

XXII RAPPORTO

SULLA FORMAZIONE CONTINUA

ANNUALITÀ 2020-2021

Il Rapporto è stato elaborato dall'ANPAL (Struttura II - Monitoraggio e valutazione della formazione professionale e del Fondo sociale europeo) e da INAPP (Struttura "Sistemi formativi") per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Coordinamento del rapporto: Andrea Simoncini, Anna D'Arcangelo

Coordinamento scientifico del rapporto: Davide Premutico, Roberto Angotti

Contributi ANPAL Struttura II: Michela Bastianelli (Parte 2, par. 1.1.1), Stefania Belmonte (Parte 2, Premessa al par. 2.3, parr. 2.3.1, 2.3.3), Massimiliano Bonanni (Parte 2, par. 2.6), Vincenzo D'Amico (Parte 2, parr. 2.4, 2.6), Luisa Daniele (Parte 2, par. 1.2), Lucilla Di Rico (Parte 2, parr. 2.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.4), Claudio Franzosi (Parte 2, par. 3.4), Giuseppe Di Lieto (Parte 2, parr. 2.2, 2.5), Maria Laura Marini (Parte 2, parr. 3.2, 3.3), Davide Premutico (*Executive summary*, Parte 2, parr. 1.3, 2.4, 3.1), Andrea Simoncini (Parte 2, par. 1.1.2).

Contributi ANPAL Struttura III: Camilla Micheletta (Parte 1, par. 1.5), Vincenza Tersigni (Parte 1, par. 1.5; Parte 2, Box 3.1; Appendice)

Elaborazioni statistiche ANPAL: Giuseppe Di Lieto (Parte 2, parr. 2.2, 2.5), Claudio Franzosi (Parte 2, par. 3.4), Camilla Micheletta (Parte 1, par. 1.5), Marco Picozza (Parte 2, parr. 1.2, 3.3), Davide Premutico (Parte 2, parr. 2.3, par. 3.1), Vincenza Tersigni (Parte 1, par. 1.5; Parte 2, par. 3.2, Box 3.1; Appendice)

Executive summary: Davide Premutico (a cura di)

Gruppo redazionale: Maria Laura Marini, Davide Premutico

Contributi INAPP, Gruppo di ricerca "Formazione continua e apprendimento degli adulti": Roberto Angotti (*Executive summary*, Parte 1, parr. 1.1, 4.3), Domenico Barricelli (Parte 1, par. 1.4), Francesca Campisi (Parte 1, par. 3.3), Simona Carolla (Parte 1, parr. 1.2, 3.1), Gianfranco Coronas (Parte 1, parr. 5.2, 5.2.1, 5.2.2), Annamaria D'Alessio (Parte 1, par. 2.3), Giovanna Di Castro (Parte 1, Box 2.1, 3.2), Ludovico Fioravanti (Parte 1, parr. 5.2, 5.2.3), Luigi Milone (Parte 1, par. 5.1, Box 5.1), Gabriele Montironi (Parte 1, par. 5.1, Box 5.1), Giuditta Occhiocupo (Parte I, parr. 1.3, 4.2), Achille Paliotta (Parte 1, parr. 2.2, 4.4), Daniela Parrella (Parte 1, par. 2.4), Alessandra Pedone (Parte 1, Box 1.1, parr. 2.1, 4.1), Vitalia Schirru (Parte 1, Focus 1.1) - **Reference Point EQAVET:** Laura Evangelista (Parte 1, par. 4.5) – **ReferNet Italia:** Concetta Fonzo (Parte 1, Box 4.1)

Elaborazioni statistiche INAPP: Roberto Angotti (Parte 1, parr. 1.1, 4.3), Francesca Campisi (Parte 1, par. 3.3), Simona Carolla (Parte 1, parr. 1.1, 1.2, 3.1), Annamaria D'Alessio (Parte 1, par. 2.3), Giovanna Di Castro (Parte 1, Box 2.1, 3.2), Laura Evangelista (Parte 1, par. 4.5), Luigi Milone (Parte 1, par. 5.1), Gabriele Montironi (Parte 1, par. 5.1), Daniela Parrella (Parte 1, par. 2.4)

Executive summary: Roberto Angotti (a cura di)

Gruppo redazionale: Roberto Angotti, Simona Carolla

Testo chiuso: agosto 2022

INDICE

Executive summary

PARTE 1 – ANALISI DELL'EVOLUZIONE DEL CONTESTO	pag. 1
Capitolo 1. La partecipazione formativa degli adulti	pag. 2
1.1 La partecipazione formativa degli adulti in Europa: la posizione dell'Italia	pag. 2
Box 1.1 I nuovi traguardi per l'apprendimento degli adulti nell'ambito della cooperazione europea per l'IFP e le priorità strategiche per lo spazio europeo per l'istruzione 2025	pag. 9
1.2 La partecipazione formativa degli adulti in Italia	pag. 10
1.3 I principali provvedimenti normativi per la promozione della formazione continua nel lavoro privato	pag. 13
1.4 Il futuro del lavoro autonomo: sviluppo professionale, rappresentanza e politiche di sostegno	pag. 16
1.5 La formazione quale strumento per il reinserimento lavorativo. Le evidenze emerse dal monitoraggio del Servizio di profilazione qualitativa nei CPI	pag. 20
Introduzione	pag. 20
1.5.1 Gli utenti del servizio di profilazione qualitativa	pag. 22
1.5.2 Le professioni ricercate dai lavoratori in transizione occupazionale	pag. 25
1.5.3 La propensione all'attività formativa dei lavoratori in transizione occupazionale	pag. 27
<i>Focus 1.1 Progettazione per unità di apprendimento, patto formativo e e-learning nelle esperienze dei CPIA</i>	pag. 29
Capitolo 2. Digitalizzazione e investimenti formativi delle imprese	pag. 31
2.1 Le politiche europee per la formazione continua nell'era digitale: nuove competenze e modelli di apprendimento	pag. 31
2.2 Competenze digitali: molte carenze e poche potenzialità delle imprese italiane e della forza lavoro	pag. 35
2.3 Le competenze cruciali per lo sviluppo delle imprese	pag. 42
Box 2.1 Determinanti degli investimenti in competenze digitali delle imprese	pag. 46
2.4 Rilevanza delle competenze digitali e dei fattori di scelta delle tipologie corsuali	pag. 47

