

## 3 Competenze e professioni per il lavoro che cambia



### Sintesi

---

I cambiamenti demografici e climatici, la rivoluzione industriale, la globalizzazione stanno trasformando profondamente l'economia e il mercato del lavoro, con importanti implicazioni per la natura del lavoro, le strutture occupazionali, il contenuto delle professioni e le competenze richieste.

La transizione lineare dall'istruzione al lavoro, modello dominante per decenni, sta diventando meno rilevante poiché, sempre più, le persone seguono traiettorie complesse nel corso della loro vita lavorativa.

Il ritardo dell'Italia nel confronto con altre economie avanzate rispetto sia al possesso di capitale umano, sia alla capacità di valorizzarlo in termini di rendimenti occupazionali, sembra del tutto confermato dai dati e dalle analisi disponibili, anche nel caso in cui il capitale umano venga misurato per il tramite non solo del livello di istruzione, ma anche delle competenze cognitive degli adulti.

Il Paese è dotato di una offerta di servizi educativi e formativi molto articolata e potenzialmente in grado di assorbire richieste di accesso da parte dei cittadini che presentano bisogni di upskilling

e reskilling e che appaiono essere in numero particolarmente elevato. Nonostante ciò, si constata un livello di partecipazione estremamente basso che non appare condizionato da età o livello educativo di partenza. Proprio per questi motivi si tratta di un fenomeno allarmante che costringe a riflettere sugli interventi di upskilling e reskilling che debbono necessariamente essere caratterizzati da universalità e scalabilità.

Questi percorsi rappresentano strumenti essenziali, per molti versi unici, in grado di ridurre il gap strutturale del nostro Paese rispetto agli altri Paesi dell'Unione in relazione alla carenza di molta parte della nostra popolazione, non solo di competenze tecniche per il lavoro, ma anche di life skill e competenze di base e trasversali, specialmente digitali. Occorre rispondere adeguatamente alla sfida posta dalla presenza di forti e crescenti divari territoriali in materia di istruzione e formazione. Ridurre queste differenze rappresenta uno dei prerequisiti per la diminuzione dei ritardi di sviluppo e di valorizzazione del capitale umano tra differenti aree territoriali del nostro Paese, nonché al loro interno.

### 3.1 Transizioni digitale e verde: sollecitazioni dell'Unione europea e programmazione strategica nazionale

Il passaggio a un'Europa climaticamente neutra e in grado di trarre massimo vantaggio dalla transizione digitale chiama in causa il modo in cui lavoriamo, impariamo, partecipiamo attivamente alla vita democratica del nostro Paese. La risposta all'esigenza di individuare e implementare politiche e dispositivi



Transizione  
digitale e rischi di  
marginalizzazione

di accompagnamento di tali transizioni viene formulata in un momento in cui ci si deve confrontare con il profondo impatto della crisi pandemica su milioni di persone che nell'UE hanno perso il lavoro o hanno subito una significativa perdita di reddito.

Sul piano delle competenze, la pandemia ha evidenziato gli effetti negativi derivanti da disuguaglianze nella distribuzione dei livelli di padronanza delle competenze digitali, riscontrate, peraltro, anche sul piano della connettività e della disponibilità di dispositivi e infrastrutture tecnologiche (Consiglio dell'Unione europea 2021). Tali asimmetrie hanno reso meno efficaci – o comunque di complessa implementazione – strategie di contenimento dei disagi derivanti dalla sospensione delle attività educative e formative in presenza. Il rischio è che l'ampliamento di scarti di conoscenze (Donohue *et al.* 1975) in esito a squilibri accentuati di distribuzione di conoscenze e informazioni tra la popolazione, produca situazioni stratificate di vantaggio cumulativo per una parte estremamente minoritaria a scapito di una popolazione che correrebbe il rischio di una progressiva marginalizzazione.

Tramontata ormai definitivamente l'ipotesi che possa essere sufficiente e adeguata una risposta specifica e congiunturale – di fatto, altrettanto emergenziale – è apparsa in tutta la sua evidenza la necessità di definire quadri di riferimento e orientamenti strategici capaci di affrontare in modo olistico non solo le singole criticità ma, anche, la fragilità complessiva di un sistema di sviluppo del capitale umano fino ad oggi non completamente attrezzato per offrire soluzioni integrate e stabili.

Partecipazione  
alla vita attiva e  
democratica

I temi della competitività sostenibile, dell'equità sociale e della resilienza si declinano oggi in un campo delimitato sostanzialmente, ma non solo, da un lato, dalla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea sull'IFP pubblicata già sul finire del 2020 e, dall'altro, dai contenuti del Pilastro europeo dei diritti sociali che, se al primo principio stabilisce il diritto a un'istruzione di qualità e inclusiva, alla formazione e all'apprendimento permanente, nel quarto, relativo al sostegno attivo all'occupazione, sottolinea che tutti hanno il diritto all'istruzione e alla formazione continua, nonché al sostegno per migliorare le loro prospettive di lavoro. Un ampliamento del concetto di diritto soggettivo alla formazione, non più solo come oggetto di contrattazione nelle relazioni industriali, ma come preconditione per garantire a tutti la piena partecipazione alla società, per incrementare le opportunità di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di ciascuno e per il sostegno alla duplice transizione verde e digitale dell'Europa. La competenza o, meglio, le competenze sono, dunque, al centro degli investimenti dell'UE, come testimoniato dalle diverse iniziative promosse dalla Commissione europea e pienamente sostenute in sede di Consiglio dagli Stati membri, quali l'Agenda europea per le competenze, lo Spazio europeo

dell'istruzione e il Piano d'azione per l'istruzione digitale. Parallelamente, gli Stati membri dell'UE e diversi altri Paesi hanno approvato la Dichiarazione di Osnabrück, che definisce l'impegno ad adoperarsi concretamente per l'ulteriore sviluppo dell'IFP in Europa entro il 2025. Se i primi concreti segnali di un impegno verso l'attuazione di una politica comune di rafforzamento della IFP in Europa possono essere fatti risalire ai primi anni '60, (istituzione di un Comitato consultivo per la formazione professionale), tappe altrettanto fondamentali sono state quelle dell'avvio del processo di Copenaghen (2002), del disegno e implementazione di strumenti quali l'Europass e l'European Qualification Framework (EQF) e il lancio di programmi quali il Fondo sociale europeo ed Erasmus, riprogrammati periodicamente e senza soluzione di continuità. Le linee strategiche di intervento concordate perseguono diversi principi e obiettivi. Creare le condizioni per assicurare tempestivamente ai cittadini la disponibilità di un'offerta educativa e formativa – capace di anticipare piuttosto che seguire le richieste del mercato del lavoro – rappresenta l'impegno principale, un obiettivo da coniugare con quello della massima flessibilità nella fruizione sia in termini di modalità di apprendimento, sia in un'ottica di conciliazione con i vincoli temporali, finanziari e cognitivi di ciascuno. Accessibilità e attrattività delle opportunità formative sono, quindi, caratteristiche irrinunciabili e preordinate di un sistema di IFP che ambisce ad essere un componente strategico del motore dell'innovazione e della crescita e di una strategia complessivamente tesa a supportare le *twin transitions* verso un'economia digitale e verde. Ciò implica anche la necessità di agire su più versanti, compresi quelli dell'adattamento degli ambienti di apprendimento e dell'innovazione degli strumenti e metodi di insegnamento, con particolare attenzione alla digitalizzazione. Misure mirate e modelli di formazione flessibili contribuiscono a prevenire l'abbandono precoce dei sistemi di istruzione e formazione e sostenere la transizione dalla scuola al lavoro, favorendo percorsi di inclusività crescente per i gruppi più vulnerabili. Le 12 azioni dell'Agenda per le competenze per l'Europa costituiscono direttrici di intervento convergenti sul raggiungimento di obiettivi quantitativi per il miglioramento del livello delle competenze esistenti e la riqualificazione<sup>1</sup>, operando in modo coordinato con lo Spazio europeo dell'istruzione e con il Piano d'azione per l'istruzione digitale e individuando gli spazi e i temi

Obiettivo principale: migliorare livello competenze

<sup>1</sup> Entro il 2025: almeno l'82% dei diplomati dell'IFP è occupato; il 60% dei neodiplomati dell'IFP beneficia di una qualsiasi forma di apprendimento basato sul lavoro durante gli studi; l'8% dei discenti dell'IFP intraprende una mobilità per l'apprendimento all'estero.

Il primo e il terzo obiettivo si basano sui parametri di riferimento esistenti del Programma Istruzione e formazione 2020 (ET 2020) sull'occupabilità e la mobilità dei diplomati nell'IFP, mentre il secondo si basa sulla Raccomandazione del Consiglio, del marzo 2018, relativa a un quadro europeo per apprendistati efficaci e di qualità (2018/C 153/01).



rispetto ai quali istituzioni, parti sociali e tutte le componenti della società civile sono chiamate a collaborare e a condividere responsabilità programmatiche e attuative. Ne è un esempio il Patto per le competenze che invita le organizzazioni pubbliche e private a unire le forze e a intraprendere azioni concrete per migliorare le competenze e riqualificare le persone in Europa. La Dichiarazione di Osnabrück<sup>2</sup> integra la Raccomandazione del Consiglio definendo azioni concrete per il periodo 2021-2025 e riproponendo al centro della strategia dell'apprendimento permanente non solo i temi della qualità del sistema e della sua adattabilità e flessibilità, ma soprattutto quello della sostenibilità<sup>3</sup>. In altri termini, l'istruzione e la formazione professionale iniziale e continua dovrebbero incorporare le competenze verdi nei loro regolamenti e pratiche e, dal momento che l'innovazione tecnologica guida e orienta la crescita e lo sviluppo in molti settori – compreso quello della IFP – la realizzazione di ambienti di apprendimento marcatamente digitali secondo i Ministri dell'Istruzione firmatari della Dichiarazione può favorire e rendere più accessibile anche l'educazione e la sensibilizzazione verso lo sviluppo sostenibile.

La transizione verso un'economia sostenibile dal punto di vista ambientale, circolare e climaticamente neutra avrà un impatto sociale, economico e occupazionale significativo. Le competenze per le transizioni verdi non riguardano solo le abilità 'dure' per imparare una tecnologia o esercitare un mestiere, ma riguardano anche le abilità 'soft' della comunicazione, della leadership di sé, del lavoro di squadra, del pensiero creativo e della risoluzione dei problemi. In buona sostanza, le direttrici di lavoro proposte al livello UE comprendono la definizione delle competenze rilevanti per il mercato del lavoro – comprese quelle di base – per la transizione verde e la progettazione e realizzazione di curricula nella IFP in materia di tecnologie verdi e innovazione, efficienza energetica, economia circolare, consapevolezza ambientale, uso sostenibile del materiale di apprendimento e formazione, digitalizzazione per ridurre gli effetti climatici. Le micro-credenziali<sup>4</sup> e i conti individuali di apprendimento hanno una funzione da svolgere in questo contesto: allineare conoscenze e

---

<sup>2</sup> Sottoscritta dai Ministri responsabili dell'IFP nell'UE27, la Dichiarazione stabilisce l'impegno a lavorare per diverse azioni basate sulla raccomandazione sull'IFP entro il 2025, è stata approvata dai ministri, dallo Spazio economico europeo/Associazione europea di libero scambio e dai Paesi candidati, dalle parti sociali europee e dalla Commissione europea.

<sup>3</sup> I lavori sono in linea con il Green Deal europeo e il Pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l'azione 6 dell'Agenda europea per le competenze e con le priorità 2 e 5 della Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione verso lo Spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030).

