5% (di cui l'80,2% ha ricevuto l'approvazione di tutte le attività proposte). Attraverso un'analisi di regressione, però, è stato possibile mettere in evidenza come coinvolgimento dei sindacati e adesione ai fondi influiscano sulla propensione delle imprese all'investimento in formazione. Al ruolo attivo dei sindacati è, infatti, associato un effetto positivo che accresce tale propensione di oltre il 9%. Un fattore che mostra un'associazione significativa e positiva, sia con l'intensità della formazione e con il costo per partecipante, sia con il tasso di accesso alla formazione e con le opportunità di ricevere finanziamenti esterni. Il 70,3% di tali finanziamenti (che hanno interessato il 7,6% delle imprese) proviene da Fondi paritetici interprofessionali. Si stima che alla sola adesione ad almeno uno dei Fondi sia associato un aumento sia dell'intensità (+11,1%) sia del costo di formazione per partecipante (+10,1%).

Il potenziale di rottura del processo 4.0 rispetto a modelli e assetti produttivi consolidati sta iniziando a produrre un effetto sui mercati del lavoro. Ad essere richiesti sono nuovi profili professionali e cluster di competenze, rinnovati rispetto al passato, anche per le figure più tradizionali, che consentano di mantenere un elevato grado di occupabilità nei nuovi scenari (Cedefop 2018; European Parliament 2021). Da questo punto di vista, recenti indagini hanno posto in evidenza i ritardi che connotano la transizione digitale delle imprese italiane, in specie le piccole e medie (European Commission 2021).

Secondo INDACO-Imprese, nel corso del 2020, le imprese con almeno 10 addetti che hanno adottato tecnologie abilitanti 4.0 per la digitalizzazione e l'automazione rappresentano il 39,5% del totale. Tra queste, un terzo ha investito su una sola tecnologia e un quarto ha optato per due. Questi valori crescono all'aumentare della dimensione aziendale. Tra le imprese che hanno introdotto tecnologie 4.0, il 43,3% ha organizzato anche una formazione specifica. Per comprendere le traiettorie evolutive in atto e il livello di istituzionalizzazione delle figure e competenze professionali 4.0 all'interno dell'offerta formativa della formazione continua attualmente in essere da parte degli attori in campo (Regioni e Province autonome, Fondi interprofessionali, Competence center, DIH ecc.) attraverso i vari strumenti finanziari (FSE, Fondo nuove competenze, Credito d'imposta I4.0 ecc.) è stato di recente avviato uno studio da parte dell'Inapp<sup>18</sup>.

Formazione e tecnologie abilitanti 4.0 in azienda: il 39,5% le ha adottate

<sup>18</sup> Si tratta dello studio *Analisi della ridefinizione delle figure professionali sotto la spinta del processo Industria 4.0. Effetti diretti e indiretti della digitalizzazione delle imprese sul sistema della*



Formazione per  
la transizione  
digitale per  
il 58% delle  
aziende

Sempre secondo INDACO-Imprese, circa tre quarti delle imprese con almeno 10 addetti hanno adottato una qualche forma di tecnologia digitale nel periodo 2018-2020. Tale proporzione aumenta al crescere della dimensione aziendale, passando dal 75,4% delle imprese più piccole al 94,2% delle grandi imprese. Il 55% delle imprese sostiene di aver introdotto una o due nuove tecnologie digitali e la maggior parte ha adottato software per la gestione aziendale (60,4%). Quasi i due terzi delle stesse imprese riferiscono di aver adeguato le competenze del proprio organico alle nuove tecnologie digitali adottate nel 2018-2020, con una maggiore propensione fra le grandi aziende e quelle situate nelle aree settentrionali.

Tra le diverse modalità adottate dalle imprese per adeguare le competenze dei propri lavoratori alle innovazioni introdotte, prevale la realizzazione di attività di formazione (58,5%), a fronte della decisione di assumere e formare nuove risorse (11%) e introdurre personale già in possesso delle abilità necessarie (10,4%). Circa il 50% delle imprese intervistate nel 2020 ha dichiarato di aver intenzione di introdurre tecnologie digitali entro il 2023. Circa l'80% dichiara di voler formare i lavoratori già presenti in azienda per far fronte all'introduzione delle nuove tecnologie digitali, solo l'8,6% preferisce formare nuove risorse e il 10% assumere personale già in possesso delle competenze necessarie.

La transizione  
ecologica: misure  
si, formazione  
personale no

Nel periodo 2018-2020, l'86,2% delle imprese con 10 o più addetti intervistate da INDACO-Imprese ha adottato almeno una misura finalizzata alla riduzione dell'impatto ambientale. Anche in tale caso, il valore cresce nelle imprese più grandi. Un'impresa su cinque ha introdotto quattro o più di quattro misure. Lo strumento più utilizzato per ridurre l'impatto ambientale è la raccolta differenziata e il riciclo dei rifiuti che raggiunge quota 77,5%.

L'adeguamento delle competenze del proprio organico a un utilizzo efficiente delle misure green coinvolge però meno di un'impresa su tre: solo il 28,2% ha deciso di investire nella formazione del proprio organico. Circa un'impresa su due prevede, altresì, l'adozione di misure atte a ridurre i propri impatti ambientali anche nei prossimi anni. Tale quota varia notevolmente in funzione della classe dimensionale. Per ottimizzare l'introduzione di misure ecologiche, il 56,2% delle imprese prevede di avviare attività formative, il 4,8% la possibilità di assumere nuove risorse già in possesso delle conoscenze necessarie e il 4,4% assumere e formare nuovi lavoratori. Nella formazione dei propri lavoratori, le grandi imprese raggiungono una percentuale prossima al 74,5%,

---

*formazione continua*, a cura del Gruppo di ricerca Formazione continua e apprendimento degli adulti.

mentre le piccole si attestano a 54,1%. Meno marcate sono le differenze per aree geografiche ed economiche.