Capitolo 3. Invecchiamento e apprendimento intergenerazionale	pag. 54
3.1 Evoluzione demografica, livelli di qualificazione degli occupati e confronto intergenerazionale	pag. 54
3.2 Competenze digitali degli adulti occupati e ruolo del fattore età	pag. 57
3.3 Apprendimento e collaborazione intergenerazionale per il <i>seniority management</i> resiliente nel cambiamento post-pandemia	pag. 60
Capitolo 4. La formazione nella Pubblica Amministrazione	pag. 65
4.1 La formazione per la Pubblica Amministrazione in <i>Next Generation EU</i> : nuove competenze per nuove sfide	pag. 65
4.2 I principali provvedimenti normativi per la promozione della formazione continua nel lavoro pubblico	pag. 72
4.3 L'offerta di formazione continua nella Pubblica Amministrazione. Dati INDACO-PA	pag. 73
4.4 <i>Cybersecurity</i> , nuovi servizi digitali e formazione continua nella PA italiana. Un processo in fieri	pag. 76
4.5 L'accreditamento a garanzia della qualità della formazione	pag. 81
Box 4.1 La garanzia della qualità: nuove prospettive e obiettivi	pag. 83
Capitolo 5. La formazione per lo sviluppo sostenibile e le figure professionali eco-innovative	pag. 84
5.1 Scenari e tendenze della formazione continua per la sostenibilità ambientale. Impatti della transizione eco-compatibile sul MDL e sui sistemi di istruzione e formazione professionale	pag. 84
Box 5.1 Assi principali di diversificazione dell'investimento formativo per ambito strategico	pag. 89
5.2 Scenari e tendenze della formazione continua per la sostenibilità ambientale nel periodo 2015-2020	pag. 91
5.2.1 Premessa e metodologia di descrizione	pag. 91
5.2.2 Tre figure professionali per salvaguardare il suolo	pag. 91
5.2.3 Un modello di innovazione e di economia circolare nell'industria cartaria tedesca	pag. 93
PARTE 2 – MONITORAGGIO DELLE <i>POLICY</i> DI FORMAZIONE CONTINUA	pag. 95
Capitolo 1. La programmazione di sistema delle politiche attive del lavoro	pag. 96
1.1 Dalla strategia italiana per l'apprendimento permanente al Piano Nuove Competenze: <i>upskilling</i> e <i>reskilling</i> al centro delle politiche del capitale umano	pag. 96

1.1.1 La strategia italiana per l'apprendimento permanente e i principi europei della <i>three step strategy</i>	pag. 96
1.1.2 Il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC): quadro di coordinamento strategico per gli interventi di <i>upskilling</i> e <i>reskilling</i>	pag. 99
1.2 La partecipazione dei Fondi Interprofessionali al Fondo Nuove Competenze	pag. 101
1.3 Stima delle risorse pubbliche annuali per la formazione diretta ai lavoratori e alle imprese	pag. 108
Capitolo 2. Le attività di formazione per occupati e disoccupati finanziate dai POR FSE 2014 – 2020	pag. 115
2.1 Il quadro della riprogrammazione dei Fondi SIE alla luce della crisi pandemica	pag. 115
2.1.1 Il quadro generale	pag. 115
2.1.2 La riprogrammazione del Fondo Sociale Europeo	pag. 117
2.1.3 Le risorse aggiuntive di REACT-EU	pag. 119
2.2 L'avanzamento finanziario al 31.12.2020 e confronto con le risorse investite nel 2019	pag. 121
2.3 La formazione continua: un primo approfondimento dalla banca dati Open Coesione	pag. 132
Premessa	pag. 132
2.3.1 Aspetti dell'attuazione dei progetti di formazione finanziati dal FSE in base alla numerosità e alla tipologia progettuale	pag. 134
2.3.2 Analisi dei progetti per priorità d'investimento e annualità	pag. 145
2.3.3 Conclusioni	pag. 151
2.4. Analisi trasversale di alcuni provvedimenti regionali a sostegno della formazione continua	pag. 152
2.5 Gli interventi a sostegno degli occupati promossi dalle Regioni e dalle Province Autonome per fronteggiare le crisi produttive	pag. 159
2.6 Una rassegna degli avvisi pubblici adottati negli ambiti della formazione continua innovativa: lo <i>smart working</i>	pag. 166
Capitolo 3. La formazione continua finanziata dai Fondi paritetici interprofessionali	pag. 175
3.1 L'andamento del contributo finanziario dello 0,30% e le sue destinazioni	pag. 175
3.2 Le adesioni delle imprese ai Fondi Paritetici Interprofessionali	pag. 185
Box 3.1 Nota metodologica	pag. 194

3.3 Analisi dei piani approvati e conclusi dai Fondi Interprofessionali nell'annualità 2020	pag. 196
3.4 Programmazione delle attività di formazione attraverso gli Avvisi	pag. 207
Bibliografia	pag. 217
Sitografia	pag. 226
Appendice - Dettaglio per Regione e Provincia delle adesioni ai Fondi Interprofessionali	pag. 227

EXECUTIVE SUMMARY

Il Rapporto sulla Formazione Continua in Italia, giunto quest'anno alla sua XXII edizione, presenta un'ampia panoramica sulla domanda e l'offerta formativa degli adulti e degli occupati e sull'attuazione delle politiche di sostegno e di promozione degli investimenti pubblici e privati, con riferimento al biennio 2020-2021, caratterizzato dal manifestarsi della crisi pandemica, che ha causato un impatto rilevante sui sistemi formativi, mettendone alla prova la tenuta.

Il rapporto è diviso in due parti: la prima riporta il quadro informativo sulla fruizione della formazione in Italia, non solo continua, cercando di descrivere l'insieme delle opportunità formative disponibili. In questo ambito è analizzato anche il benchmark di partecipazione alla formazione degli adulti alle iniziative formative. Nella seconda parte si prendono in considerazione le policy attive nel periodo osservato, con particolare attenzione sia a quelle messe in campo a livello regionale, sia quelle gestite dai fondi paritetici interprofessionali. Di seguito si entra nel dettaglio delle due parti.

Parte prima

La prima parte del rapporto si articola in cinque capitoli, che intendono ricostruire il quadro della diffusione dell'insieme delle opportunità formative rese disponibili in Italia agli adulti, occupati e non, e della partecipazione alla formazione continua dei lavoratori dipendenti nel settore pubblico e in quello privato e degli indipendenti, sotto la spinta delle sfide poste dalle tendenze strutturali, prime fra tutte le transizioni digitale ed ecologica e l'invecchiamento demografico, oltre che dagli effetti della pandemia da Covid-19.