<sup>4</sup> Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa ad un approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità, COM (2021) 770 final del 10/12/2021.

capacità individuali e organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro – i cui bisogni e meccanismi di funzionamento sono in costante mutamento – e della società significa mettere in campo un’offerta educativa e formativa flessibile, inclusiva, capace di produrre risultati di apprendimento con valore di uso e di scambio, ovvero chiaramente descritti, misurabili rispetto alla padronanza e coerenti con il quadro normativo che ne regola l’attestazione e la certificazione. Appare, quindi, chiara la stretta connessione tra la possibilità di rendere esigibile il diritto soggettivo alla formazione e il ricorso possibile a forme di attestazione e certificazione di microqualificazioni<sup>5</sup> conseguibili dal cittadino in esito a percorsi modulari e flessibili, caratterizzati da focalizzazioni su specifici contenuti. D’altra parte, i principi di base che informano l’approccio *micro-credential* contenuto nella Raccomandazione del Consiglio sono già sostanzialmente presenti nel Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC) e ad esso vanno ricondotti sia le riflessioni, che i meccanismi di implementazione in materia. Ciò ne permette un potenziale utilizzo in diversi contesti (ad esempio, nella formazione continua dei lavoratori, nei processi di aggiornamento e riqualificazione che esitano in attestazioni registrabili nel fascicolo elettronico, nell’istruzione superiore e terziaria soprattutto in una logica di connessione con il lifelong e life wide learning e con la terza missione delle università), purché vengano opportunamente presidiati e rispettati i vincoli della standardizzazione all’interno del quadro normativo comune di riferimento del D.Lgs. n. 13/2013 e il collegamento con il Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ) e l’European qualification framework (EQF) e alle altre tassonomie già esistenti.

È con riferimento al quadro di insieme appena sintetizzato che l’Italia ha affrontato nell’ultimo triennio l’esercizio di programmazione e disegno di politiche in materia di incremento e adattamento dello stock di competenze disponibili presso la sua popolazione, a sostegno delle attese transizioni e per il raggiungimento dei nuovi benchmark. E lo ha fatto attivando percorsi di progettazione partecipata nell’ambito della governance multilivello e multiattore che caratterizza l’architettura del sistema educativo e formativo del Paese, ricercando coerenza interna, interfunzionalità, tracciabilità e misurabilità dei risultati, per utilizzare al meglio gli investimenti programmati e le risorse per essi allocate la cui intensità e il cui volume appaiono senza precedenti.

Microqualificazione per tempestivo allineamento a nuove esigenze mercato del lavoro

<sup>5</sup> Ci si riferisce alle microqualificazioni – traduzione preferibile rispetto a ‘micro-credenziali’ – per indicare quelle “qualificazioni composte da una o più competenze, costitutive di qualificazioni più ampie, rilasciate, nell’ambito del SNCC, in esito a percorsi di breve durata, anche a carattere flessibile, personalizzato e modulare” (Anpal 2022, Nota 83, p.37).



PNRR e PNNC:  
programmazione  
strategica degli  
interventi per  
sviluppo capitale  
umano

Nell'ultimo biennio – e non solo in funzione di dare risposte adeguate ed efficaci alla crisi pandemica – l'azione programmatica dell'Italia in materia di politiche sociali, del lavoro e della qualificazione del capitale umano è stata costantemente caratterizzata dall'incremento costante del dialogo interistituzionale e con tutti gli attori socio-economici a vario titolo rilevanti. In altri termini, con particolare evidenza sui temi della IFP, la programmazione si è evoluta da una modalità sommativa e pulviscolare di interventi frammentati, in direzione di un approccio olistico che fosse maggiormente in grado di farsi carico della complessità dei fenomeni e delle sfide associate. La discontinuità sopradescritta trova immediate evidenze nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), l'atto programmatico nel quale la correlazione tra l'obiettivo di far ripartire la crescita, migliorare la produttività e incrementare la competitività delle imprese con l'investimento per il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, appare diretta. Nel PNRR<sup>6</sup> sono individuate alcune linee di azione per potenziare le politiche attive del mercato del lavoro, la formazione professionale e il potenziamento del sistema nazionale di istruzione. L'adozione del Piano nazionale nuove competenze<sup>7</sup> (PNNC) contribuisce a definire livelli essenziali dell'IFP definendo puntualmente le caratteristiche e gli standard della formazione dei lavoratori, includendo e coniugando documenti strategici già adottati<sup>8</sup> e configurandosi come quadro di coordinamento più complessivo delle riforme e degli specifici investimenti previsti nell'ambito del PNRR<sup>9</sup>. Nonostante il sistema delle politiche attive del lavoro sia stato oggetto in anni recenti di diversi interventi di riforma<sup>10</sup>, permangono evidenti criticità sul piano della mancata riduzione dei divari territoriali relativi alla qualità e quantità dei servi-

<sup>6</sup> Missione 5 Inclusione e Coesione Componente 1 e Misura M4C1 – Potenziamento dell'offerta di istruzione per la parte relativa alla Riforma 1.1 – Riforma degli istituti tecnici e professionali volta ad allineare i curricula degli istituti tecnici e professionali alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo del Paese orientando il modello di istruzione tecnica e professionale verso l'innovazione introdotta da Industria 4.0 e incardinandolo nel rinnovato contesto dell'innovazione digitale.

<sup>7</sup> In particolare, nell'orizzonte temporale del quinquennio 2021-2025, i milestone e i target di riferimento del Piano nuove competenze sono:

*Milestone 1:* adozione del decreto interministeriale per l'entrata in vigore del Piano nuove competenze – oltre che di quello per l'entrata in vigore di GOL, in corso di perfezionamento.

*Target 2:* almeno 800mila lavoratori – nell'ambito dei 3 milioni complessivamente presi in carico da GOL – devono essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300mila per il rafforzamento delle competenze digitali.

<sup>8</sup> Ad esempio, il Piano strategico nazionale per le competenze degli adulti approvato l'8 luglio 2021 in Conferenza Unificata, oltre che sinteticamente richiamato nei suoi contenuti caratterizzanti.

<sup>9</sup> Missione 5, Componente 1.

<sup>10</sup> A partire dal Jobs Act, dal Piano di rafforzamento dei Servizi per l'impiego e dalla disciplina del Reddito di cittadinanza, per citare i più significativi.

zi erogati. Come già sottolineato, la pandemia da Covid-19 ha riproposto con evidenza il tema delle disuguaglianze, inducendo la necessità di provvedere al disegno di una cornice unitaria per orientare i Servizi per l'impiego al fine di attrezzarli al meglio per accompagnare le previste e necessarie riforme strutturali dell'economia.

Il Programma nazionale Garanzia di occupabilità per il lavoratori (GOL), assumendo le caratteristiche di una riforma di sistema – considerato l'orizzonte temporale previsto 2021-2025 e l'ammontare di risorse allocate per la sua implementazione<sup>11</sup> – introduce un approccio personalizzato alle politiche attive con il mercato del lavoro, definendo specifici percorsi che costituiscono Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) esigibili da ogni lavoratore, con priorità per i soggetti più vulnerabili. Con riguardo alle politiche di inserimento e transizione dei giovani nel mercato del lavoro, il rafforzamento del sistema duale<sup>12</sup> prevede una transizione duale dei sistemi della formazione professionale e delle imprese, attraverso la progressiva standardizzazione delle misure, l'ampliamento dell'offerta di apprendimento duale su tutto il territorio nazionale, anche attraverso maggiori modalità di applicazioni e l'incremento della propensione delle imprese nell'utilizzo dell'apprendistato duale e della capacità formativa delle imprese stesse.

Programma GOL e livelli essenziali prestazioni a favore dei lavoratori

Tra le misure ricomprese nel Piano è prevista, in via sperimentale, la possibilità di finanziare l'apprendistato di primo livello per gli adulti con licenza media che potranno beneficiare di interventi formativi con il sistema duale; tale azione si pone in linea di continuità con una delle azioni previste nel Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta che prevede la possibilità, tra le azioni essenziali individuate dal Ministero dell'Istruzione e dalle Regioni e Province autonome, dell'attivazione di percorsi finalizzati al conseguimento della qualifica e diploma professionale di leFP per gli adulti sulla base dei target prioritari identificati dalle Regioni, valorizzando le sperimentazioni già in essere sui territori ed eventualmente nella prospettiva di consentire il proseguimento della formazione nel livello terziario. Il quadro delineato nel PNNC va integrato con il dispositivo del Fondo nuove competenze (FNC)<sup>13</sup>, finanziato a valere su fondi nazionali e

<sup>11</sup> 4,4 miliardi di euro, oltre ai 500 milioni di euro a valere su REACT-EU.

<sup>12</sup> Previsto nel PNRR, nell'ambito della Missione 5 Inclusione e Coesione - Investimento 1.4. L'allocazione delle risorse è pari a 600 milioni di euro, laddove il target fissato al quarto trimestre 2025 è la partecipazione al sistema duale e l'ottenimento della relativa certificazione nel quinquennio 2021-2025 per almeno 135.000 persone in più rispetto ad una baseline di 39.000 persone.

<sup>13</sup> Il Fondo nuove competenze è stato introdotto dal cosiddetto Decreto Rilancio (decreto-legge n. 34/2020), successivamente modificato dall'art. 4 del cosiddetto Decreto Agosto (decreto-legge n. 104/2020) e attuato sulla base di quanto previsto dal decreto interministeriale del 9 ottobre 2020 e dal decreto interministeriale integrativo del 22 gennaio 2021.



Il Fondo nuove  
competenze  
per i lavoratori  
di imprese che  
innovano

risorse del Fondo sociale europeo, finalizzato a promuovere l'aggiornamento dei lavoratori di imprese che hanno stipulato intese o accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro in risposta alle innovazioni di processo, prodotto o di organizzazione. Si tratta di uno strumento con una duplice finalità: consentire ai lavoratori di acquisire nuove o maggiori competenze e gli strumenti necessari per adeguarsi alle ulteriori condizioni del mercato del lavoro e supportare le imprese ad adattarsi ai nuovi modelli organizzativi e produttivi determinati dall'emergenza epidemiologica legata al Covid-19. Le risorse erogate dal Fondo sono utilizzabili per coprire i costi delle ore di formazione dei dipendenti, compresi i relativi contributi previdenziali e assistenziali, previa riprogrammazione dell'orario di lavoro, mantenendo lo stesso stipendio. Il dispositivo rappresenta una declinazione concreta di alcuni dei messaggi chiave della Raccomandazione sui percorsi di miglioramento delle competenze (*Upskilling Pathways*), laddove prevede servizi per l'individuazione e la validazione delle competenze possedute dal lavoratore, la personalizzazione dei percorsi di apprendimento, sulla base della valutazione degli input delle competenze, procedendo alla progettazione di percorsi formativi per competenza, e implica la trasparenza e certificazione delle competenze acquisite a seguito dei corsi, e individuazione degli attori preposti alla trasparenza e alla certificazione. Appare evidente come l'implementazione di quanto programmato – e sopra sinteticamente descritto – sia fortemente interconnessa con l'attuazione del Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, adottato nel 2019<sup>14</sup> e successivamente modificato l'anno successivo<sup>15</sup>. In questa prospettiva, l'adeguamento dei sistemi informativi – da rendere e mantenere interoperabili e integrati nel Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIU) – avrebbe il duplice compito di migliorare la capacità informativa dei Centri e nei Centri e ridurre l'asimmetria informativa tra utenti e operatori dei servizi.