La crescente complessità sembra essere uno dei tratti che maggiormente caratterizzano l'evoluzione attuale del sistema di formazione continua. I processi di riforma giunti a maturazione nel 2022<sup>19</sup> hanno consentito il varo di nuovi programmi, il cui principale obiettivo è di rafforzare e accompagnare l'azione delle politiche attive nel contrasto dell'attuale periodo di crisi.

Le politiche pubbliche per la formazione continua

Le nuove iniziative si inseriscono in un quadro di misure di sostegno della formazione continua già molto articolato, che accanto ai canali tradizionali (FSE, legge n. 236/1993 e Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua) si era arricchito di ulteriori programmi mirati alla crescita della competitività aziendale, come il Credito d'imposta I4.0, introdotto dalla legge n. 205/2017.

Di fronte ad un quadro così complesso, la principale sfida è costituita innanzitutto dal governo della complementarità nell'implementazione delle azioni previste nei vari programmi, per favorirne il coordinamento ed evitare le possibili sovrapposizioni. L'attuale configurazione del sistema di formazione continua è infatti il prodotto di una stratificazione normativa avviata nei primi anni Novanta, progressivamente sviluppata nel tempo per rispondere alle esigenze connesse a questioni emergenti o di ordine strutturale, e con esiti molto diversi a livello settoriale e, soprattutto, territoriale.

Un'altra fondamentale sfida consiste nel dedicare una maggiore attenzione alla programmazione di un'offerta di percorsi personalizzati e certificati di sostegno allo sviluppo delle competenze degli individui, con particolare riferimento ai gruppi vulnerabili. Allo stesso modo, è altrettanto importante accelerare l'introduzione e lo sviluppo di processi di trasformazione digitale fra le micro e le piccole imprese, in particolare nei settori tradizionali e nelle aree svantaggiate, in cui la formazione può giocare un ruolo di riduzione dell'impatto nei confronti degli *older workers*. Rimane in entrambi i casi centrale il nodo della distribuzione omogenea sul territorio di servizi di qualità e, quindi, il tema dei divari regionali.

Necessari percorsi formativi personalizzati e certificati per gruppi vulnerabili

Ciò pone due questioni principali: la prima consiste nel raggiungimento di un maggiore coordinamento fra i numerosi e diversi stakeholder, al fine di rafforzare la complementarità e la specializzazione degli interventi e di rag-

Rafforzare la governance per ridurre la complessità dei sistemi formativi

<sup>19</sup> I programmi previsti all'interno del PNRR, dal Piano nuove competenze (PNC), a Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), dal Sistema duale al Fondo nuove competenze (FNC); dall'altro lato, la nuova programmazione europea, inclusi il FSE Plus e le risorse anticrisi stanziato attraverso il programma REACT Plus.



giungere un assetto più equilibrato del sistema. Compito reso difficile dalla numerosità degli attori in campo (che nel complesso sono oggi oltre 40, se consideriamo solo i principali, vale a dire le 21 Regioni e Province autonome e i 19 Fondi interprofessionali). La seconda questione risiede nella carenza di dati e informazioni relativi all'attuazione degli interventi, ai risultati e all'impatto da essi raggiunti. La mancata possibilità di ricostruire i risultati complessivi dei programmi e l'apporto delle singole misure, e le difficoltà dell'avvio di un sistema nazionale stabile di monitoraggio degli interventi<sup>20</sup>, rendono ancora più difficile non solo l'analisi dell'efficacia degli interventi (se non per alcuni specifici, molto limitati, segmenti), ma anche il supporto all'azione di coordinamento da parte degli stakeholder, per consentire loro la predisposizione di un'offerta formativa completa e pienamente dispiegata e collegata alle specifiche esigenze dei territori.

Prevalenza della spesa privata per corsi brevi e tradizionali penalizza low skilled, over 50 e Sud

Nonostante lo sviluppo degli investimenti in formazione continua sia oggi promosso attraverso un complesso e diversificato sistema di supporto, i finanziamenti pubblici per gli occupati vengono ad oggi prevalentemente erogati attraverso il canale aziendale. Essi, tuttavia, raggiungono ancora una porzione molto limitata di imprese, per cui gran parte della spesa in formazione è realizzata attraverso finanziamenti privati delle stesse aziende (e degli individui) ed è, quindi, prevalentemente di breve durata e realizzata con metodi tradizionali. Sono quindi fortemente penalizzate le piccole e le micro-imprese e le categorie vulnerabili (low skilled, over 50 ecc.).