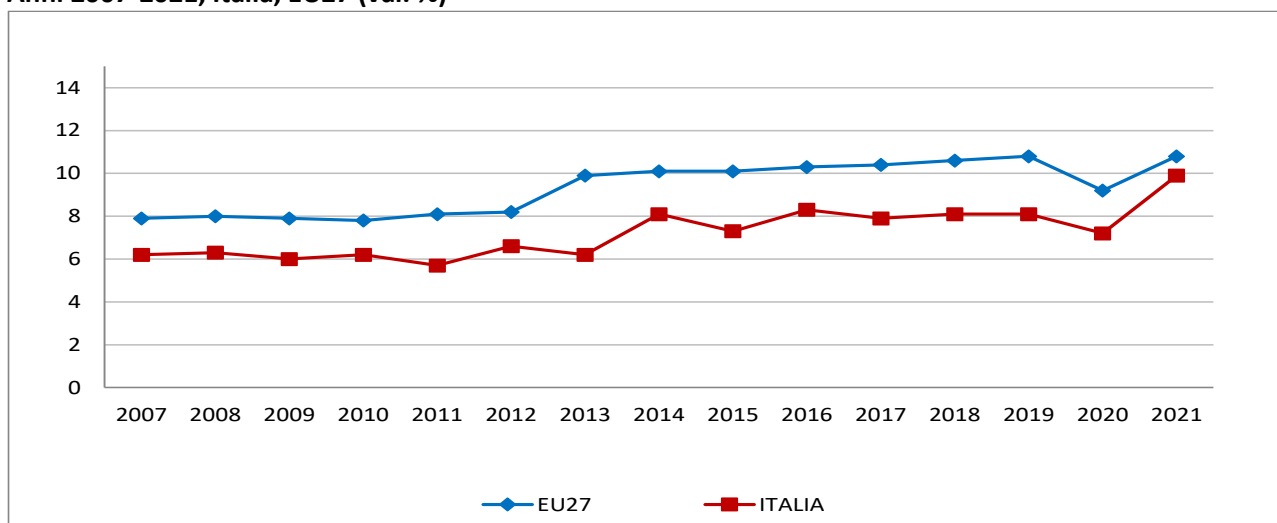
Il primo capitolo è dedicato all'analisi della dinamica della partecipazione formativa e si sofferma, nel primo paragrafo, alla descrizione del posizionamento del nostro Paese nel contesto europeo, attraverso la lettura dell'indicatore di *benchmark* relativo all'*adult learning* posto dalla Unione europea. Nel biennio 2020-2021 la partecipazione formativa degli adulti ha subito, sia in Italia che in Europa, prima un crollo, a causa delle restrizioni imposte con le politiche di contenimento della pandemia, poi una forte ripresa, che ha consentito al nostro Paese di recuperare in parte i ritardi accumulati negli anni precedenti (Figura 1). Il principale fattore di ritardo che emerge nell'analisi di lungo periodo è costituito dai bassi tassi di accesso alla formazione da parte dei gruppi vulnerabili, che amplificano ulteriormente gli effetti delle disuguaglianze e dei divari territoriali (Nord-Sud) generando discriminazioni multiple (Angotti, Di Castro, 2022). Per favorire la crescita del fenomeno dell'apprendimento degli adulti nel nostro Paese, e colmare il gap con l'Europa, è quindi necessario un deciso intervento di riequilibrio da parte delle politiche pubbliche, che raggiunga soprattutto le fasce deboli sviluppando un'azione omogenea sull'intero territorio nazionale.

L'analisi del fenomeno a livello nazionale viene approfondita nel paragrafo 2, che restringe il fuoco sugli occupati consentendo di verificare i livelli di partecipazione alle attività di apprendimento non formale.

Nel capitolo (Box 1.1) si dà inoltre conto della riforma europea che ha ridefinito gli obiettivi della VET (*Vocational Education and Training*) ponendo nuovi traguardi per l'apprendimento degli adulti nell'ambito della cooperazione europea e priorità strategiche per lo spazio europeo per l'istruzione 2025. L'obiettivo generale della "Nuova Agenda europea per l'apprendimento degli adulti 2021-2030" (NEAAL 2030) è aumentare e migliorare l'offerta, la promozione e la diffusione di opportunità di apprendimento formale, non formale e informale, attraverso cinque priorità strategiche (basate su criteri di qualità, equità, ed inclusione, miglioramento delle competenze dei docenti e dei discenti e sostegno alle transizioni verde e digitale. I traguardi da raggiungere sono sette e il livello di riferimento del rendimento medio europeo nell'istruzione e nella formazione da raggiungere per il 2025 riguardo l'Adult learning è stato fissato al 47%

per gli adulti di età compresa tra i 25 e i 64 anni, che dovrebbero aver partecipato ad attività di apprendimento negli ultimi 12 mesi.

Figura 1 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione, Anni 2007-2021, Italia, EU27 (val. %)



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

L'evoluzione normativa per la promozione della formazione continua nell'ambito del rapporto di lavoro privato, intervenuta a partire dal 2021, viene sinteticamente analizzata nel paragrafo 1.3. Il contributo considera le novità emerse recentemente in merito alle policy di formazione continua, che saranno maggiormente riprese e approfondite nella loro attuazione nella seconda Parte del rapporto, con un'ottica rivolta anche al diritto soggettivo alla formazione. Partendo da questa premessa generale, si evidenzia il ruolo di altri elementi di carattere generale finalizzati alla promozione della formazione continua nel mercato del lavoro, nella consapevolezza che il sistema di sostegno alla formazione professionale, di cui la formazione continua rappresenta una *species*, sia condizionato da una serie di fattori fra loro connessi: la governance multilivello; la compresenza di una molteplicità di soggetti, pubblici e privati, erogatori di risorse e il conseguente intreccio di fonti di finanziamento per la formazione; l'esigenza di riconoscimento nell'ordinamento italiano di un diritto soggettivo alla formazione continua, inteso come diritto all'incremento delle conoscenze e delle competenze per tutta la durata della vita lavorativa. Tenendo presente il comune contesto istituzionale, economico e sociale di riferimento, nonché ulteriori fattori connessi alla programmazione e all'utilizzo delle risorse europee e nazionali, non si può sottovalutare la portata delle novità di cui sono portatori i principali atti normativi e programmatici posti in essere per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano: dal PNRR ai CCNL dell'industria metalmeccanica, dal Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) al Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC), alla Proposta di linee guida per la riforma delle politiche attive del lavoro. In tal senso, la principale sfida per i sistemi formativi risiede nella possibilità di considerare gli atti normativi e programmatici sopra richiamati dei veri e propri strumenti di policy finalizzati allo sviluppo di interventi che siano in grado di affrontare adeguatamente le criticità e i cambiamenti del mercato del lavoro e di incidere sullo sviluppo socio-economico nazionale e territoriale.