La programmazione relativa al Fondo sociale europeo Plus (FSE Plus) non è ancora giunta a completa finalizzazione, ma appare evidente già nell'Accordo di Partenariato Italia come, nella Programmazione 2021-2027, attraverso l'Obiettivo strategico di policy 4 (OP4) "Un Europa più sociale ed inclusiva", l'Italia sia chiamata ad affrontare molteplici sfide che investono direttamente la vita, il benessere e la partecipazione sociale delle persone, a partire da quelle più

<sup>14</sup> Decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali pro tempore 28 giugno 2019, n. 74.

<sup>15</sup> Decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali n. 59 del 22 maggio 2020, Modifiche al Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro.



vulnerabili. Vengono allocate nel FSE Plus ingenti risorse per la realizzazione di politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione, dell'inclusione e protezione sociale e della salute. I Programmi Nazionali (Programmi Giovani, donne e lavoro, Scuola e competenze e Inclusione e lotta alla povertà) e i Programmi Regionali FSE Plus opereranno in sinergia e con un grado elevato di integrazione reciproca. Nell'area di policy Istruzione formazione e competenze, i risultati attesi più rilevanti riguardano il miglioramento delle competenze chiave della popolazione – a partire da quelle di base e quelle digitali, verdi e blu –, il contenimento dei fenomeni di dispersione scolastica e l'innalzamento dei livelli di istruzione terziaria.

La ricostruzione del quadro strategico e normativo programmatico consente di evidenziare almeno quattro sfide che il sistema formativo nazionale è chiamato ad affrontare: mismatch orizzontale e verticale, bassa attrattività dell'IFP (evidenziata dal modesto tasso di partecipazione), bassi livelli di qualificazioni e analfabetismo funzionale e padronanza insufficiente di competenze digitali. L'Italia sconta importanti e diversificati livelli di asimmetria di competenze (tanto verticale, quanto orizzontale). Cambiamenti tecnologici (e relativa difficoltà ad adeguarsi ad essi e a trarne vantaggi), invecchiamento della popolazione in età lavorativa e obsolescenza delle competenze possedute sono tra le cause più importanti e che richiedono strategie di contrasto adeguate e puntuali. Ma lo sono anche fragilità e non omogenea presenza sui territori di offerta di servizi di orientamento e necessità di migliorare la qualità e la tempestività con la quale si rendono disponibili le informazioni sui bisogni e sui fabbisogni (LMI - Labour Market Intelligence e Skills intelligence).

Il preoccupante dato sulla consistenza dell'analfabetismo funzionale della popolazione italiana va, inoltre, letto in associazione con le evidenze relative alla bassa partecipazione dei cittadini all'offerta educativa e formativa<sup>16</sup>.

La scarsa padronanza delle competenze digitali, indipendentemente se di base o avanzate, continua a rappresentare una importante criticità e le risultanze rintracciabili nel Rapporto DESI 2022 (European Commission 2022), evidenziano la dimensione della sfida che i sistemi educativi e formativi sono chiamati a fronteggiare nel breve periodo.

La mancanza o la carenza di tali skills si riflette sia sul piano delle opportunità occupazionali, sia su quello dello sviluppo di quel pensiero critico, così determinante nell'assumere decisioni corrette e funzionali al momento delle scelte fondamentali di ogni persona e costituisce un freno all'innovazione

Le sfide in Italia per il superamento delle asimmetrie di competenze

Rapporto DESI 2022 Commissione europea: Italia in ritardo, bisogna correre

<sup>16</sup> Secondo gli ultimi dati disponibili (Eurostat – LFS e AES), la propensione dei cittadini ad investire sulle proprie competenze sta – comunque – dando importanti segnali di crescita, pur attestandosi su livelli ancora troppo bassi.



e alla competitività delle unità produttive esistenti e allo sviluppo di nuove imprese.

La ricostruzione sintetica sopra descritta del quadro delle politiche in materia di apprendimento permanente – quale leva utilizzabile nell’implementazione di politiche attive del lavoro al livello europeo – e delle linee di coerenza e rilevanza rintracciabili nelle direttrici nelle quali si articola la programmazione degli investimenti e la definizione di un coerente apparato normativo al livello nazionale, può essere utilmente integrata con le riflessioni e le analisi di seguito presentate. A partire da una focalizzazione sulle caratteristiche, le funzioni e le linee evolutive di un dispositivo come quello rappresentato da Atlante del lavoro (piattaforma informativa dell’Inapp a disposizione di cittadini e operatori coinvolti nell’attuazione delle politiche attive) vengono osservati – dal lato delle imprese – i bisogni e i fabbisogni professionali e di competenze. Leggere e descrivere i contenuti del lavoro e delle professioni, e rilevare i principali *skills shortages* nei mercati del lavoro sono attività cruciali per orientare più efficacemente politiche e investimenti verso una offerta formativa più adeguata, a fronte di livelli troppo bassi di padronanza di competenze non cognitive da parte di una quota estremamente significativa della popolazione adulta che permane in condizioni di analfabetismo funzionale.

### **3.2 Osservare il lavoro, leggerne le evoluzioni, individuare e descrivere competenze adeguate**

Il Pilastro europeo dei diritti sociali, ponendo le competenze, l’innovazione e la protezione sociale su un piano di parità, individua tra i principi cardine il diritto di accesso a percorsi finalizzati all’apprendimento permanente, nella logica di ridurre la percentuale di popolazione con bassi livelli di qualificazione sempre più esposta alla marginalizzazione e all’esclusione dal mercato del lavoro. I servizi integrati delle politiche attive del lavoro dovranno sempre più porsi l’obiettivo di aumentare i livelli di partecipazione dei cittadini alle attività di istruzione e formazione continua, ampliando le possibilità di accesso ai servizi di orientamento e accompagnamento nella definizione dei fabbisogni formativi, nonché alle attività di valutazione delle competenze acquisite in qualsiasi contesto di vita ai fini della loro tracciabilità e capitalizzazione.

L’obiettivo di mettere a punto un quadro di descrittori del lavoro, a supporto del sistema dell’apprendimento permanente e di rinforzo alle scelte di politica pubblica, nazionale ed europea, in materia di lavoro e formazione, ha generato un complesso percorso di ricerca e di accountability istituzionale. In questo processo, le politiche dell’education si interconnettono con quelle

economiche, del lavoro, dell'inclusione sociale, dell'innovazione, dell'ambiente e della sostenibilità<sup>17</sup>.

Una tale sinergia, frutto del lungo e complesso processo di innovazione promosso in sede comunitaria per lo sviluppo dell'apprendimento permanente, ha permesso di tradurre le linee programmatiche della Commissione e del Parlamento europeo in precise strategie di ricerca e intervento a livello nazionale.

Le scelte di policy fatte dall'Italia per il recepimento nel quadro politico strategico nazionale, e/o regionale e delle Province autonome, delle misure per ampliare le condizioni di accesso dei cittadini ai servizi per l'apprendimento permanente, trovano attuazione nelle sinergie interistituzionali che hanno consentito la realizzazione dell'Atlante del lavoro, del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali e del Quadro nazionale delle qualificazioni.

In linea con il quadro normativo<sup>18</sup> e programmatico si è collocata la decisione di realizzare un riferimento unico di descrittori del lavoro, cui ancorare l'offerta di istruzione e formazione definita da tutti gli enti titolari dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Questo riferimento ha preso il nome di Atlante del lavoro e delle qualificazioni e ha dato avvio a una molteplicità di azioni tra loro raccordabili ai fini dell'esigibilità del diritto all'apprendimento permanente. L'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, realizzato dall'Inapp a partire dal 2013 nell'ambito dei lavori del Gruppo Tecnico Nazionale<sup>19</sup> ha dunque avuto sin dalle sue origini l'obiettivo di raccogliere

Sinergie interistituzionali per l'apprendimento permanente

Atlante lavoro e Repertorio nazionale titoli di studio e qualificazioni professionali

<sup>17</sup> L'esigenza di adottare tale approccio è anche richiamata nell'agenda della Commissione europea in tema di competenze, competitività sostenibile, equità sociale e resilienza, così come all'interno del Green Deal europeo, nella nuova strategia digitale, nel nuovo piano d'azione per l'economia circolare e nella strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030.

<sup>18</sup> Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 5 gennaio 2021, Linee guida per l'interoperabilità degli Enti pubblici titolari del Sistema nazionale di certificazione delle competenze; decreto 8 gennaio 2018, Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al D.Lgs. n. 13 del 16 gennaio 2013; decreto interministeriale 30 giugno 2015, Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'art. 8 del D.Lgs. n. 13 del 16 gennaio 2013; decreto legislativo 16 gennaio 2013 n. 13, Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'art. 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

<sup>19</sup> Istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali con il decreto interministeriale 30 giugno 2015, art. 9, comma 1 ed integrato dal decreto interministeriale 8 gennaio 2018, art. 5, comma 3, è composto da rappresentanti del: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; Ministero, dell'Università e della ricerca; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche europee; Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano; Agenzia nazionale politiche attive del lavoro; e si avvale del supporto scientifico dell'Inapp e tecnico di Tecnostruttura delle Regioni,



Apprendimento  
permanente e  
certificazione  
delle competenze

e descrivere il mondo del lavoro, delle qualificazioni e delle professioni per fornire ai cittadini e agli operatori del settore uno strumento unico e in continuo aggiornamento, in grado di accogliere il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali.

Con le risorse comunitarie per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza si ha l'occasione di far decollare un sistema di lifelong learning che guardi ai giovani e agli adulti e che consenta di acquisire conoscenze e competenze funzionali alle esigenze di qualificazione e riqualificazione per l'ingresso e il reinserimento nel mondo del lavoro, ma anche utili all'esercizio della cittadinanza attiva e della partecipazione democratica.

Promuovere e potenziare il sistema nazionale di apprendimento permanente e di certificazione delle competenze è una opportunità strategica, tanto più in una situazione sociale di crisi quale quella che viviamo oggi con l'emergere di sempre nuove forme di povertà educativa. Coerentemente, l'apprendimento di nuove competenze (reskilling) e il miglioramento di quelle esistenti per accedere a occupazioni più avanzate (upskilling) sono tra gli obiettivi al centro del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Integrare i servizi offerti ai cittadini, per implementare le attuali strategie economiche e sociali nazionali ed europee, trova in Atlante una piattaforma di raccordo per tutti gli attori del lavoro e della formazione. L'Atlante è, dunque, utile come strumento operativo a supporto dei servizi, pubblici e privati, per il lavoro, per il mantenimento dei requisiti di occupabilità e per l'apprendimento permanente (orientamento al lavoro, consulenza orientativa, individuazione, validazione e certificazione delle competenze, intermediazione per l'incontro domanda e offerta di lavoro ecc.), ma può altresì costituire uno strumento per accompagnare la 'flexsecurity positiva' delle persone, intesa come la possibilità di gestire in modo attivo la propria mobilità occupazionale.

Il processo socio-istituzionale, definito e agito a livello nazionale, ha favorito la convergenza di principi e procedimenti volti a:

- sviluppare un linguaggio comune in ottica di integrazione e coordinamento tra i diversi soggetti dell'istruzione, della formazione, del lavoro, delle imprese e del welfare;
- standardizzare le procedure di definizione dei percorsi personalizzati di analisi, valorizzazione e sviluppo delle competenze;

---

per i rispettivi ambiti di competenza. Secondo il Regolamento interno dello stesso, il Gruppo tecnico si avvale anche dei lavori effettuati da uno specifico Gruppo di lavoro denominato Gruppo certificazione competenze, istituito presso Tecnostruttura delle Regioni e al quale partecipano rappresentanze delle Regioni e P.A., e del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali con il supporto tecnico scientifico di Anpal, Inapp e Tecnostruttura.