I Fondi interprofessionali durante la pandemia: quasi 500mila lavoratori in meno in attività formative

Tra i diversi canali di finanziamento pubblico a disposizione, quello più utilizzato proviene dai Fondi interprofessionali (Inapp 2021, 188). Nel 2019 i Fondi interprofessionali avevano approvato oltre 50mila piani formativi destinati a quasi un milione e 750mila lavoratori di oltre 93mila aziende (Inapp e Anpal 2021). Nel 2020, i piani formativi approvati sono scesi a circa 45mila, coinvolgendo un milione e 281mila lavoratori in 61mila aziende. Nonostante, quindi, le misure adottate dai Fondi interprofessionali per contenere gli effetti delle chiusure, l'impatto della pandemia è stato notevole, provocando una perdita nel 2020 di 468mila lavoratori destinatari di attività formative (-27%) e di 32mila aziende formatrici (-34%) rispetto all'anno precedente (tabella 4.6).

<sup>20</sup> La costruzione e l'adeguamento dei diversi sistemi informativi interoperabili e integrati è previsto nel Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIU).



**Tabella 4.6 Piani formativi approvati dai Fondi interprofessionali per tipologia di piano e di finanziamento, 2020 (% , v.a.)**

| Tipologia del piano  | Tipologia di finanziamento |               |                |               |               |                |
|----------------------|----------------------------|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|
|                      | Avvisi                     |               |                | Conto         |               |                |
|                      | Piani                      | Aziende       | Lavoratori     | Piani         | Aziende       | Lavoratori     |
| <b>Totale (v.a.)</b> | <b>24.720</b>              | <b>37.586</b> | <b>464.762</b> | <b>20.745</b> | <b>23.707</b> | <b>816.707</b> |
| <b>Totale (%)</b>    | <b>100,0</b>               | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b>  | <b>100,0</b>   |
| Aziendale            | 64,1                       | 54,6          | 67,4           | 99,9          | 99,9          | 99,9           |
| Settoriale           | 0,9                        | 7,5           | 6              | 0             | 0             | 0              |
| Territoriale         | 8,7                        | 24,9          | 24             | 0             | 0             | 0              |
| Individuale          | 26,2                       | 13            | 2,6            | 0,1           | 0,1           | 0,1            |

Fonte: Inapp e Anpal, *XXII Rapporto sulla Formazione continua*, 2022

Per comprendere meglio il ruolo di promozione delle prassi formative aziendali rivestito dai 19 Fondi interprofessionali, occorre tenere presente che le imprese aderenti a tali Fondi sono in totale oltre 750mila, con una forza lavoro pari a oltre 9 milioni 830mila dipendenti. È questa la platea per i quali i Fondi nel 2021 hanno ricevuto dall'Inps un trasferimento pari a circa 590 milioni di euro, con un totale dal 2004 (anno dell'avvio operativo dei Fondi) a settembre 2021 di quasi 9,5 miliardi di euro (tabella 4.7).

A fronte di una diminuzione di risorse, pari a circa il 10%, intervenuta tra il 2019 e il 2020, i Fondi interprofessionali hanno avviato dalla metà del 2020 una programmazione complementare mirata a rafforzare l'azione del PNRR. Nel 2020 gli impiegati (direttivi, amministrativi e tecnici) hanno rappresentato il 49% dei lavoratori formati, mentre gli operai sono stati il 42% (di cui il 25,2% generici e il 16,4% qualificati) e il 10% quadri e dirigenti. L'anno prima gli operai erano il 61,3% e gli impiegati il 30% circa. Si tratta, in questo caso, di un effetto delle chiusure dovute alla pandemia, dato che la formazione destinata agli operai richiede più spesso la presenza fisica (Inapp e Anpal 2022).



**Tabella 4.7 Imprese aderenti ai Fondi interprofessionali, dipendenti (v.a. marzo 2022) e risorse finanziarie trasferite dall'Inps (v.a. in euro)**