Il capitolo presenta inoltre un'approfondita e aggiornata analisi sul futuro del lavoro autonomo, con particolare riferimento agli aspetti dello sviluppo professionale, della rappresentanza e delle politiche di sostegno, realizzata nell'ambito dell'Indagine INDACO-Adulti 2020 di INAPP (paragrafo 1.4). Il Capitolo termina con un'analisi della formazione quale strumento per il reinserimento lavorativo, con evidenze dal monitoraggio del Servizio di profilazione qualitativa nei CPI (paragrafo 1.5) e con una sintetica descrizione (Focus 1.1) dei risultati del monitoraggio delle attività realizzate dai Centri provinciali per l'Istruzione degli

Adulti (CPIA) rispetto ai temi della progettazione per unità di apprendimento, del patto formativo e della formazione a distanza (FAD).

La transizione digitale accelerata dalla pandemia ha messo in luce le criticità del sistema di formazione continua, siano esse carenze infrastrutturali o bassi livelli di competenze digitali, ma ne ha anche ridefinito obiettivi, metodi e opportunità. Il tema è affrontato nel Capitolo 2, che nel paragrafo 2.1 evidenzia il ruolo delle politiche europee per la formazione continua nell'era digitale, fra l'esigenza di nuove competenze e modelli di apprendimento. Nelle politiche europee la formazione ha assunto un ruolo fondamentale nel fornire ai cittadini e ai lavoratori, in particolare low skilled, le competenze necessarie per la transizione digitale ed ecologica. A partire da SURE, il primo strumento introdotto per attenuare i rischi di disoccupazione in emergenza (con la riduzione dell'orario lavorativo a favore della formazione continua) a NextGenerationEU (NGEU), lo straordinario strumento finanziario temporaneo di risposta alla crisi pandemica, che si esplica nei PNRR, passando per le azioni faro della "Nuova Agenda per le competenze" e la "Raccomandazione relativa all'istruzione e formazione professionale" del 2020, fino al piano "Decennio digitale 2021-2030", le parole d'ordine sono lifelong learning e innovazione.

Nel paragrafo 2.2 viene sottolineata la carenza del capitale umano, in termini di competenze digitali, nelle imprese italiane, così come rilevabile dall'analisi del *Digital Economy and Society Index* (DESI). Tale carenza non solo impedisce al Paese di raggiungere una piena transizione digitale in termini di mercato del lavoro e formazione continua, ma rischia anche di rendere inefficaci altri interventi strutturali di digitalizzazione pur presenti nel PNRR. Ridurre il divario digitale è, pertanto, un obiettivo essenziale, di carattere sovrastrutturale, per garantire uguaglianza e reale inclusione sociale a tutti i cittadini. In definitiva, la sfida epocale del processo di digitalizzazione del Paese potrà e dovrà essere vinta sotto un duplice aspetto, quello della diffusione delle competenze digitali in tutto il corpo organizzativo così come quello delle tecniche di cyberresilienza e di gestione del rischio cibernetico.

L'individuazione delle determinanti degli investimenti in competenze digitali nelle imprese rappresenta da sempre un compito arduo quanto necessario. Un approfondimento (Box 2.1) viene dedicato, in tal senso, ad uno studio *cross-country* (Huýek et al., 2019) che analizza la relazione esistente tra gli indici EIDES e dati Eurostat relativi all'utilizzo delle TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) e del commercio elettronico nelle imprese. Lo studio ha evidenziato come tra diversi fattori esaminati, fornire formazione al proprio personale per sviluppare o aggiornare le competenze TIC, incida in modo significativo sugli indici di avvio e di crescita dell'imprenditoria digitale, in misura maggiore rispetto ad altri fattori analizzati. L'Italia che è molto indietro rispetto agli altri paesi Europei su questo indice, lo è in modo particolare nella dimensione del capitale umano.

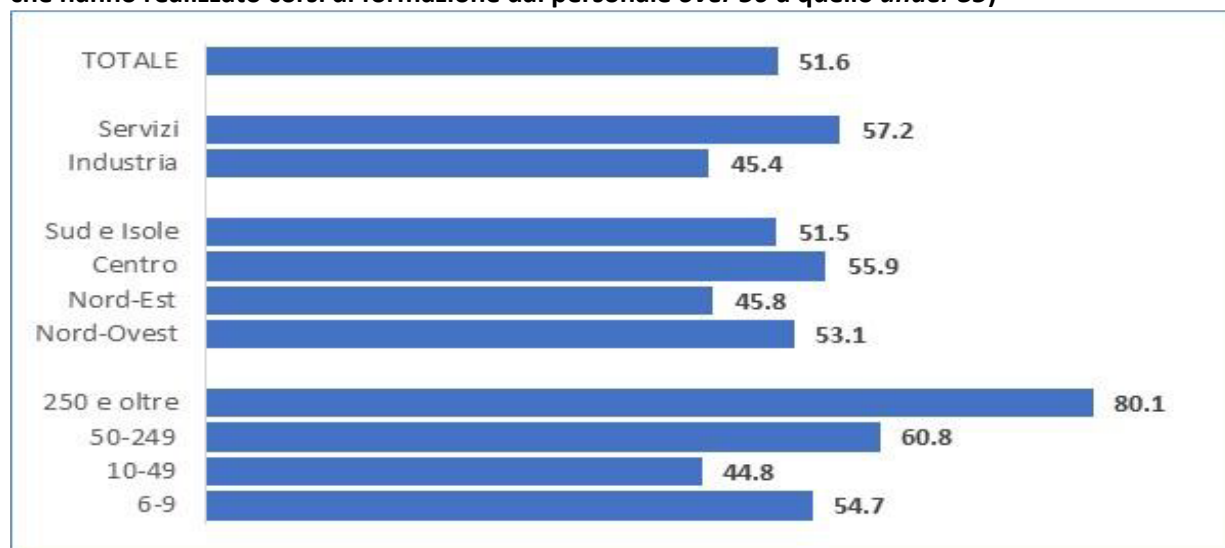
Diversi sono i contributi in letteratura che affermano come risulti cruciale sostenere investimenti (programmi, progetti, istruzione e formazione) per lo sviluppo delle competenze digitali, che rappresenterebbero fattori abilitanti per lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi ad alto valore aggiunto. Uno degli ostacoli principali che limitano il funzionamento dell'economia digitale in Italia risiede proprio nella carenza di competenze digitali nelle imprese. È quanto viene messo in evidenza nei paragrafi 2.3 e 2.4, in cui vengono presentati alcuni interessanti risultati dell'indagine INDACO-Imprese 2020 di INAPP, in particolare in merito alla rilevanza per le imprese delle competenze trasversali e tecnico-operative e alla difficoltà di reperimento delle stesse, alle competenze che le aziende ritengono di dover rafforzare o sviluppate e, inoltre, alle competenze professionali il cui sviluppo è stato oggetto di formazione. Riguardo al livello di raggiungimento degli obiettivi prefissati con la formazione, INDACO-Imprese ha evidenziato che solo per una minima parte delle imprese la formazione non ha prodotto nessun beneficio e che il raggiungimento completo degli obiettivi si è realizzato in misura maggiore nelle imprese più piccole (con meno di dieci dipendenti) ed in quelle collocate nel Sud e nelle Isole, principalmente nei settori industriali. Vengono infine