- migliorare le pratiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso la diffusione di azioni di messa in trasparenza e tracciabilità degli apprendimenti comunque acquisiti per favorire processi mirati di mobilità occupazionale, di studio e geografica;
- diffondere su tutto il territorio nazionale servizi al cittadino fondati sul presidio della qualità delle risorse professionali, dei dispositivi e degli strumenti predisposti alla realizzazione di tali processi.

In questo sistema integrato di servizi, le politiche attive del lavoro si pongono sempre più come finalità la valorizzazione degli apprendimenti per la personalizzazione dei percorsi di inclusione e mobilità.

L'Atlante del lavoro pone la descrizione del lavoro al centro della sua struttura e consultazione, e definisce una originale tassonomia di contenuti che lo hanno reso il dispositivo classificatorio e informativo nazionale a supporto del Repertorio nazionale. Esso è realizzato sulla base delle sequenze descrittive dei settori economico-professionali che a loro volta rappresentano il sistema di classificazione italiano che, a partire dai codici di classificazione statistica Istat (ATECO e CP), consente di aggregare in settori l'insieme delle attività e delle professionalità operanti sul mercato del lavoro<sup>20</sup>. Per questo non è soltanto un prodotto di ricerca, ma un percorso istituzionale condiviso e riconosciuto. Consente di avere informazioni qualitative, ma anche quantitative, su ciò che viene descritto e quindi di poter analizzare i sistemi dell'apprendimento e del lavoro e valutare l'adeguatezza dell'offerta formativa rispetto alle esigenze del mercato del lavoro, così come la sua tendenza evolutiva, in linea con quanto definito nel Piano nazionale nuove competenze.

La descrizione proposta ha uno scopo informativo e si avvale di un linguaggio preciso e tecnico, ancorato a una logica organizzativa e processuale (Mazzarella *et al.* 2017), caratterizzata da una sequenza 'procedurale' dei diversi aggregati di attività/compiti, visti in modo 'oggettivo' (al di là di chi è chiamato a svolgere professioni, ruoli, figure ecc.), e da come esse sono svolte e con quali risorse (competenze, conoscenze ecc.).

Si è trattato dunque di pervenire a un sistema di riferimento in grado di cogliere la natura intrecciata e interconnessa dell'apprendimento, ma anche di rendere conto delle interdipendenze tra i vari contesti. La natura dinamica di questo sistema risiede nella sua costante tensione all'aggiornamento, essendo alimentato da continui studi di caso.

Atlante si colloca all'interno di questo quadro tecnico-metodologico nel quale il sistema dell'apprendimento permanente ha necessità di modulare istanze

Atlante lavoro,  
un supporto  
per conciliare  
apprendimento  
permanente e  
occupabilità

<sup>20</sup> Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 5 gennaio 2021, Linee guida per l'interoperabilità degli Enti pubblici titolari del Sistema nazionale di certificazione delle competenze.



di normalizzazione e di standardizzazione, con le specificità di una sempre più diversificata gamma di ambienti e contesti operativi. I contesti d'uso di Atlante fanno riferimento ai servizi educativi, di formazione, di orientamento e per il lavoro.

Dall'obiettivo iniziale di mettere in chiaro il Repertorio nazionale delle qualificazioni, in virtù della necessità di istituire un sistema nazionale di certificazione delle competenze acquisite in qualsiasi ambito (formale, non formale o informale), si è quindi approdati a una piattaforma di opportunità d'uso molto ampia e diversificata.

L'implementazione degli elementi minimi standard per la definizione dei risultati dell'apprendimento, contenuti nell'Atlante lavoro e nel Quadro Nazionale delle Qualificazioni, permettono al Repertorio nazionale di agire il ruolo di connettore tra il sistema per l'apprendimento permanente (offerta nell'ambito dei sistemi nazionali dell'istruzione secondaria e superiore; del sistema dell'istruzione degli adulti; dei sistemi della formazione professionale regionale e delle Province autonome; dei servizi di certificazione delle competenze comunque e dovunque acquisite) e il mercato del lavoro.

Accompagnare i processi di *qualification design* in relazione ai bisogni di competenze espressi dal mercato del lavoro significa dominare i metodi per indagare le esigenze emergenti e individuare gli obiettivi di apprendimento più idonei a rispondere a esse. Più questa dinamica nel mercato del lavoro di *qualification design* è volontaria e più c'è bisogno, per essere occupabili, di avere gli strumenti di competitività adeguati.

### 3.3 Fabbisogni di professioni e di competenze nel mercato del lavoro

L'ampio spettro delle policy comunitarie e nazionali in materia di competenze, precedentemente richiamato, va inoltre inquadrato considerando le tendenze e criticità presenti nel tessuto produttivo. Sotto questo profilo, importanti indicazioni possono essere tratte dalla IV edizione dell'Indagine Inapp - Professioni e Competenze (Inapp-PEC).

Gap tra necessità  
produttive e  
competenze  
forza lavoro  
occupata

Nel 2017, anno della precedente edizione dell'indagine Inapp-PEC, un terzo delle imprese italiane segnalava la necessità di adeguare le conoscenze e le competenze di specifiche figure professionali, per il 2021 il dato si attesta al solo 22,8% delle imprese.

In termini percentuali, le realtà produttive medio-grandi registrano con maggiore frequenza la necessità di aggiornare le conoscenze e le competenze del personale: nel triennio 2018-2020 l'esigenza di fabbisogni professionali nel personale è espressa dal 37,1% delle imprese con 50-249 addetti e dal

40,2% di quelle con 250 addetti e oltre. Secondo i dati Istat del Rapporto sulle Imprese 2021, le imprese medie-grandi costituiscono meno dello 0,7% delle 4,4 milioni di imprese attive non agricole e rappresentano più di un terzo degli occupati. In un tessuto economico nazionale costituito quindi per la quasi totalità da piccole imprese, ove trovano impiego poco meno dei 2/3 degli occupati dell'industria e dei servizi, va certamente preso atto che nei contesti produttivi più strutturati sia possibile definire con maggiore efficacia i deficit di competenze e conoscenze degli addetti, predisponendo conseguentemente adeguati e finalizzati interventi per il rafforzamento delle risorse umane. Lo stretto rapporto tra individuazione dei fabbisogni e dimensione di impresa appare peraltro trasversale nei diversi settori produttivi, con una relativa maggiore capacità di analisi dei fabbisogni interni da parte delle imprese dei settori della chimica, farmaceutica e plastica (25,9%) e dell'elettronica (24,9%).

Secondo i dati dell'Indagine Inapp-PEC, tra il 2018 ed il 2020 il 10,2% delle imprese italiane ha introdotto innovazioni in tema di competitività. Le politiche finalizzate al suo incremento hanno trovato un maggiore sviluppo nelle imprese medio-grandi, con percentuali pari al 18,9% per quelle con 50-249 addetti e a circa il 20% in quelle con 250 addetti e oltre. Differenziazioni significative si rilevano invece nei settori economici. Nell'industria il 14,8% delle imprese ha introdotto cambiamenti per accrescere il proprio livello di competitività, con percentuali che toccano il 19,1% per le imprese della chimica, farmaceutica e plastica e il 18,4% per quelle dell'elettronica. Mediamente minore appare la propensione all'innovazione nelle public utilities (11,7%), nelle costruzioni (10,3%) e soprattutto nei servizi (9,2%). Nel triennio 2018-2020 il 17,5% delle imprese ha in particolare modificato la gamma di prodotti/servizi, il 16,4% ha introdotto nuove tecnologie e macchinari e il 15,6% ha incrementato il volume degli investimenti (tabella 3.1). Queste tre tipologie di innovazione rappresentano insieme, in buona sostanza, i fattori su cui si gioca la competitività delle imprese del Paese.

Innovazione tecnologica nel 10% delle imprese (20% nelle medio-grandi settore industria)

**Tabella 3.1 Innovazioni in tema di competitività (val. %)**

Innovazioni	Si	No
Tecnologie e/o macchine	16,4	83,6
Materiali	7,7	92,3
Prodotti/servizi	17,5	82,5
Processi di produzione	4,6	95,4
Industria 4.0 e/o altri incentivi pubblici	7,6	92,4
Canali di vendita, fornitura e consegna di beni e servizi	12,1	87,9
Espansione dell'export	2,7	97,3
Digitalizzazione e automazione	9,4	90,6
Nuovi modelli di business	8,3	91,7
Partnership con imprese	10,6	89,4
Incremento degli investimenti	15,6	84,4
<b>Totale</b>	<b>10,2</b>	<b>89,8</b>

Fonte: Inapp, Indagine Professioni e competenze, 2021

Innovazione organizzativa in un quarto delle imprese (35% di quelle medio-grandi)

Le innovazioni organizzative sono un altro fattore da considerare nell'analisi dei fabbisogni. La diffusione della pandemia da Covid-19 ha determinato impatti rilevanti nell'organizzazione d'impresa, forse in misura maggiore rispetto alle stesse innovazioni in tema di competitività, con un largo e diffuso utilizzo di strumenti per fronteggiare una congiuntura economica estremamente negativa, per alcuni settori in particolare e soprattutto per le piccole imprese. Tra il 2018 ed il 2020 oltre un quarto delle imprese ha introdotto modifiche nell'organizzazione del lavoro. Processi di riorganizzazione interna hanno trovato mediamente una maggiore diffusione nelle realtà produttive medie e grandi, interessando circa il 35% delle imprese. Cambiamenti sul piano organizzativo hanno trovato attuazione in misura maggiore nell'industria nel suo complesso (27,3%), in particolar modo nelle imprese dei settori dell'elettronica (31,2%), della chimica, farmaceutica e plastica (30,5%) e della metalmeccanica (29,4%). Tali processi hanno trovato attuazione altresì in una percentuale significativa di imprese del settore dell'energia, acqua e rifiuti (26,6%), mentre decisamente più contenuta è la portata delle innovazioni organizzative nei servizi (25,2%) e soprattutto nelle costruzioni (24,1%). Dai



risultati dell'Indagine PEC emerge un quadro articolato delle tipologie di cambiamenti introdotti nel triennio 2018-2020. Il 46% delle imprese ha rafforzato le misure in materia di sicurezza sul lavoro (tabella 3.2).

**Tabella 3.2 Innovazioni in tema di organizzazione di impresa (val. %)**

Tipologia di innovazione	Si	No
Utilizzo del lavoro a distanza o smart working	16,6	83,4
Riduzione delle ore di lavoro o dei turni del personale	26,4	73,6
Aumento delle ore di lavoro o dei turni del personale	3,8	96,2
Rimodulazione dei giorni di lavoro/aumento dei giorni di apertura	11,0	89,0
Cassa integrazione guadagni	41,9	58,1
Rafforzamento delle misure in materia di sicurezza sul lavoro	46,0	54,0
Formazione del personale finalizzata agli obiettivi di impresa	32,5	67,5
<b>Totale</b>	<b>25,5</b>	<b>74,5</b>

Fonte: Inapp, Indagine Professioni e competenze, 2021

Il 32,5% delle imprese ha invece provveduto a formare il personale in considerazione degli obiettivi aziendali. Per altri versi, come accennato in precedenza, le imprese hanno fatto ricorso a strumenti 'difensivi', ritenuti necessari per reagire alla fase di crisi e restare sul mercato. In questa ottica sono certamente riconducibili i processi di riorganizzazione basati sulla Cassa integrazione guadagni, adottati dal 41,9% delle imprese, ovvero la riduzione delle ore di lavoro e dei turni (26,4%); per converso, una percentuale estremamente limitata di imprese ha aumentato il numero di ore di lavoro e dei turni (3,8%).