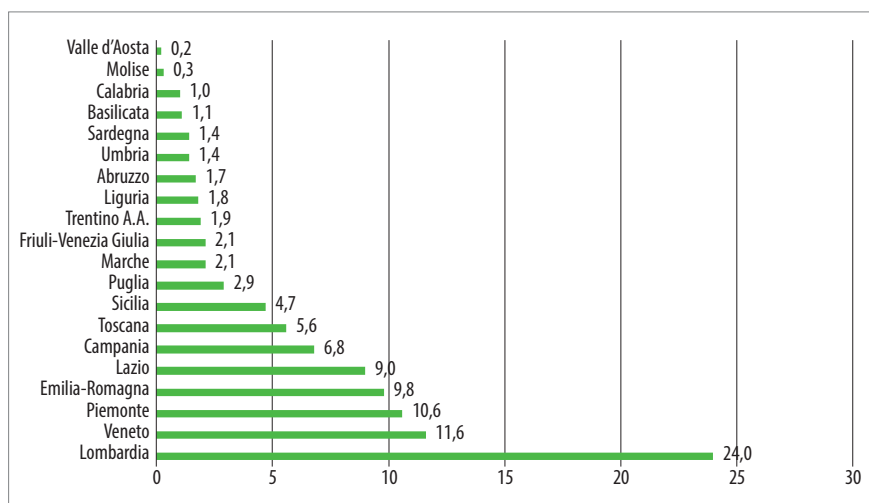
|    | Fondi                              | N. imprese aderenti 2022 | N. dipendenti 2022 | Risorse 2004-2021    | Risorse 2021       |
|----|------------------------------------|--------------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| 1  | Fonarcom                           | 146.247                  | 1.153.493          | 387.663.485          | 41.146.446         |
| 2  | Fondimpresa                        | 136.554                  | 4.409.638          | 4.602.716.288        | 290.569.744        |
| 3  | Fondo artigianato formaz.          | 94.976                   | 459.967            | 478.259.947          | 21.264.416         |
| 4  | For.te                             | 82.035                   | 970.038            | 1.211.102.056        | 48.382.128         |
| 5  | Formazienda                        | 79.727                   | 665.940            | 214.918.441          | 27.190.760         |
| 6  | Fonditalia                         | 56.692                   | 359.737            | 113.920.337          | 12.720.421         |
| 7  | Fondoprofessioni                   | 34.951                   | 136.785            | 107.455.945          | 5.784.467          |
| 8  | Fon.ter                            | 23.734                   | 242.204            | 232.544.944          | 9.624.308          |
| 9  | Fondo formazione Pmi               | 20.796                   | 220.271            | 307.371.845          | 10.260.864         |
| 10 | Fondolavoro                        | 20.616                   | 125.096            | 12.456.713           | 3.122.199          |
| 11 | Fon.coop                           | 12.183                   | 447.627            | 417.927.323          | 26.806.676         |
| 12 | Fondo conoscenza                   | 11.805                   | 91.760             | 5.767.899            | 2.037.057          |
| 13 | Fond.e.r.                          | 8.121                    | 115.531            | 76.052.811           | 4.858.707          |
| 14 | Fondo formazione S.P.I.            | 4.046                    | 163.495            | 104.018.068          | 10.818.062         |
| 15 | For.agri                           | 3.293                    | 28.513             | 67.262.043           | 6.507.057          |
| 16 | Fondo banche assicurazioni         | 936                      | 240.326            | 564.613.997          | 40.171.855         |
|    | <b>Totale fondi per dipendenti</b> | <b>736.712</b>           | <b>9.830.421</b>   | <b>8.904.052.142</b> | <b>561.265.167</b> |
| 17 | Fondirigenti                       | 13.164                   |                    | 419.316.561          | 22.335.299         |
| 18 | Fondir                             | 4.005                    |                    | 146.477.247          | 7.667.333          |
| 19 | Fondo Dirigenti PMI                | 398                      |                    | 6.368.054            | 104.927            |
|    | <b>Totale fondi per dirigenti</b>  | <b>17.567</b>            |                    | <b>572.161.862</b>   | <b>30.107.558</b>  |
|    | <b>Totale</b>                      | <b>754.279</b>           |                    | <b>9.476.214.003</b> | <b>591.372.725</b> |

Fonte: Inapp e Anpal, XXII Rapporto sulla Formazione continua, 2022

L'aspetto che invece rappresenta una costante è il forte squilibrio territoriale che caratterizza l'azione dei Fondi, che si traduce ancora oggi in una massiccia concentrazione delle risorse e delle attività finanziate nelle regioni del Nord e nella corrispondente penalizzazione delle imprese e, soprattutto, dei lavoratori meridionali. Fra i destinatari delle attività formative nel 2020, uno su quattro è occupato in imprese operanti in Lombardia; gli altri si distribuiscono principalmente in Veneto (11,6%), Piemonte (10,6%), Emilia-Romagna (9,8%) e Lazio (9%). Il 56% dei destinatari si concentra dunque in appena quattro regioni del Nord mentre nelle otto regioni del Mezzogiorno sono stati formati appena il 19,9% del totale (meno dei formati della sola Lombardia) (figura 4.10).

Divario territoriale: 56% destinatari lavora in quattro regioni del Nord, 25% in Lombardia

**Figura 4.10** Lavoratori formati per regione delle sedi di lavoro. Anno 2020 (val. %)



Fonte: Inapp e Anpal, XXII Rapporto sulla Formazione continua, 2022

Anche i dati relativi all'attuazione del Fondo nuove competenze (FNC) mostrano che, nonostante gli ingenti finanziamenti resi disponibili, il volume complessivo di aziende coperte dalla misura e di lavoratori formati è ancora molto basso, in particolare se confrontato a quello garantito annualmente dai Fondi interprofessionali. Sono 6.710 le aziende che al 31 dicembre 2021 hanno ricevuto l'approvazione dell'istanza, con il coinvolgimento di 375.866 lavoratori e un monte ore complessivo di oltre 47 milioni di ore di formazione finanziate, a fronte di un finanziamento pari a 778 milioni di euro.

Fondo nuove competenze, numero lavoratori formati ancora basso



Un'interessante complementarità è quella avviata nel 2021 con la partecipazione di 11 Fondi interprofessionali al sostegno della parte formativa del FNC, che hanno co-finanziato piani di formazione presentati dalle imprese su FNC. Le risorse stanziare, pari a 17 milioni di euro, hanno sviluppato un'offerta aggiuntiva di opportunità formative per 683 imprese e quasi 100mila lavoratori, pari ad un quarto dei lavoratori previsti nelle istanze approvate con il primo avviso del FNC. Le finalità dei piani formativi finanziati con tale azione sono coerenti con quelli del Fondo, principalmente mirati alla promozione dell'innovazione e della riqualificazione dei lavoratori per il mantenimento dei livelli occupazionali e senza interventi di 'formazione obbligatoria *ex lege*'.

Un aspetto su cui il Fondo nuove competenze sembra non aver inciso, e che la accomuna con l'azione dei Fondi interprofessionali, è rappresentato dalla scarsa presenza degli interventi nelle regioni del Mezzogiorno, bilanciata, seppur in misura del tutto insufficiente, dalla programmazione del Fondo sociale europeo gestita dalle Regioni e Province autonome (Inapp 2021; Inapp e Anpal 2021 e 2022).