riportati i dati INDACO relativi alla rilevanza delle competenze digitali e dei fattori di scelta delle tipologie dei corsi realizzati dalle aziende.

L'età, il titolo di istruzione, le competenze possedute sono alcune tra le determinanti che influenzano in modo diverso il livello di partecipazione formativa. Lo sviluppo degli andamenti demografici può quindi aiutare a comprendere meglio alcune delle dinamiche ad essa legate. Il Capitolo 3 affronta il tema del cambiamento demografico che, particolarmente in Italia, prosegue a ritmi crescenti confermando le proiezioni di medio-lungo periodo, aggravate dalla crisi pandemica da Covid-19. Nell'ultimo anno la popolazione residente italiana si contrae ulteriormente rispetto all'anno precedente registrando una perdita di 405 mila individui. Dal 2008 (anno di inizio della grande recessione) al 2021, l'invecchiamento della popolazione italiana è sempre più consolidato. Le tendenze demografiche si riflettono anche nel mercato del lavoro, dove i principali indicatori mostrano l'aumento del divario generazionale e una situazione ancora sfavorevole riguardo ai livelli di qualificazione degli occupati (paragrafo 3.1). La scarsa partecipazione ad attività formative, in età avanzata, aumenta il rischio di obsolescenza delle competenze e tale rischio può essere contrastato solo mantenendo attive e rafforzando le proprie competenze, attraverso un apprendimento regolare e continuo. È ormai noto quanto l'apprendimento degli over 50 aumenti di efficacia se avviene in contesti non formali o informali, agevolando lo scambio intergenerazionale e favorendo l'inclusione sociale. Il rischio di obsolescenza delle competenze aumenta in presenza di un'insufficiente presenza di competenze digitali fra gli adulti italiani. Tra gli obiettivi della Commissione europea per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030 si prevede il raggiungimento per l'80 % dei cittadini di età compresa tra i 16 e i 74 anni di un livello di competenze digitale che sia almeno di base, o avanzato. In quest'ottica, il 21% dell'importo totale del PNRR è stato attualmente destinato alla trasformazione digitale del Paese. Tuttavia, secondo gli ultimi dati Istat, solo il 29,1% di età compresa tra 16-74 anni possiede competenze digitali elevate. Quasi la metà degli individui detiene invece competenze basse (41,6%) o di base (25,8%) mentre il 3,4% non ha alcuna competenza digitale. Se si considera la popolazione occupata, soltanto la metà degli occupati (52,9%) possiede un livello di competenze digitali compreso tra un livello di base o elevato, ed è in fondo alla classifica nel confronto con gli altri paesi europei. Inoltre, all'invecchiamento della popolazione corrisponde un graduale e significativo calo del livello di competenza, come messo in evidenza nel paragrafo 3.2 che analizza il nesso tra il fattore età e le competenze digitali degli adulti occupati.

Il terzo e ultimo paragrafo passa in rassegna i principali studi e alcuni interessanti casi sul tema dell'apprendimento intergenerazionale per il *seniority management* resiliente nel cambiamento post-pandemia. Pur evidenziando come nello scenario aziendale italiano l'*intergenerational learning* sia ancora, soprattutto, utilizzato come strumento tradizionale di seniority management, più che come metodo di solidarietà fra le generazioni, si nota tuttavia un aumento delle buone pratiche, presenti a macchia di leopardo sul territorio nazionale, in un'ottica di rispetto e giustizia intergenerazionale. Secondo i dati INDACO-Imprese, infatti, oltre il 30% delle imprese italiane realizza attività finalizzata al trasferimento intergenerazionale delle competenze dagli over 50 ai più giovani, e fra queste oltre il 51% fa partecipare il personale over 50 a corsi di formazione in qualità di docente (Figura 2).