Nel sistema produttivo italiano sussistono ancora significative difficoltà e ritardi nello sviluppo di politiche in tema di sostenibilità, adottate tra il 2018 e il 2020 solo dall'8,6% delle imprese. Anche sulla sostenibilità emerge una maggiore capacità di implementazione da parte della media e grande impresa: nel dettaglio, innovazioni in tale campo sono state sviluppate dal 18,2% delle imprese con 250 addetti e oltre, dal 16,3% per le imprese con 50-249 addetti, dal 12,2% per quelle con 10-49 addetti e dal 7,8% per quelle con 1-9 addetti. Per ciò che concerne i settori di attività economica, si rileva una maggiore attenzione alle problematiche ambientali nelle imprese dei comparti dell'energia, dell'acqua e dei rifiuti (17,2%). Significativo appare

Sostenibilità:  
sviluppo solo per  
8,6% imprese



inoltre il dato relativo al settore industriale (12,2%), con percentuali anche più consistenti per le imprese della chimica, farmaceutica e plastica (16,7%) e dell'elettronica (13,3%). I principali interventi in media hanno infatti riguardato segnatamente il miglioramento della gestione dei rifiuti (25%, tabella 3.3), l'efficienza e il risparmio energetico (14,2%) e la prevenzione/riduzione dell'inquinamento ambientale (12,4%).

**Tabella 3.3 Politiche aziendali in tema di sostenibilità (val. %)**

Tipologia di innovazione	Si	No
Efficienza/risparmio energetico	14,2	85,8
Produzione/consumo di energie da fonti rinnovabili	3,1	96,9
Prevenzione/riduzione dell'inquinamento ambientale	12,4	87,6
Materiali e processi ecosostenibili	6,7	93,3
Miglioramenti nella gestione dei rifiuti	25,0	75,0
Diminuzione costi/impatto della logistica e dei trasporti	6,0	94,0
Certificazione ambientale dei prodotti/servizi	6,3	93,7
Eco-innovazioni di prodotto/processo	2,3	97,7
Creazione di filiere ecosostenibili a livello territoriale	1,2	98,8
<b>Totale</b>	<b>8,6</b>	<b>91,4</b>

Fonte: Inapp, Indagine Professioni e competenze, 2021

Più  
competitività,  
maggiori  
fabbisogni di  
competenze

I dati dell'indagine evidenziano inoltre che la rilevazione di fabbisogni da parte delle imprese avviene maggiormente in coincidenza di processi di innovazione interni, che nei fatti impongono con maggiore urgenza l'adeguamento delle conoscenze e delle competenze del personale. Nel dettaglio, la presenza di fabbisogni espressi dalle imprese si registra prevalentemente in contesti di mutamenti organizzativi (44,6%). Con percentuali altrettanto significative le imprese esprimono la necessità di colmare il gap di competenze della propria forza lavoro in coincidenza della introduzione di modelli e pratiche per accrescere la competitività (33,3%). Più debole è invece la presenza di fabbisogno in concomitanza di interventi volti al perseguimento della sostenibilità nei contesti produttivi (22%). La tabella che segue riporta l'incidenza dei fabbisogni per i diversi raggruppamenti professionali.

**Tabella 3.4 Incidenza dei fabbisogni per raggruppamenti professionali associata alle tipologie di innovazione introdotte in impresa (val. %)**

Qualificazione	Grandi gruppi professionali CP Istat 2011	Competitività <sup>21</sup>	Organizzazione <sup>22</sup>	Sostenibilità <sup>23</sup>
A	Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	3,4	4,0	2,4
	Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	5,2	4,7	4,1
	Professioni tecniche	16,7	15,0	13,9
M	Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	20,7	21,7	19,0
	Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	24,5	28,6	27,6
B	Artigiani, operai specializzati e agricoltori	16,6	14,9	18,6
	Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	6,9	6,3	7,5
	Professioni non qualificate	6,1	4,8	6,9

Fonte: Inapp, Indagine Professioni e competenze, 2021

Tra le professioni ad alta qualificazione le professioni tecniche sono certamente il segmento per il quale emerge una maggior esigenza di aggiornamento in presenza di processi di innovazione di impresa. In particolare per il 16,7% delle professioni tecniche viene indicato un fabbisogno professionale laddove sono stati avviati interventi volti a potenziare la competitività di impresa, soprattutto in riferimento alla creazione di nuove partnership. Sempre in riferimento alle professioni tecniche, per il 15% emerge un fabbisogno in costanza di innovazioni organizzative espresse, soprattutto in termini di uti-

Fabbisogni maggiori per professioni tecniche, meno per le intellettuali e apicali

<sup>21</sup> Per le tipologie di innovazione per la competitività, cfr. tabella 3.1.

<sup>22</sup> Per le tipologie di innovazione organizzativa, cfr. tabella 3.2.

<sup>23</sup> Per le tipologie di innovazione per la sostenibilità, cfr. tabella 3.3.



lizzo del lavoro a distanza o smart working, mentre per il 13,9% è segnalato in presenza di soluzioni aziendali per la sostenibilità, con particolare attenzione alle misure volte alla gestione dei rifiuti e alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento ambientale.

Le professioni intellettuali evidenziano percentuali di fabbisogno sensibilmente inferiori, con il 5,2% di fabbisogni riferiti all'adozione di pratiche a sostegno della competitività promossa attraverso la transizione alla digitalizzazione e automazione dei processi aziendali e all'introduzione di nuovi processi di produzione. Sul versante dei mutamenti organizzativi, in analogia con le professioni tecniche, il fabbisogno (4,7%) si addensa intorno all'utilizzo del lavoro a distanza. Infine, sul fronte della sostenibilità il 4,1% di fabbisogno emerge in presenza di misure volte alla gestione dei rifiuti e alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento ambientale.

Le professioni apicali manifestano indicazioni di fabbisogno più contenute. Il 3,4% di fabbisogno si associa a interventi in tema di competitività, in particolare: adozione di nuovi modelli di business; incremento degli investimenti; potenziamento di nuovi canali di vendita, fornitura e consegna di beni e servizi. Il 4% si pone in relazione a nuove scelte organizzative in coincidenza di interventi di rafforzamento delle misure in materia di sicurezza sul lavoro. Infine, il 2,4% di fabbisogno è avvertito in concomitanza di interventi per la sostenibilità con prevalenza di criticità rispetto alle esigenze di miglioramento nella gestione dei rifiuti e il 2,9% associato alla introduzione di soluzioni utili a diminuire costi e impatti della logistica e dei trasporti.

La maggiore incidenza di fabbisogno associata alla introduzione di processi innovativi si registra quindi per le professioni a media qualificazione. I dati per le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi indicano nelle innovazioni organizzative la percentuale più elevata di fabbisogno (28,6%) in special modo con riferimento alla necessità di rimodulare il tempo di lavoro. Il 27,6% si collega alla sensibilità delle aziende per la sostenibilità sostanziata in interventi volti al miglioramento della gestione dei rifiuti e di efficientamento e risparmio energetico. Il 24,5% di fabbisogno viene infine indicato, rispetto alle innovazioni aziendali per la competitività che si manifestano nel potenziamento di nuovi canali di vendita, fornitura e consegna di beni e servizi (es. online, e-commerce), nell'introduzione di nuovi prodotti/servizi e nell'adozione di nuovi modelli di business. Le professioni esecutive occupate nel lavoro d'ufficio registrano fabbisogni leggermente meno marcati in presenza di innovazioni in impresa. Il valore più alto coincide con l'innovazione organizzativa (21,7%), intercettando soprattutto l'introduzione del lavoro a distanza. Sempre per le professioni esecutive nel lavoro di ufficio, per il 20,7% si rileva una presenza di fabbisogni in relazione agli interventi aziendali per la

competitività caratterizzati dall'incremento degli investimenti, dalle creazioni di nuove partnership e dall'introduzione di nuove/altre tecnologie e macchine. Inoltre, sul versante delle innovazioni in tema di sostenibilità emerge un fabbisogno professionale per il 19% delle professioni esecutive, in particolare nei casi in cui si sono operati nell'impresa interventi volti al miglioramento della gestione dei rifiuti e di efficientamento e risparmio energetico.

Il raggruppamento delle professioni a bassa qualificazione vede le figure artigiane e operaie come oggetto di fabbisogno più significativo in presenza di innovazioni. In particolare, per il 18,6% di artigiani e operai le imprese indicano la necessità di aggiornare conoscenze e competenze nel caso di innovazioni sul versante della sostenibilità, focalizzandosi sul miglioramento della gestione dei rifiuti, mentre per il 16,6% si rileva in presenza di innovazioni per la competitività attraverso l'introduzione di nuovi processi di produzione e nuovi materiali. Infine, per il 14,9% i fabbisogni emergono in coincidenza con mutamenti organizzativi associati alla rimodulazione delle giornate di lavoro e al rafforzamento delle misure in materia di sicurezza sul lavoro.

Molto più basse le percentuali di fabbisogno dei conduttori di impianti e macchinari e delle professioni non qualificate, che registrano rispettivamente il 7,5% e il 6,9% associato all'adozione di pratiche aziendali per la sostenibilità in particolare relativamente alla prevenzione/riduzione dell'inquinamento ambientale e alla gestione dei rifiuti. Per i conduttori di impianti la necessità di fabbisogno legata alla competitività si colloca al 6,9% in coincidenza con l'introduzione di nuovi processi di produzione e nuovi materiali. Le professioni non qualificate invece associano un fabbisogno del 6,1% alle strategie aziendali di espansione dell'export.

Sul versante delle innovazioni organizzative, conduttori di impianti e professioni non qualificate esprimono rispettivamente il 6,3% e il 4,8% di fabbisogno. In particolare, il primo dei due gruppi in riferimento all'aumento delle ore di lavoro e il secondo all'attivazione di interventi formativi finalizzati agli obiettivi di impresa.

La recessione economica del nostro Paese ha certamente determinato riflessi e impatti anche sulla capacità delle imprese di programmare gli investimenti nelle risorse umane, ma dai dati dell'indagine emerge che in Italia l'individuazione di fabbisogni professionali si realizza tendenzialmente con incidenza maggiore nelle imprese di maggiori dimensioni e nei contesti produttivi che adottano innovazioni sul versante della competitività, dell'organizzazione interna e della stessa transizione ecologica. Il tessuto economico produttivo nazionale, costituito in grande prevalenza da piccole e medie imprese, pone alla luce una difficoltà relativa alla carenza di *vision* sui fabbisogni di compe-

Tra le basse qualifiche, richiesta di aggiornamento competenze operai e artigiani



tenze e conoscenze degli addetti. Lo stretto rapporto tra individuazione dei fabbisogni e dimensione di impresa appare peraltro trasversale nei diversi settori produttivi, evidenziando un deficit piuttosto ampio nella definizione degli interventi per il rafforzamento delle risorse umane.

## Conclusioni e prospettive

La rilettura complessiva delle evidenze emerse dalle due indagini presentate fornisce elementi di conoscenza rilevanti ai fini dell'ideazione e implementazione di azioni mirate, nel quadro degli interventi definiti dalle scelte di politica pubblica adottate nel nostro Paese.

Nelle sollecitazioni iniziali viene, quindi, posta l'attenzione sul bisogno di massimizzare gli sforzi di diversificazione dell'offerta di servizi. Nell'area di policy Istruzione, formazione e competenze, i risultati attesi più rilevanti riguardano il miglioramento delle competenze chiave della popolazione – a partire da quelle di base e quelle digitali, verdi e blu –, il contenimento dei fenomeni di dispersione scolastica e l'innalzamento dei livelli di istruzione terziaria. Implementare metodi innovativi per progettare percorsi di upskilling e reskilling, capaci di rispondere adeguatamente alle richieste emergenti nei mercati del lavoro in trasformazione e a quelle – esplicite o latenti – dei cittadini, appare irrinunciabile. È fuor di dubbio che un alto grado di personalizzazione degli interventi educativi e formativi è uno degli elementi che possono portare i potenziali utenti a tornare a dare valore all'istruzione e alla formazione come una delle chiavi di volta per il miglioramento della propria condizione professionale ed esistenziale.