**Tabella 4.8 Domande approvate nell'ambito del Fondo nuove competenze (v.a.)**

| Ripartizione territoriale | FNC 2021     |                |                   | FNC 2022     |                |                   |
|---------------------------|--------------|----------------|-------------------|--------------|----------------|-------------------|
|                           | Aziende      | Lavoratori     | Ore formazione    | Aziende      | Lavoratori     | Ore formazione    |
| <b>Totale</b>             | <b>6.710</b> | <b>375.866</b> | <b>47.675.878</b> | <b>7.505</b> | <b>332.604</b> | <b>45.938.583</b> |
| Nord                      | 2.030        | 194.744        | 20.253.246        | 1.958        | 144.667        | 15.385.555        |
| Centro                    | 3.083        | 122.009        | 16.223.082        | 3.651        | 130.406        | 19.886.735        |
| Mezzogiorno               | 1.597        | 59.113         | 11.199.550        | 1.896        | 57.531         | 10.666.293        |

Fonte: elaborazione Anpal su dati Anpal Servizi

Le risorse FSE per la formazione continua

Per quanto riguarda la programmazione regionale gestita attraverso le risorse del FSE sugli obiettivi tematici 8 e 10, nel 2020 sono stati finanziati 62 avvisi in cui sono stati previsti, in forma esclusiva o integrata con altre finalità, interventi di formazione continua, per un ammontare di circa 122 milioni di euro esclusivamente dedicati. Molti di questi provvedimenti (32 avvisi per un ammontare di 80 milioni) si sono concentrati su azioni anticrisi, con l'obiettivo di fornire un sostegno all'economia delle aree territoriali e dei settori in crisi. Gli interventi finanziati sono stati rivolti alle transizioni dei singoli lavoratori o, prevalentemente, alle imprese, per tamponare situa-

zioni di crisi temporanee o strutturali relative a settori, filiere o territori. In questi casi, si tratta di una combinazione di misure attive e passive, in cui la condizionalità prevede che i destinatari siano occupati sospesi e percettori di ammortizzatori sociali. Gli interventi sono diretti sia a lavoratori ancora occupati, ma in condizioni di crisi, sia ai lavoratori in mobilità come anche ai disoccupati o agli inoccupati. A volte, gli interventi hanno inteso promuovere l'internazionalizzazione o sostenere la strategia di Industria 4.0 o i processi espansivi delle aziende, con l'obiettivo di prevenire potenziali focolai di crisi, anche attraverso l'integrazione tra ricerca e produzione o la valorizzazione di produzioni d'eccellenza. Nelle procedure di crisi si prevede la condivisione tra gli attori sociali dell'analisi e l'accordo tra le parti attraverso l'apertura di tavoli che discutano la definizione di misure di politica attiva del lavoro per la manutenzione delle competenze, la riconversione, la riqualificazione o il reinserimento dei lavoratori sospesi nelle aziende o nei territori in crisi.

Un'interessante misura finanziata a livello regionale è costituita dalla promozione dello smart working, considerata un'innovazione indotta dal periodo di crisi pandemico, non solo come risposta emergenziale per il sostegno alla continuità produttiva, ma anche in una prospettiva strategica di medio lungo periodo. Un'altra interessante innovazione introdotta con la programmazione regionale è quella del sostegno alla realizzazione di percorsi di formazione continua costruiti attraverso azioni integrate di informazione, orientamento, formazione o placement, con un approccio personalizzato mirato sulle specifiche esigenze dei singoli destinatari degli interventi, anche in merito alla posizione sul mercato del lavoro e alle potenzialità di inserimento lavorativo.

Finanziamento  
per promozione  
smart working

### Box 4.3 **Cybersecurity e formazione continua: un processo in fieri**

Il processo di transizione digitale, così come prescritto anche dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, rende le imprese e le pubbliche amministrazioni ancora più esposte ai rischi informatici operati da cyber criminali e da entità statuali per le ragioni più varie, in primis economiche e geopolitiche. Ciò impone la necessità di predisporre adeguate contromisure al riguardo, tecniche (es. *intrusion detection*) e organizzative (es. *risk management*).

Le risorse previste dal PNRR, in tema cybersecurity, sono di 623 milioni di euro, erogate mediante sovvenzioni. Anche al fine di gestire queste risorse, così come di promuovere la consapevolezza di tale tematica (*cyber awareness*), sia nei confronti della forza lavoro ma soprattutto dei vertici societari delle imprese e di quelli dirigenziali della PA, il Legislatore ha impresso una decisa svolta istituzionale a tale processo con la costituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), alle dipendenze dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), lo scorso agosto 2021.



La tematica è oggi all'attenzione di tutti i decisori pubblici e degli addetti ai lavori. Tale sforzo non può che basarsi su una correlata e ingente attività formativa. La formazione sulla cybersecurity riveste dei tratti di unicità in quanto è nella security che la formazione da strumento di upskilling e reskilling si trasforma in uno strumento di riduzione del rischio cyber (Frumento e Guerini 2021). Essa è da mettersi quindi in stretta connessione con la gestione del rischio cibernetico e della sua mitigazione (Frumento e Dambra 2018; Paliotta 2022). La crisi pandemica ha avuto, inoltre, degli effetti non indifferenti in quanto, da un lato si è avuta un'escalation degli attacchi e, dall'altro, molte attività formative hanno fatto segnare un momento di forte discontinuità. In questa situazione di forte remotizzazione delle attività lavorative, si è ancor di più accentuata l'importanza dell'errore umano (Setola e Assenza 2019). In ultimo, l'approccio all'attività formativa in campo cybersecurity non può che basarsi sulla formazione di gruppi di lavoro multidisciplinari (Frumento 2021) e dovrebbe essere correlata alle funzioni apicali delle imprese e della PA.