Figura 2 - Imprese con 6 addetti e oltre in cui gli over 50 hanno partecipato ai corsi di formazione in qualità di docenti, per classe di addetti, ripartizione territoriale e settore di attività economica (in % delle imprese che hanno realizzato corsi di formazione dal personale over 50 a quello under 35)



Fonte: INAPP - INDACO-Imprese 2020

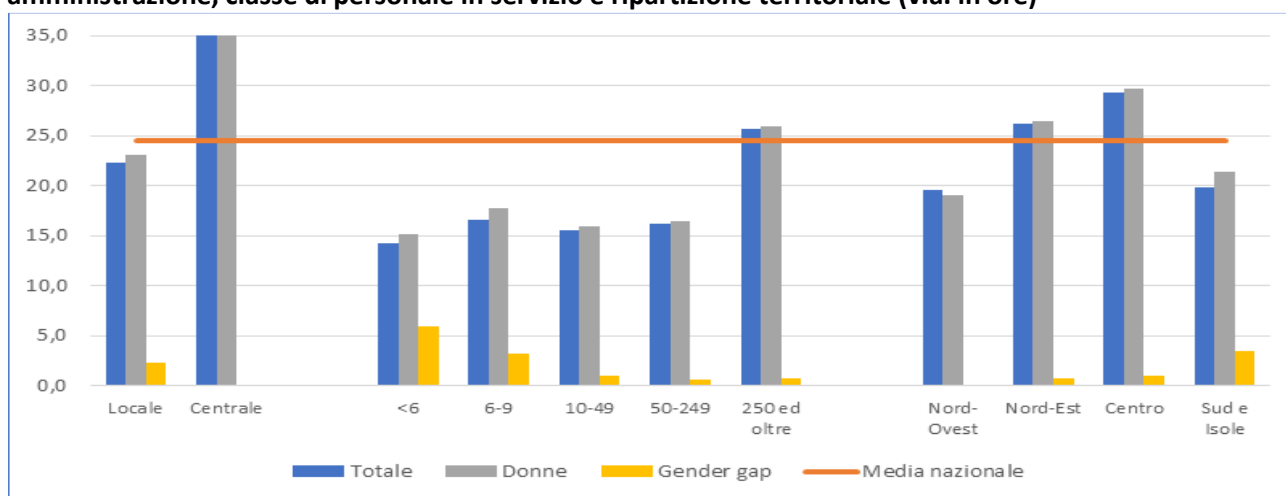
Il Capitolo 4 affronta il tema della formazione per la Pubblica Amministrazione (PA) e dell'esigenza di rinnovare profondamente le competenze del pubblico impiego, in particolare attraverso le tecnologie digitali, per affrontare le nuove sfide, delineate dalla Commissione europea con l'attuazione di Next Generation EU, attraverso i PNRR e la strategia di transizione digitale del Decennio digitale europeo 2021-2030, con obiettivi e traguardi sulle competenze e le infrastrutture digitali. Le sfide riguardano la necessità di adeguare la PA alla rapidità crescente del cambiamento tecnologico, all'impatto dei cambiamenti demografici e alla conseguente carenza di competenze, alla complessità della gestione delle questioni politiche, all'impatto e all'importanza della transizione verde e alla crescente competizione per i limitati fondi pubblici. A queste si unisce la capacità di rispondere alle crisi (quella pandemica in atto o la nuova crisi indotta dalle conseguenze della guerra russo-ucraina), pur continuando a gestire i servizi e ad attuare le politiche, anticipando i cambiamenti imminenti e costruendo le capacità di risposta e adattamento alla trasformazione della società e dell'economia. Nella PA il tema dell'innovazione diviene centrale andando oltre la semplice adozione di nuove tecnologie, con un profondo e sistematico cambiamento organizzativo. Attraverso un'analisi degli strumenti per la Ripresa e la Resilienza e i dati relativi agli indici europei di misurazione delle competenze digitali e dei servizi pubblici digitali (DESI e *eGovernment Benchmark*), nel paragrafo 4.1 viene delineata la posizione italiana rispetto ai progressi già compiuti, con un focus sulle iniziative internazionali dell'OCSE per il supporto all'innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni, in particolare nella capacità di aggiornare e riqualificare la forza lavoro esistente per utilizzare le nuove tecnologie, e promuovere una cultura che incoraggi l'apprendimento esperienziale, la riflessione e il miglioramento.

Partendo dalle esigenze messe in evidenza dalla recente indagine INDACO-PA di INAPP, il paragrafo 4.2 presenta la recente evoluzione normativa finalizzata alla promozione della formazione continua per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano nell'ambito del rapporto di lavoro pubblico. In merito alla crescente necessità di adozione di strumenti (pianificazione formativa, di analisi dei fabbisogni formativi, di progettazione e di valutazione) che ingenerino, da un lato un maggior ricorso alle attività formative da parte delle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, un incremento dei tassi di accesso dei dipendenti (donne, uomini, giovani, adulti e over 50), si affronta una sintetica analisi delle finalità e degli obiettivi dei principali atti normativi e programmatici posti in essere a livello nazionale, nell'arco temporale che va dal 2021 al primo semestre del 2022, per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della PA. L'analisi dei principali strumenti di policy (PNRR e Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della PA

presentato nel 2022, compreso il rinnovo del CCNL delle comparto Funzioni centrali) offre spunti di riflessione finalizzati all'individuazione della formazione quale fattore strategico per la valorizzazione e la riqualificazione delle persone che lavorano nella Pubblica Amministrazione, della stessa PA, e, più in generale, per un'effettiva ripartenza economica e sociale del Paese, dopo gli anni di crisi dovuti all'emergenza pandemica.

Il paragrafo 4.3 presenta un'analisi dell'offerta di formazione continua nella Pubblica Amministrazione, come è emersa dalla prima edizione dell'indagine INDACO-PA di INAPP, che descrive un volume complessivo annuale pari a oltre 9 milioni di ore, che rappresentano 24,5 ore per partecipante, con valori maggiori nelle amministrazioni centrali rispetto agli enti locali, in particolare nelle regioni del Centro-Italia (Figura 3).

Figura 3 - Intensità dei corsi di formazione nella Pubblica Amministrazione, per genere, livello di amministrazione, classe di personale in servizio e ripartizione territoriale (v.a. in ore)