Percorsi progettati in quest'ottica rappresenterebbero strumenti essenziali in grado di ridurre il gap strutturale del nostro Paese rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea in relazione alla carenza di molta parte della nostra popolazione, non solo di competenze per il lavoro (mismatch tra domanda e offerta), ma anche di life skill e competenze di base e trasversali, specialmente digitali.

Tale carenza ha l'effetto conseguente di ridurre notevolmente anche la potenziale attrattività dell'offerta formativa, dovuta alla riduzione delle aspettative di crescita delle conoscenze e delle competenze proprio da parte dei cittadini maggiormente bisognosi.

La presenza di forti e crescenti divari territoriali in materia di istruzione e formazione incrementa considerevolmente il rischio di perpetuare ritardi, di riprodurre condizioni, relazioni e modelli organizzativi cristallizzati che caratterizzano negativamente i territori, la loro storia sociale, le loro prerogative, la loro disponibilità di risorse e opportunità.

Il disegno strategico unitario e integrato tracciato nel PNRR prefigura assetti e forme di collaborazione tra attori diversi, in parte inediti e non scontati, ponendo al centro dell'attenzione il tema della 'capacitazione' delle istituzioni, delle parti sociali e di tutte le componenti della società civile che sono chiamati a collaborare e a condividere responsabilità programmatiche e attuative. La programmazione delle azioni di politica attiva appare, dunque, essersi evoluta da una modalità sommativa di interventi frammentati, in direzione di un approccio olistico che sia maggiormente in grado di farsi carico della complessità dei fenomeni e delle nuove sfide cui i cittadini dovranno rispondere. Ciò sta consentendo di intervenire con maggior efficacia ed efficienza, ad esempio, sulla problematica dell'accessibilità, agendo sui tempi e modi con i quali si rendono disponibili servizi integrati di formazione, orientamento, supporto e accompagnamento, favorendo la conciliazione – soprattutto nel caso della popolazione adulta, in generale, e femminile, in particolare – tra tempi di vita, di lavoro e di apprendimento.

La necessità di migliorare l'attrattività dei sistemi di offerta di istruzione e formazione – unita alla necessità di migliorare al tempo stesso anche la capacità di trasformare rapidamente le competenze di coloro che decidono di entrare nei contesti produttivi – sono, dunque, componenti fondamentali della strategia in materia di apprendimento permanente in corso di implementazione. Infatti, una maggiore attrattività dell'offerta permetterebbe di accrescere l'esigibilità del diritto soggettivo alla formazione e di facilitare l'accesso e la fruizione da parte dei destinatari di tutte le età.

Rispetto ai richiamati elementi di criticità, due sono le direttrici di intervento e investimento da intraprendere:

- da un lato, la costruzione di una offerta di qualità su tutto il territorio nazionale dovrebbe prescindere dalla dimensione territoriale, garantendo che la qualità dei servizi offerti possa tendenzialmente essere la stessa in ogni contesto;
- dall'altro, occorrerebbe costruire percorsi di discriminazione positiva delle condizioni di offerta in quei territori (non solo nel Sud) dove le condizioni sopra descritte e i ritardi appaiono più critici.

Fare sistema in un Paese come l'Italia implica la partecipazione, attraverso processi decisionali di natura inclusiva, di una pluralità di attori, ma significa anche incentivare azioni volte alla capacitazione dei cittadini. Senza un adeguato livello di attivazione dei destinatari, le risorse e le azioni messe in campo dalla politica pubblica sia in termini di servizi che di misure di sostegno economico rischiano di non essere messe in atto o, al contrario, di sostenere funzionamenti disfunzionali del sistema. Nel caso del diritto



all'apprendimento lungo il corso della vita, tale costruito assume un valore maggiore essendo le azioni fondate su processi che necessitano una forte attivazione delle persone e una risposta competente da parte dei servizi territoriali pubblici e privati.

Negli schemi di welfare attivo, capacitare è a un tempo un obiettivo e una condizione attuativa, è una modalità rilevante di azione basata sulla responsabilizzazione congiunta di tutti gli attori in gioco: beneficiari, operatori e istituzioni. Costruire percorsi personalizzati significa dare centralità all'individuo riconoscendo non solo i bisogni ma, più ampiamente, attivando le persone nella ricerca e partecipazione a percorsi di messa in valore degli apprendimenti. In tale prospettiva, i dispositivi di riconoscimento dell'esperienza messi a punto nei principali Paesi europei nell'ambito delle politiche educative e formative sono leggibili anche come significative occasioni di capacitazione. È in tale visione che possiamo oggi ricomporre la cornice di senso entro cui si collocano le policy sviluppate dal 2012 ad oggi nel nostro Paese. Ed è grazie a questa stessa visione che possiamo comprendere il significato dell'implementazione degli elementi minimi standard per la definizione dei risultati dell'apprendimento, contenuti nell'Atlante del lavoro e nel Quadro Nazionale delle Qualificazioni, che permettono al Repertorio nazionale di agire il ruolo di connettore tra il sistema per l'apprendimento permanente e il mercato del lavoro.

La disponibilità dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni si pone, dunque, come risorsa di integrazione e dialogo fra tutti i sistemi, pubblici e privati, nonché come riferimento articolato per le stesse pratiche individuali di autoesame, del proprio bagaglio di esperienze da parte delle persone, e di riconduzione a uno 'standard' facilmente leggibile da parte di tutti gli altri attori, a iniziare dal mondo del lavoro. L'Atlante del lavoro sta progressivamente favorendo la ricomposizione dell'approccio nazionale in un protocollo di metodo comune ai vari 'luoghi' di erogazione, anche elevando la responsabilizzazione dei beneficiari, degli operatori dei servizi pubblici e privati e delle istituzioni. L'integrazione di processo è, però, possibile se è accompagnata dalla definizione di relazioni stabili fra i diversi soggetti istituzionali che, ognuno per le sue specifiche competenze, presidiano l'offerta di azioni di politica attiva. Senza integrazione istituzionale, il principio cardine della 'centralità della persona' nel design e nell'erogazione dei servizi per l'apprendimento permanente rischia di restare un buon auspicio. Dal punto di vista normativo non mancano i riferimenti per definire e attivare sistemi di governance congiunti necessari per la costruzione di un quadro condiviso di significati, primo fra tutti quello delle 'reti territoriali per l'apprendimento permanente'.



Nell'indicare come cruciale il potenziamento di strumenti quali le reti territoriali per l'apprendimento permanente e i patti territoriali, vi è ampia consapevolezza circa le problematiche derivanti dalla sensibilità e ampiezza delle relazioni tra i sistemi di istruzione e formazione con il sistema delle imprese e delle loro rappresentanze a livello locale.

In definitiva, il compito della Vocational, Educational and Training (VET), attraverso la responsabilità condivisa delle parti interessate, è quello di fornire – in modo flessibile – un'equa acquisizione di conoscenze, competenze e abilità pertinenti durante tutto il corso della vita, compreso l'orientamento professionale e altri tipi di sostegno all'apprendimento per l'occupazione, il lavoro dignitoso, lo sviluppo della carriera e l'imprenditorialità. D'altra parte, occorre investire sulla diffusione di strumenti evoluti di analisi del fabbisogno e delle opportunità (LMI), dai cui esiti si auspica emergano robuste indicazioni che consentano una più precisa diversificazione dei percorsi anche in termini di fruibilità ed effettiva accessibilità.

L'obiettivo di mettere a punto un quadro di descrittori del lavoro, a supporto del sistema dell'apprendimento permanente e di rinforzo alle scelte di politica pubblica, nazionale ed europea, in materia di lavoro e formazione, ha generato un complesso percorso di ricerca e di accountability istituzionale. In questo processo, le politiche dell'education si interconnettono con quelle economiche, del lavoro, dell'inclusione sociale, dell'innovazione, dell'ambiente e della sostenibilità.

## Bibliografia

- Anpal (2022), *Rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al quadro europeo EQF*, Roma, Anpal
- Consiglio dell'Unione europea (2021), *Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 2021/C 66/01, 26 febbraio 2021
- Consiglio dell'Unione europea (2020), *Raccomandazione relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, 2020/C 417/01, 24 novembre 2020
- Donohue G.A., Tichenor P.J., Olien C.N. (1975), Mass media and the Knowledge Gap: A Hypothesis Reconsidered, *Communication Research*, 2, n.1, pp.3-23 <DOI: 10.1177/009365027500200101>
- European Commission (2022), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022*, Luxembourg, European Commission <<https://bit.ly/3SiJYjB>>
- Istat (2021), *Rapporto sulle imprese 2021. Struttura, comportamenti e performance dal censimento permanente*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3T5jqSY>>
- Mazzarella R., Mallardi F., Porcelli R. (2017), Atlante lavoro. Un modello a supporto delle politiche dell'occupazione e dell'apprendimento permanente, *Sinapsi*, VII, n.2-3, pp.7-26



## Focus - Le competenze degli adulti: approfondimenti territoriali con dati PIAAC

Il ritardo dell'Italia, nel confronto con altre economie avanzate, nel possesso di capitale umano e nella capacità di valorizzarlo – specialmente in termini di rendimenti occupazionali – trova conferma nei dati a disposizione sulle competenze cognitive degli adulti. I dati sulle competenze in literacy e numeracy rilevate tramite il Primo Ciclo dell'indagine sulle competenze degli adulti (*Survey of Adult Skills*), realizzata nell'ambito del Programma PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), coordinato dall'OCSE<sup>1</sup>, restituiscono, infatti, un quadro poco confortante per il nostro Paese.

L'indagine, condotta ogni dieci anni in molti Paesi del mondo, tra cui l'Italia, è volta a raccogliere una vasta quantità di dati utili per definire e migliorare le strategie di intervento sulle competenze degli adulti, identificate come asset del capitale umano. I risultati dell'indagine PIAAC, quindi, fin dalla conclusione del Primo Ciclo, sono stati alla base di specifiche riflessioni, per poter orientare le politiche e pianificare, di con-

seguenza, strategie di intervento nell'idea condivisa di un maggiore rafforzamento delle competenze, perché cruciali per assicurare lo sviluppo di un Paese, per fare fronte e superare le conseguenze critiche di eventuali complessità finanziarie, economiche e sociali. Confrontandosi con partizioni della popolazione molto disaggregate, la produzione da parte dell'Inapp di stime attendibili a livello regionale sui dati PIAAC è stata possibile grazie all'adozione di metodologie di *Small Area Estimation* (SAE)<sup>2</sup>. Per lo studio dei fenomeni legati allo sviluppo del capitale umano e alla partecipazione al mercato del lavoro in Italia, l'illustrazione e l'analisi delle evidenze empiriche per regione sui punteggi medi in literacy e numeracy raggiunti dalla popolazione adulta, nonché sulla sottopopolazione dei low skilled, consente di concentrare l'attenzione principalmente sulle disomogeneità territoriali che caratterizzano una situazione italiana già connotata da elevata variabilità e comportamenti dissimili negli indicatori di carattere socio-economico.