## Conclusioni e prospettive

I risultati offerti dalla riflessione di carattere scientifico, così come lo sviluppo delle misure di policy e delle pratiche espresse dagli attori, fanno emergere come lo scenario in cui oggi si collocano i sistemi formativi sia andato via via caratterizzandosi nel segno di un crescente grado di complessità. Accanto alle tendenze di lungo periodo con cui i sistemi dell'education si sono dovuti confrontare a partire dalla fine degli anni Novanta, ossia l'incessante sviluppo tecnologico, la progressiva globalizzazione dei mercati e il dispiegarsi della cosiddetta società della conoscenza, si è assistito di recente all'affermarsi di quella che – pur se in termini ancora controversi – è stata definita come la quarta rivoluzione industriale.

Oltre alle tendenze strutturali, negli anni recenti i sistemi sociali sono stati investiti, su scala globale, dagli effetti della pandemia da Covid-19. La diffusione dell'epidemia, cui i governi hanno reagito introducendo misure di confinamento progressivamente restrittive, ha costituito una sfida per i sistemi formativi, a tutte le latitudini. L'improvvisa necessità di sospendere l'attività didattica programmata dalle istituzioni formative per una sua immediata sostituzione con l'uso di formule alternative, basate sulla comunicazione online, da più parti è stata interpretata come uno stress test cui sono stati sottoposti i sistemi educativi a livello planetario. L'irruzione della crisi pandemica è stata anche l'occasione per promuovere nuove forme di apprendimento, grazie all'impiego massivo dello smart working. Ciò è avvenuto, in forma diffusa e capillare, nel segno di uno smart learning in cui le tradizionali categorie di tempo, spazio e setting della formazione hanno acquisito confini via via più labili, in rapporto alla progressiva centralità riconosciuta al learner, con i suoi tempi, ritmi, peculiarità e fabbisogni specifici e dinamici nel tempo.

La lettura del capitolo consegna la pregnanza di un insieme di sistemi formativi al tempo stesso ricco, complesso e perfettibile. Ricco perché nel tempo è andato componendosi di diversi segmenti e sottosistemi che lo caratterizzano, diversificandosi su base territoriale in rapporto a contesti e mercati del lavoro differenziati. È il caso della filiera lunga della formazione tecnico-professionale, che si è estesa nel tempo sia in senso verticale, grazie alla progressività e sequenzialità dei percorsi, sia in senso orizzontale. Come del sistema di formazione continua, tornato dopo anni al centro dell'attenzione dei decisori e con un numero sempre più ampio di attori e di strumenti e forme di intervento. Al tempo stesso, la complessità sembra rappresentare il dato centrale dei sistemi formativi, considerati gli articolati meccanismi di governance multi-attore e multilivello cui ha dato luogo, in un equilibrio dinamico tra spinte centrifughe e centripete non sempre all'insegna dell'efficacia e dell'efficienza, che mostrano come siano ampi i margini di miglioramento su cui occorre intervenire.

Di fronte alla crescente complessità, una sfida rilevante è costituita dall'esigenza di promuovere un più efficace coordinamento fra i diversi stakeholder delle numerose forme di intervento, al fine di favorire la specializzazione degli interventi e di raggiungere un assetto più equilibrato del sistema.

La filiera formativa tecnico professionale è sottoposta oggi a una forte tensione, acuita dal manifestarsi della crisi pandemica. Si pone inoltre l'esigenza di contemperare le aspirazioni individuali con i fabbisogni espressi dai differenziati mercati del lavoro territoriali. In questa prospettiva, si tratta di salvaguardare una più equa distribuzione di opportunità offerte a tutti, equilibrandole con lo sviluppo di percorsi che diano luogo ad effettivi sbocchi professionali, in linea con le nuove competenze richieste dal tessuto delle imprese.

Nel campo della formazione continua e della formazione per i disoccupati, nuove misure di policy sono andate recentemente affermandosi, prefigurando assetti e forme di collaborazione tra attori, in specie sul piano territoriale, in parte inediti e non scontati. Va evidenziato come l'introduzione del Piano nazionale nuove competenze segni una discontinuità con il passato, rappresentando un disegno strategico unitario e integrato entro il quale figurano, in forma organica, il Programma di riforma Garanzia di occupabilità dei lavoratori e il Programma di investimento Sistema duale. Il primo costituisce il fulcro dell'azione di riforma delle politiche attive per il lavoro. Il secondo promuove una maggiore integrazione fra i sistemi della formazione iniziale per i giovani e di quella della formazione continua per gli adulti e gli occupati.

Va sottolineato inoltre il raccordo stabilito tra il Piano nazionale nuove competenze e il Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze



della popolazione adulta, finalizzato a intervenire sulla popolazione adulta per colmare i deficit di competenze di base e di basse qualificazioni.