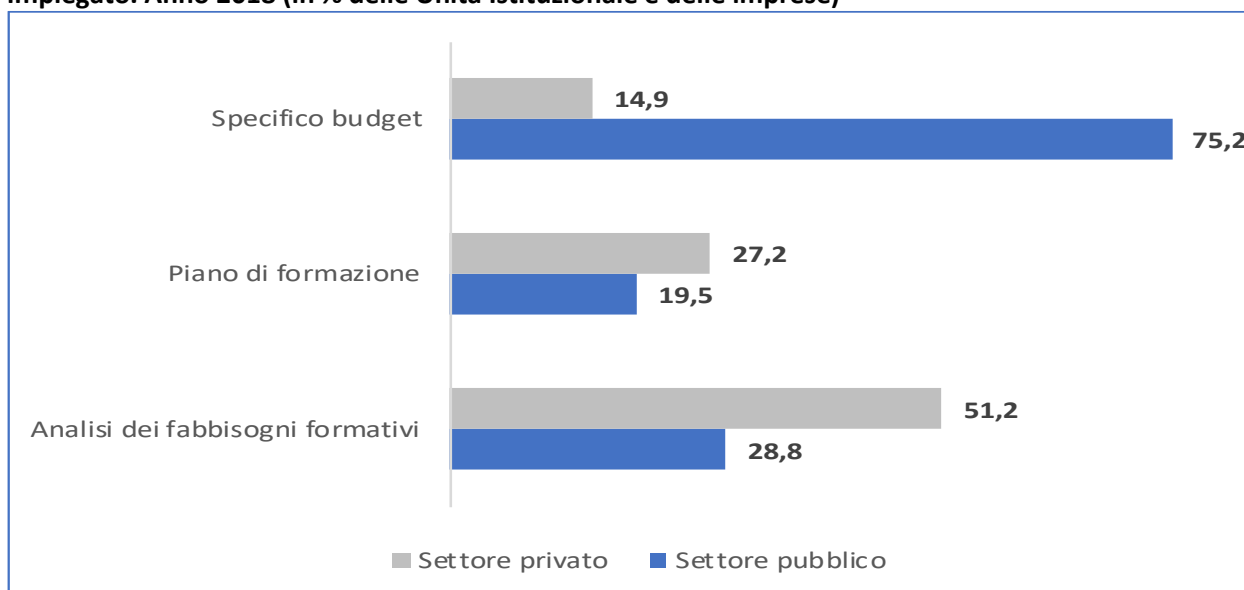


Fonte: elaborazione INAPP su dati INDACO-PA

Dai dati emerge una grande differenza di approccio fra il settore pubblico e quello privato, in particolare riguardo la pianificazione formativa: a fronte di molte Pubbliche Amministrazioni che predispongono un capitolo specifico di spesa per la formazione, poche realizzano un'analisi dei fabbisogni o redigono un piano per la formazione. Nel settore privato invece si verifica il contrario: la quota di imprese che predispongono un budget annuale per la formazione è molto bassa mentre è molto più alta la quota di imprese che verificano le esigenze di formazione del personale o che realizzano un piano di formazione (Figura 4). Ciò sembra confermare l'ipotesi che la pianificazione della formazione sia ancora considerata, da parte delle amministrazioni, un mero adempimento burocratico. Ciò mentre dai dati INDACO-PA emerge che predisporre un piano formativo o un budget specifico o un'analisi dei fabbisogni aumenta la propensione formativa.

Alla luce di tali evidenze, appare necessario e urgente rafforzare la capacità gestionale e programmatoria interna delle Pubbliche Amministrazioni italiane, fornendo una maggiore rilevanza alla pianificazione formativa ai fini dell'aumento della propensione formativa delle pubbliche amministrazioni e quindi allo sviluppo del capitale umano che opera nel settore pubblico.

Figura 4 - Unità Istituzionali della PA e imprese che adottano una strategia di formazione, per strumento impiegato. Anno 2018 (in % delle Unità Istituzionale e delle imprese)



Fonte: elaborazione INAPP su dati INDACO-PA

Nel paragrafo 4.4 viene infine messo in evidenza che la piena transizione digitale della PA prossima ventura sarà possibile non solo mediante un processo di forte infrastrutturazione del Paese che è quello che, con le risorse a disposizione del PNRR, può essere considerato di più facile implementazione (quale la diffusione del 5G, della banda larga, del *cloud* nazionale per la PA, ecc.) quanto piuttosto in un processo ineludibile di formazione continua della forza lavoro pubblica (*up-skilling* e *re-skilling*) in generale e dell'attività formativa in ambito *cybersecurity*, in particolare. Ciò in relazione anche all'attuale carenza di profili professionali nell'area *data protection* e *cybersecurity*, che è stata quantificata in un numero complessivo di 100 mila addetti. La rilevanza della tematica è oramai indubitabile anche a seguito degli ingenti attacchi cibernetici (*cyber warfare*) a cui sono sottoposte le infrastrutture critiche del Paese, in crescita esponenziale dopo la recente crisi pandemica e l'attuale conflitto russo-ucraino. Il capitolo si conclude con due contributi che evidenziano i progressi raggiunti nel nostro Paese dai sistemi di accreditamento, a garanzia della qualità della formazione e le nuove prospettive e obiettivi posti a livello europeo e nazionale.

Il Capitolo 5 mostra infine le evidenze relative alla necessità di operare la transizione ecologica, a partire dall'analisi dell'offerta formativa in campo ambientale, realizzata annualmente da INAPP, mirata alla promozione di uno sviluppo sostenibile e di figure professionali eco-innovative. Vengono, a tal fine, delineati gli scenari e le tendenze della formazione continua per la sostenibilità ambientale, e gli impatti della transizione eco-compatibile sul mercato del lavoro e sui sistemi di istruzione e formazione professionale. Nel panorama nazionale, il recepimento degli obiettivi prefissati a livello europeo – Goals dell'Agenda 2030 (SDGs) e l'*European Green Deal* (EGD) - ha conferito alla formazione continua un ruolo di primo piano come strumento strategico necessario a guidare la transizione ecologica, ponendo al tempo stesso particolare attenzione all'inclusività sociale e occupazionale ed all'investimento formativo di nuove competenze per i lavoratori. In ottica di riconversione eco-sostenibile dell'economia e dei sistemi produttivi, la funzione di fondamentale propulsore ricoperta dalla formazione continua e permanente finalizzata all'acquisizione e all'aggiornamento delle competenze dei lavoratori, si definisce e si concretizza con un'attenzione in costante crescita negli indirizzi strategici di politica macro-ambientale ed economica. In questo contesto, l'educazione alla cultura della sostenibilità e la creazione di lavori economicamente e socialmente sostenibili sotto il profilo ambientale, rappresentano obiettivi non più opzionali e da realizzare con azioni sinergiche di tutti gli attori coinvolti. Dal punto di vista formativo, la trasversalità dei temi sostenibili e la diffusione e impiego crescente di processi eco-sostenibili, determinano una riduzione delle differenze trans-settoriali in termini di impiego