<sup>1</sup> Il Primo Ciclo dell'indagine è stato articolato in tre Round: il primo Round si è svolto tra agosto 2011 e marzo 2012; il secondo Round a cavallo tra il 2014 e il 2015; infine, il terzo Round tra luglio e dicembre 2017. Il Secondo Ciclo, sul quale si sta attualmente lavorando, sarà svolto in almeno 33 Paesi e la fase di raccolta estensiva dei dati sarà realizzata a cavallo tra il 2022 e il 2023. I risultati internazionali del Primo Ciclo dell'indagine PIAAC sono stati diffusi da OCSE attraverso varie pubblicazioni che si sono susseguite nel tempo e a cui si rimanda per approfondimenti (principalmente OECD 2013; 2016; 2019). Per quanto riguarda i risultati del Primo Ciclo riferiti all'Italia, le principali evidenze sono riscontrabili nei lavori svolti nel passato decennio in Inapp (Isvol e Di Francesco 2013 e 2014; Isvol *et al.* 2016a e 2016b; Mineo e Amendola 2018).

<sup>2</sup> Per ulteriori approfondimenti sulla *Small Area Estimation*, si rimanda a Ghosh e Rao (1994); Rao (2003); Rao e Molina (2015); Janicki e Vesper (2017), Krenzke (2018); Inapp (2022). Applicando le metodologie SAE ai dati PIAAC, grazie all'utilizzo di fonti dati ausiliarie diffuse dalla statistica ufficiale italiana, è stato possibile produrre stime indirette a livello regionale sui punteggi medi di competenze cognitive degli adulti italiani e sulla proporzione di persone adulte con bassi livelli di competenze (low skilled).

Nel dominio della literacy, l'Italia raggiunge un punteggio<sup>3</sup> ben inferiore alla media OCSE, collocandosi agli ultimi posti della graduatoria internazionale. Questo risultato è confermato anche alla luce del nuovo ranking dei Paesi, aggiornato a seguito dell'ingresso nel Programma dei Paesi che hanno partecipato al terzo Round dell'indagine e che, come evidente dalla figura 1, non presentano performance particolarmente elevate. Anche nel caso del dominio riferito alla numeracy, la posizione del nostro Paese, nel confronto con gli altri partecipanti al Programma, risulta ben al di sotto della media OCSE e dei valori registrati nella maggior parte delle altre economie avanzate.

Il punteggio medio di literacy in Italia è di 250 contro una media OCSE di 266, mentre il punteggio ottenuto nella numeracy è 247 contro una media OCSE di 262. Se però si analizzano i dati suddivisi rispetto alle aree geografiche del nostro Paese, si ottengono risultati che evidenziano una forte eterogeneità territoriale.

In riferimento alla numeracy, il punteggio medio dell'Italia, come già illustrato, è di 15 punti inferiore alla media OCSE ma, disaggregando i dati per macroaree e guardando al risultato del Nord-Est e del Centro, emerge un quadro ben diverso: entrambe queste macroaree, infatti, ottengono un punteggio, in termini di competenze di numeracy, che coincide con la media OCSE (il Nord-Est ottiene 262, vale a dire il medesimo punteggio di un Paese come la Gran Bretagna) o la supera

persino di un punto (il Centro, consegue un punteggio medio di 263, pari a quello ottenuto dalla Corea). Per tutti i Paesi presi in esame, i livelli medi di proficiency raggiunti dalle persone con istruzione terziaria, sia nella literacy che nella numeracy, sono sempre superiori ai livelli medi della popolazione adulta nel suo complesso. Se la media OCSE per la popolazione complessiva come precedentemente indicato è 266 nella literacy e 262 nella numeracy, per i laureati diventa rispettivamente 294 e 292. Per quanto riguarda l'Italia, la differenza tra il punteggio ottenuto dalla popolazione complessiva e quello dei laureati è di ben 32 punti nella literacy e 33 nella numeracy (rispettivamente 250 contro 282 e 247 contro 280).

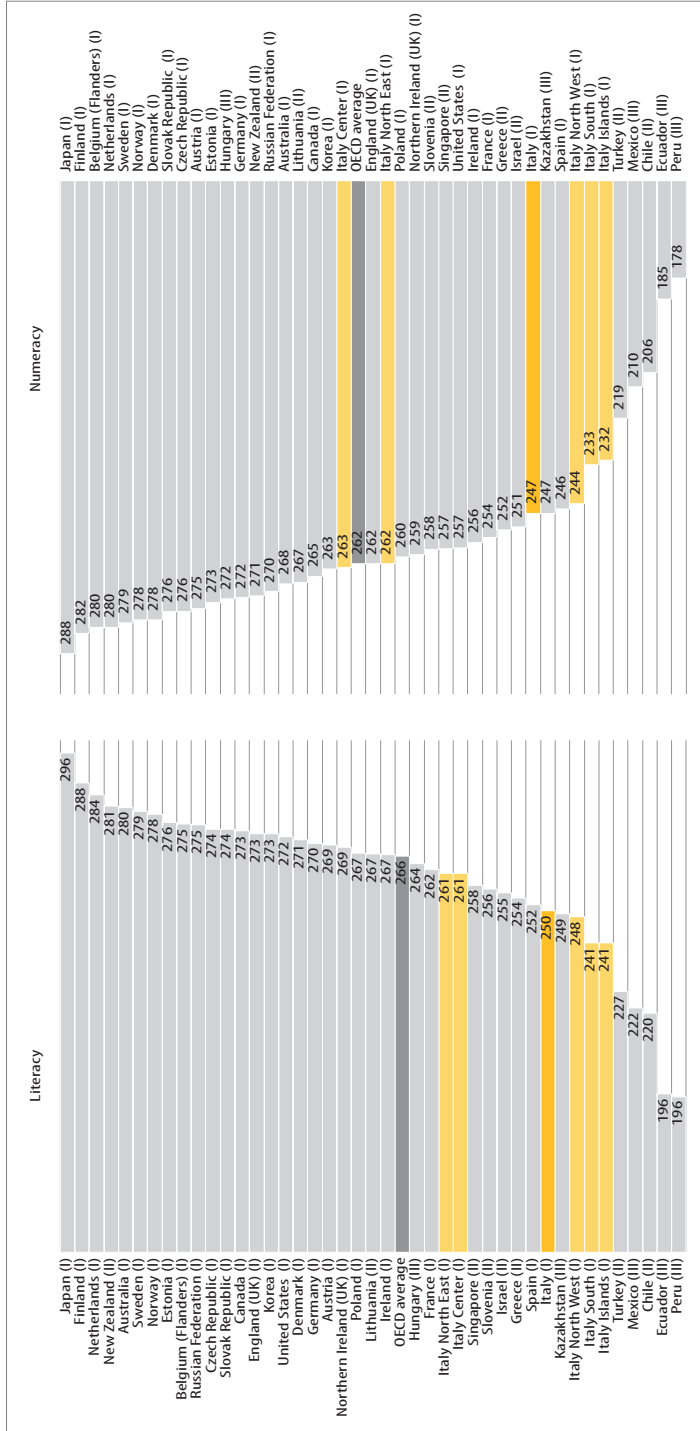
D'altro canto, la relazione tra il possesso di competenze e lo status occupazionale fa emergere che, per quasi tutti i Paesi esaminati, la differenza nel punteggio ottenuto dagli occupati, rispetto alla popolazione complessiva, è a vantaggio degli occupati, anche se con uno scarto nettamente inferiore rispetto al possesso di un titolo di studio terziario.

Sembra, quindi, che i dati confermino evidenze già note secondo cui, in termini di innalzamento delle competenze, possedere un titolo di istruzione terziaria pesa di più dello status occupazionale. Questo appare certamente vero a livello internazionale soprattutto per le competenze di literacy; nel dominio di numeracy la relazione tra competenze e lavoro evidenzia un risultato leggermente migliore.

<sup>3</sup> In ciascuno dei domini analizzati, il punteggio di competenza (*plausible value*, *pv*) è calcolato su una scala che varia da 0 a 500 e i risultati, per ciascun dominio, sono presentati sotto forma di punteggio medio di competenza. Ciascuna delle scale di competenza è suddivisa in 'livelli di competenza', definiti da particolari intervalli di punteggio; sono definiti sei distinti livelli di competenza per ciascun dominio: livello inferiore al livello 1 ( $pv \leq 175$ ), livello 1 ( $176 \leq pv \leq 225$ ), livello 2 ( $226 \leq pv \leq 275$ ), livello 3 ( $276 \leq pv \leq 325$ ), livello 4 ( $326 \leq pv \leq 375$ ), livello 5 ( $376 \leq pv \leq 500$ ). Le persone che hanno competenze inferiori al livello 2 sono definite 'low skilled'. Sulle caratteristiche della popolazione dei low skilled è posta particolare attenzione, considerando l'incidenza per il nostro Paese niente affatto irrilevante.



Figura 1. **Punteggio medio di literacy e numeracy per Paese e per macroarea in Italia**



Nota: tra parentesi è indicato il Round a cui ciascun Paese ha partecipato. Il I Round è stato condotto tra il 2011 e il 2012, il II Round è stato condotto tra il 2014 e il 2015, il III Round è stato condotto nel 2017.

Fonte: elaborazione su dati PIAAC-OCSE, I Ciclo

Il nostro Paese e le sue macroaree non si discostano da questa tendenza generale a livello internazionale: le differenze di punteggio nelle competenze in relazione allo status occupazionale vanno da 1,1 (Italia Nord-Ovest) a 4,6 (Italia Sud) per la literacy, ma arrivano anche a oltre 10 punti per la numeracy (Italia Isole). In nessun caso, comunque, si registra una differenza così sostanziosa come quella dei 20 punti e oltre collegata al possesso di un titolo di studio elevato.

Nel contesto internazionale l'Italia si colloca quindi ai più bassi livelli di competenze sia nel dominio della literacy che della numeracy, ma vi sono notevoli differenze in relazione all'area geografica e alla regione di appartenenza della popolazione.

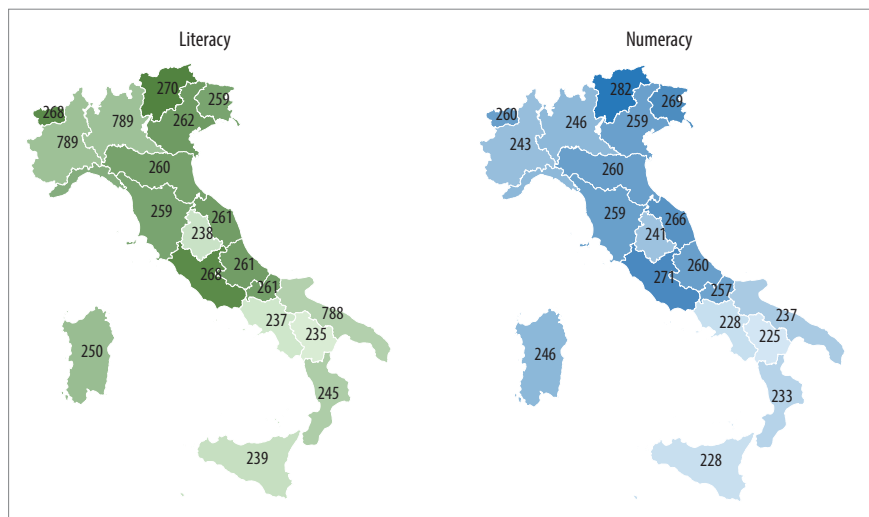
Sia nel dominio di literacy che di numeracy, in tutte le regioni del Nord-Est e del Centro i punteggi medi ottenuti sono più elevati rispetto alla media italiana (250 literacy, 248 numeracy) e a quelli conseguiti al Sud e nelle Isole (figura 2).