Nonostante il grande sviluppo di policy e i numeri in crescita, la copertura della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese (per non parlare dei disoccupati) è ancora largamente insufficiente e affidata in larga parte all'investimento privato (Angotti 2019). I finanziamenti pubblici per gli occupati sono ancora prevalentemente erogati attraverso il canale aziendale e non sono disegnati per valorizzare le esigenze degli individui. Sono quindi grandi le attese nei confronti del programma GOL, anche per la possibilità di sviluppare un'offerta di percorsi personalizzati e certificati di sostegno allo sviluppo delle competenze degli individui, con particolare riferimento ai gruppi vulnerabili.

Trasversalmente al grado di integrazione fra le filiere e di articolazione fra le diverse componenti, emergono alcune prospettive di sviluppo.

Una prima tendenza emergente si riscontra nella centralità che progressivamente dovrebbe assumere l'alternanza formativa, indipendentemente dalla specifica filiera nella quale venga impiegata e dalle modalità di utilizzo. Il ricorso al *work-based learning*, nel suo valore di formazione situata in uno specifico contesto di lavoro, rappresenta un passaggio obbligato sia nella formazione iniziale che in quella tecnico-specialistica, nella formazione degli occupati e in genere nelle politiche attive del lavoro.

Una seconda tendenza può essere individuata nello sviluppo di opportunità, dispositivi e risorse disponibili, reso possibile grazie all'impulso impresso dall'esigenza di attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Occorre inoltre ricordare la crescente rilevanza assunta oggi dalle competenze trasversali, sempre più richieste come componente essenziale dei profili professionali di nuova concezione, e sulle metodiche e pratiche per la loro valutazione, che chiamano in causa lo sviluppo di dispositivi e meccanismi per l'assicurazione della qualità formativa e la costituzione di un vero e proprio sistema nazionale per la garanzia di qualità. In una logica di equilibrio tra spinte contrapposte, le competenze possono giocare un ruolo decisivo come elemento connettore, certificabile e capitalizzabile, nel mettere in comunicazione esperienze di crescita e percorsi formativi realizzati tanto in ambienti di apprendimento di tipo formale, che in ambiti non formali e informali. La portabilità della competenza, intesa come la capacità di mobilitare, in un contesto (professionale) dato, risorse conoscitive e capacità e comportamenti variamente acquisiti (Le Boterf 1994), permette al soggetto in apprendimento di riorganizzare di volta in volta i propri obiettivi di sviluppo, ricorrendo all'acquisizione di competenze – via formazione – necessarie per poterli conseguire. Tra le innovazioni più significative incluse nel Piano nazionale



nuove competenze si segnala l'obiettivo di facilitare la messa a regime dei sistemi di attestazione e certificazione in una logica di portabilità degli *acquis* formativi, oltre che l'intento di sostenere il ruolo attivo delle imprese nella definizione dello *skill gap* e di coprogettazione degli interventi di concerto con le istituzioni formative. Inoltre, il Piano promuove la personalizzazione degli interventi, anche mediante la valorizzazione di competenze acquisite in via formale e non formale, adeguatamente attestate, e così pure l'apprendimento realizzato mediante *work-based learning*.

A questo proposito, l'approccio delle microqualificazioni (*micro-credentials*, Molyneux *et al.* 2020) dovrebbe consentire forme di certificazione delle competenze sino ad oggi non praticabili, grazie anche all'impiego di tecnologie innovative quali la Blockchain. La logica delle microqualificazioni potrebbe rivelarsi adeguata a rispondere alle necessità formative in risposta alle dinamiche dei mercati del lavoro in trasformazione, così come ai processi di upskilling e reskilling, per i suoi effetti potenziali sulla crescita della flessibilità, attrattività, modularità e incrementalità dell'offerta.

Il disegno di policy attuale raggiunge, tuttavia, una quota molto limitata di imprese, penalizzando le piccole e le micro-imprese e mantenendo bassi i livelli di partecipazione delle categorie di lavoratori vulnerabili (low skilled, over 50 ecc.). Per incrementare la partecipazione sarà quindi necessario sviluppare, da una parte, processi di trasformazione digitale per le micro e le piccole imprese, nei settori tradizionali e nelle aree svantaggiate; dall'altra, promuovere un'offerta formativa progettata anche per gli individui e costituita da percorsi personalizzati e certificati, utilizzando a tal fine le microqualificazioni, con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo delle competenze degli individui e l'inclusione dei gruppi vulnerabili.

Rimane in ogni caso una questione di fondo: quanto emerge dall'analisi dell'attuazione delle politiche formative evidenzia che la condizione ultima per una crescita dei livelli di partecipazione formativa nel nostro Paese risiede nella necessità di garantire una distribuzione omogenea sul territorio di servizi di qualità e, prima ancora, di opportunità. Un utilizzo rapido ed equilibrato delle risorse del PNRR potrebbe consentire quell'inversione di rotta da sempre auspicata per realizzare un deciso riequilibrio degli attuali divari regionali. Ciò al fine di superare la polarizzazione in atto, per cui le risorse e le opportunità sono ancora oggi prevalentemente concentrate nelle regioni del Nord. Tale situazione non solo condiziona fortemente le prospettive di crescita delle imprese nel Mezzogiorno e penalizza le potenzialità e le condizioni di vita di chi vive nel Sud, ma rappresenta un *vulnus* per il Paese e un ostacolo per il raggiungimento degli obiettivi europei.