La fragilità del capitale umano in Italia, ma in particolar modo nelle regioni del Mezzo-

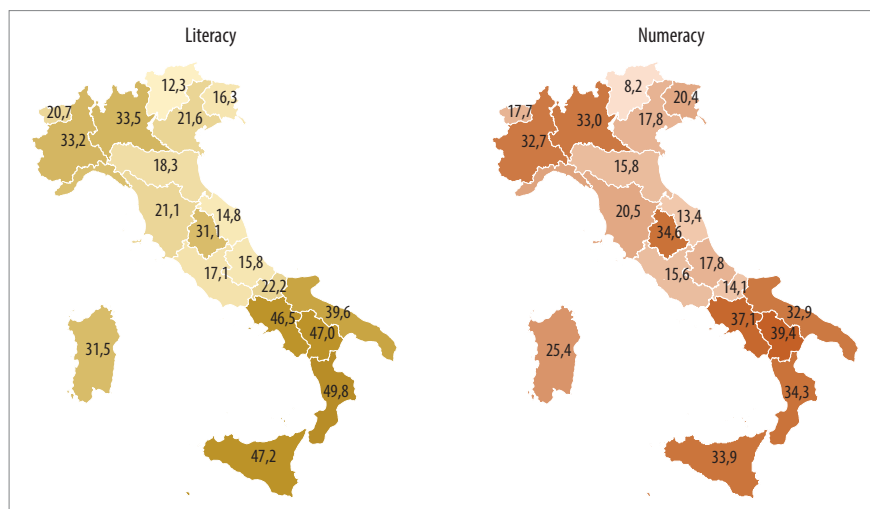
giorno, è data dall'elevata percentuale della popolazione low skilled. Mentre infatti nelle regioni del Centro e del Nord-Est la percentuale di low skilled è inferiore alla media italiana (pari a 27,7% per literacy e a 31,7% per numeracy), in entrambi i domini, in una consistente parte del Sud tale percentuale è ampiamente superiore (figura 3).

Queste evidenze possono essere in parte spiegate dal fenomeno della migrazione dei talenti e, più in generale, delle persone con elevati titoli di studio dalle regioni meridionali verso le regioni del Centro e del Nord Italia, dove il mercato del lavoro consente maggiori e migliori opportunità di lavoro, soprattutto per i profili ad alta qualificazione/specializzazione. In generale colpisce l'ampiezza del divario tra i best e i low performer: rilevare una variabilità nell'incidenza dei low skilled tra territori che supera i 30 punti percentuali, ampiamente significativa dal punto di vista statistico, rende l'idea, in maniera concreta, di quanto profondamente differiscano tra loro le realtà sociali, economiche e culturali di queste aree del Paese.

**Figura 2. Punteggio medio di literacy e numeracy a livello regionale**



Fonte: elaborazione su dati PIAAC-OCSE, I Ciclo 2012

**Figura 3. Percentuale di low skilled di literacy e numeracy a livello regionale**

Fonte: elaborazione su dati PIAAC-OCSE, I Ciclo 2012

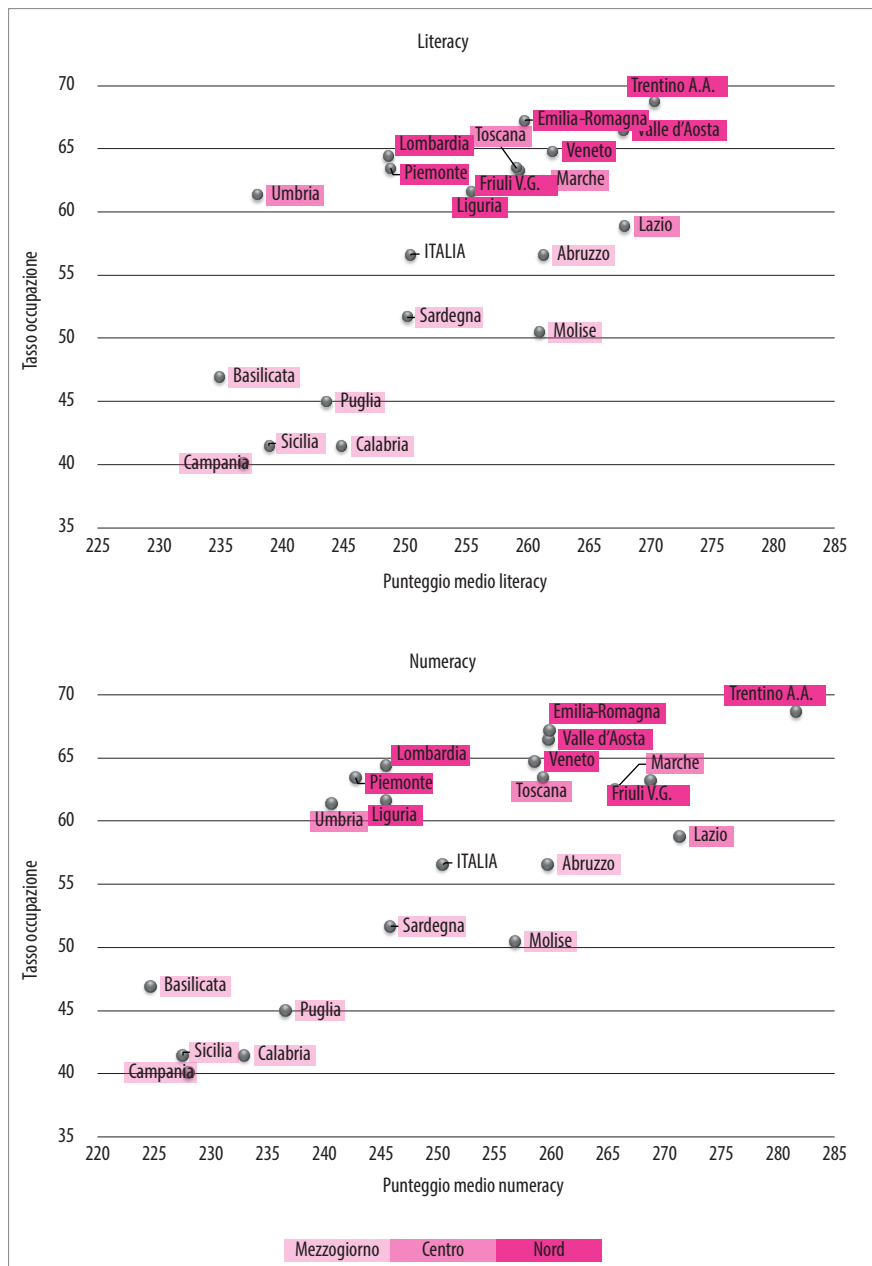
Le disuguaglianze territoriali mostrate sono connesse alle difficoltà nel perseguire gli obiettivi di equità nel raggiungimento di adeguati livelli di istruzione e opportunità di accesso al lavoro principalmente riscontrabili nelle regioni del Meridione. In particolare, la ripresa del Mezzogiorno non può prescindere da efficaci politiche attive del lavoro e da opportuni investimenti nell'istruzione e nelle competenze, fondamentali per promuovere uno sviluppo sostenibile, migliorare la competitività, favorire un'istruzione di maggiore qualità, più equa e inclusiva, per superare la povertà educativa e sostenere la crescita occupazionale (così come promosso dagli Obiettivi di Sviluppo sostenibile – OSS delle Nazioni Unite e strategia globale dell'UE 2030), considerando il tasso di abbandono scolastico che rimane al di sopra della media dell'Unione europea e le ampie differenze regionali e territoriali in termini di risultati scolastici.

La condizione occupazionale è considerata, nel framework di PIAAC, un predittore delle competenze; le analisi condotte nel passato hanno evidenziato come le persone con basse competenze risultano avere

un'occupazione in percentuali significativamente più basse rispetto agli high skilled e sono, con maggiore frequenza, esclusi dalla popolazione attiva, evidenziando un maggiore rischio di essere senza lavoro a lungo termine. Nei benchmarking internazionali relativi all'offerta di lavoro, l'Italia è tra i Paesi in cui le persone con bassi livelli di competenze hanno tassi di occupazione più bassi (OECD 2013).

Come è possibile constatare dalla figura 4, gli andamenti delle performance di literacy e numeracy degli italiani a livello regionale sono fortemente legati alle performance del mercato del lavoro, ossia al tasso di occupazione regionale calcolato sulla medesima fascia di età di PIAAC. Incrociando i dati provenienti dalla Rilevazione sulle Forze di lavoro dell'Istat (riferiti al 2012, anno di rilevazione di PIAAC) con i dati sui punteggi medi nei domini di competenza, si evince, infatti, che esiste una stretta correlazione fra percentuale di occupati e proficiency: le regioni dove i livelli medi di competenze sono molto bassi sono anche quei territori con ridotti tassi di occupazione e viceversa.

**Figura 4. Punteggio medio di literacy e numeracy e legame con condizione occupazionale a livello regionale**



Fonte: elaborazione su dati PIAAC-OCSE, I Ciclo e dati Istat (RCFL 2012)



Riassumendo, sul fronte della Survey PIAAC viene, dunque, confermata la fragilità del capitale umano in Italia, ma in particolar modo nelle regioni del Sud, che mostrano una elevata percentuale di popolazione low skilled. Altro fattore di interesse è relativo

alla conferma del dato sul rapporto tra basse competenze e minore tasso di occupazione. La popolazione low skilled è, con maggiore frequenza, esclusa dalla popolazione attiva, evidenziando un maggiore rischio di essere senza lavoro a lungo termine.

## Bibliografia

- Ghosh M., Rao J.N.K. (1994), Small Area Estimation: An Appraisal, *Statistical Science*, 9, n.1, pp.55-76 <<https://bit.ly/3BNusP1>>
- Inapp (2022), *I divari sulle competenze. Approfondimenti territoriali e in ottica di genere*, Inapp Report n.27, Roma, Inapp
- Isfol, Di Francesco G., Amendola M., Mineo S. (2016a), I low skilled in Italia. Evidenze dall'indagine PIAAC sulle competenze degli adulti, *Osservatorio Isfol*, VI, n.1-2, pp.53-67
- Isfol, Bastianelli M., Mineo S. (a cura di) (2016b), *Il secondo Round dell'indagine OCSE PIAAC: Le competenze per vivere e lavorare oggi*, Research Paper n.34, Roma, Isfol
- Isfol, Di Francesco G. (a cura di) (2014), *PIAAC-OCSE Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*, Temi e Ricerche n.5, Roma, Isfol
- Isfol, Di Francesco G. (a cura di) (2013), *Le competenze per vivere e lavorare oggi: principali evidenze dall'indagine PIAAC*, Research Paper n.9, Roma, Isfol
- Janicki R., Vesper A. (2017), Benchmarking Techniques for Reconciling Small Area Models at Distinct Geographic Levels, *Statistical Methods Applications*, n.26, pp.557-581 <<https://bit.ly/34warH1>>
- Krenzke T., Mohadjer L., Li J., Van de Kerckhove W., Li L., Ren W., Adbaru H. (2018), *PIAAC - Small Area Estimation Research*, Paris, OECD <<https://bit.ly/3pVyLcF>>
- Mineo S., Amendola M. (a cura di) (2018), *Focus PIAAC: i low skilled in literacy, profilo degli adulti a rischio di esclusione sociale*, Inapp Paper n.7, Roma, Inapp <<https://bit.ly/311vpLk>>
- OECD (2019), *Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies, Paris, OECD Publishing <<http://bit.ly/378LuCe>>
- OECD (2016), *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Skills Studies, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3tOkGPx>>
- OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, Paris, OECD Publishing <<http://bit.ly/35MDSpg>>
- Rao J.N.K. (2003), *Small area estimation*, Hoboken NJ, Wiley-Interscience
- Rao J.N.K., Molina I. (2015), *Small area estimation*, Hoboken NJ, Wiley