## Bibliografia

- Angotti R. (2019), *Vocational education and training in Europe: Italy. Cedefop ReferNet VET in Europe. Reports 2018*, Roma, Inapp-Cedefop ReferNet Italy <<https://bit.ly/3z4hliL>>
- Anpal (2022), *Terzo Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, Roma, Anpal
- Cappiello G. (a cura di) (2020), *Rapporto Assoknowledge 2019 sul mercato della Corporate Education in Italia*, Assoknowledge Confindustria, Dipartimento di Scienze Aziendali, Alma Mater Studiorum Università di Bologna <<https://bit.ly/3FddXpN>>
- Cedefop (2018), *Insights into skill shortages and skill mismatch: learning from Cedefop's European skills and jobs survey*, Cedefop reference series n.106, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Cedefop, Angotti R., Behringer F., Descamps R., Kapplinger B. (2010), *Employer-provided vocational training in Europe. Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey*, Research Paper n.2, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3EST8zt>>
- Ciucciovino S. (2022), Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale, *federalismi.it*, n. 9, pp.148-129 <<https://bit.ly/3D9Z6uK>>
- Cnel (2022), *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, Cnel <<https://bit.ly/3MSXHvJ>>
- Consiglio europeo (2021), *Risoluzione del Consiglio su una nuova agenda europea per l'apprendimento degli adulti 2021-2030 (2021/C 504/02)*, Bruxelles <<https://bit.ly/3HmJzD>>
- Corti M. (2007), L'edificazione del sistema italiano di formazione continua, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n.1, pp.163-244
- Espa E. (2021), Caratteristiche e obiettivi della formazione continua, in *Formare la PA. Rapporto SNA 2017-2020*, Roma, SNA, pp.23-29 <<https://bit.ly/3DdXqZy>>
- European Commission (2021), *Digital Economy and Society Index (DESI). Integration of digital technology*, Luxembourg, European Commission
- European Parliament (2021), *Digital automation and the future of work, EPRS, European Parliamentary Research Service Scientific Foresight Unit (STOA)*, Bruxelles, European Parliamentary Research Service <<https://bit.ly/3VU23af>>
- FPA Data Insight (2021), *Lavoro Pubblico 2021*, Roma, FPA Data Insight <<https://bit.ly/3eLCSWs>>
- Frumento E. (2021), L'interdisciplinarietà nella cybersecurity e nella formazione: ecco perché è importante, *Agenda digitale*, 23 novembre <<https://bit.ly/3Gn6ukQ>>
- Frumento E., Dambra C. (2018), The HERMENEUT Project. Enterprises Intangible Risk Management via Economic Models based on Simulation of Modern Cyber Attacks, in *Proceedings of the 5th International Conference on Information Systems Security and Privacy (ICISSP 2019)*, pp.495-502 <<https://bit.ly/3elqKp6>>
- Frumento E., Guerini A. (2021), *Come può evolvere la formazione nell'ambito della cybersecurity*, Milano, Consorzio per la Formazione e la ricerca in ingegneria elettronica (CEFRIEL)
- ILO (2012), *Overview of apprenticeship systems and issues, ILO contribution to the G20 Task Force on Employment*, Geneva, International Labour Office
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp (in part. pp.197-205) <<https://bit.ly/3VGsmQX>>

- Inapp, Anpal (2022), *XXII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2020-2021*, Roma (in corso di pubblicazione)
- Inapp, Anpal (2021), *XX/XXI Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2018-2019-2020*, Biblioteca Anpal n. 20, Roma, Inapp-Anpal <<https://bit.ly/3Sp6gje>>
- Inapp, Anpal (2020), *XIX Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2017-2018*, Biblioteca Anpal n. 13, Roma, Inapp-Anpal <<https://bit.ly/3yUI80g>>
- Inapp, Crispolti E. (2022), *XIX Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in duale nella leFP a.f. 2019-2020*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3F4wC70>>
- Inapp, D'Agostino S., Vaccaro S. (2021), *Apprendistato in evoluzione. Traiettorie e prospettive dei sistemi duali in Europa e in Italia*, Inapp Report n.20, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3TjiLxM>>
- Inapp, Vaccaro S., Infante V. (a cura di) (2022), *L'andamento dell'apprendistato nella crisi pandemica. XX Rapporto di monitoraggio*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3saC9RG>>
- Le Boterf (1994), *De la compétence*, Paris, Les éditions de l'Organisation
- Molyneux J., Cutmore M., Biundo I. (2020), *Adult learning statistical synthesis report : a synthesis report drawing on statistical data relating to participation in, and the financing of adult learning in the European Member States*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3yXh2GI>>
- Occhiocupo G. (2016), *Il sistema della formazione continua e la rete nazionale del lavoro: un quadro d'insieme*, Working Paper Fondazione G. Brodolini n. 12, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini
- Paliotta A.P. (2022), *CYBERSECURITY/Finanza e sanità i settori più a rischio di attacchi informatici*, Intervista a Pierluigi Paganini, *Il Sussidiario*, 10 gennaio <<https://bit.ly/3GnYksr>>
- Pinto D. (2022), *Corporate Academy: il nuovo perimetro*, *FOR*, aprile-giugno <<https://bit.ly/3EW2pXz>>
- Setola R., Assenza G. (2019), *Sicurezza delle infrastrutture critiche: è il fattore umano il punto debole*, *Agendadigitale.eu*, 29 maggio <<https://bit.ly/34uTdsW>>
- Zuccaro A. (a cura di) (2022), *Istituti Tecnici Superiori. Monitoraggio nazionale 2022*, Firenze, Indire <<https://bit.ly/3slyD7I>>