di processi produttivi, sempre più orientati all'utilizzo sostenibile delle risorse e alla qualità dei prodotti. Si afferma sempre più chiaramente come il concetto di sostenibilità, dei processi e delle procedure ad essa connessi, sia ormai entrato a far parte delle modalità comuni e condivise a livello formativo, ponendosi come fattore trasversale e fondante della progettazione dei moduli formativi di base di gran parte della formazione professionale di base e continua; in questo senso attuando una vera e propria rivoluzione cross-culturale e trans-settoriale che investe tutti gli ambiti tematici. Le azioni strategiche integrate messe in campo in direzione di un consolidamento e sviluppo della formazione sui temi dello sviluppo sostenibile, e di un maggiore collegamento con il mercato del lavoro per la formazione di competenze e nuove professioni green, o per la riqualificazione professionale di quanti sono impiegati nei settori tradizionali, si sono tradotte in un'offerta di percorsi di formazione che secondo alcuni assi principali, fra cui quello relativo ad azioni strategiche e investimenti formativi a sostegno delle nuove politiche economiche sostenibili che si inseriscono in una concezione di uso razionale ed efficiente delle risorse e riduzione degli impatti dei sistemi produttivi, dei consumi e degli stili di vita sull'ambiente, in cui risulta cospicua la parte di investimenti formativi rivolti alla "green economy".

Parte seconda

La seconda parte del rapporto è articolata in tre capitoli, sia il primo capitolo che il secondo (entrambi nei paragrafi iniziali) fanno il punto della situazione rispetto alle diverse riforme e programmi europei e nazionali, tra loro connessi, messi in campo a sostegno delle politiche attive per contrastare l'attuale periodo di crisi complessa. Lo sguardo di sistema si rivolge sia alla programmazione legata al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e ai programmi ad esso collegati nell'attuazione (in particolare Piano Nuove Competenze - PNC, Garanzia Occupazione per il Lavoro – GOL, il Sistema Duale e Fondo Nuove Competenze - FNC), sia alle caratteristiche della nuova programmazione europea, con particolare attenzione per il FSE Plus e alle risorse anticrisi stanziato attraverso il cosiddetto programma "ponte" React Plus. Tutto questo insieme di iniziative rappresenta un'importante sfida soprattutto in termini di complementarità, nel tentativo di riformare e rendere sempre più sostenibile e ineludibile l'applicazione di processi personalizzati di sostegno, soprattutto a target maggiormente in difficoltà, attraverso l'implementazione di servizi di qualità e omogeneamente distribuiti in tutti i territori. Il valore delle iniziative, pertanto, sarà più efficace laddove si riesca a rendere coordinate, complementari e non sovrapposte le azioni previste nei vari programmi. Ciò implicherà necessariamente anche un impegno per i diversi stakeholder che sono chiamati a collaborare in relazione a quanto previsto dalla normativa: un esempio in tal senso (paragrafo 1.2) riguarda l'impegno di finanziamento dei Fondi paritetici Interprofessionali ai piani formativi presentati a valere sul FNC.

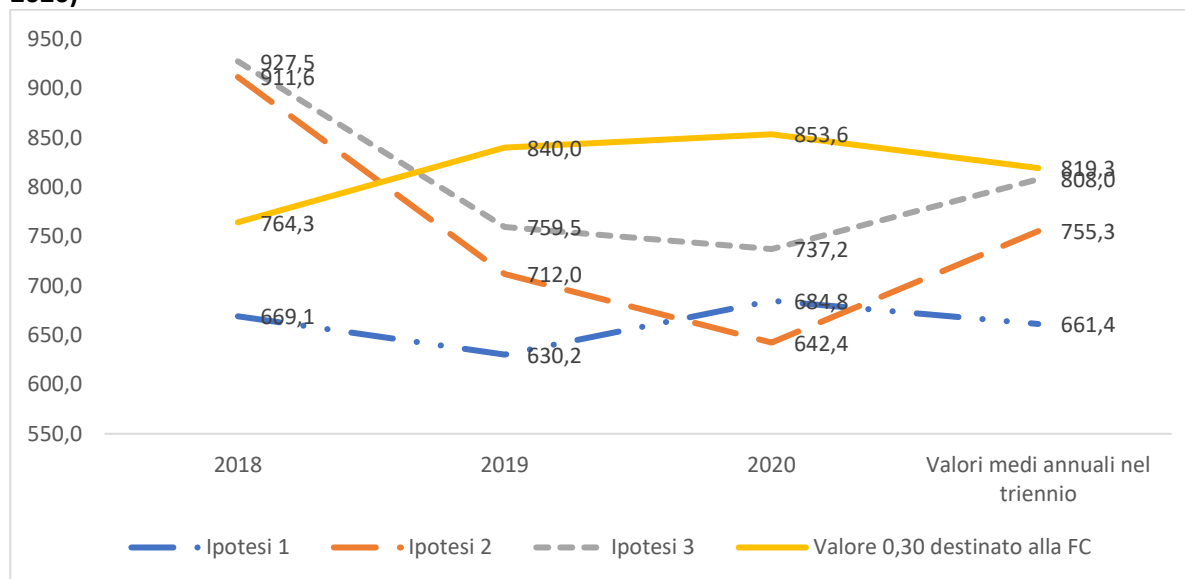
Entrando nel dettaglio del capitolo 1, il primo paragrafo (1.1) evidenzia proprio le connessioni tra i programmi legati al PNRR e la loro complementarità strategica e operativa con lo stesso FSE plus. In particolare, l'ammontare delle risorse, 6,6 miliardi relativi alla Missione 5 Componente 1 del PNRR se si considerano anche azioni ulteriori rivolte al rafforzamento dei CPI, alle donne e altro, è polarizzato sulle politiche attive per il lavoro e la formazione a cui sono destinati oltre 4,4 miliardi (programma GOL), in cui le attività di formazione sono presenti in 4 dei 5 percorsi programmati e attuati dalle Regioni e PPAA.

Il secondo e il terzo paragrafo sono maggiormente centrati sulla formazione continua. Il paragrafo che fa il punto su FNC riporta anche una prima analisi sul comportamento dei Fondi interprofessionali (da ora FPI) chiamati sempre più a partecipare alle politiche nazionali e regionali anche in una prospettiva di ampliamento della loro possibilità di azione, sia in termini di servizi che di target. Al 31 dicembre 2021 il numero di aziende con istanze approvate è pari a 6.710 e il numero di lavoratori coinvolti è 375.866 con 47.675.878 ore di formazione finanziate. Per quanto riguarda gli importi "approvati" ammontano a circa 778 milioni. Va registrato, inoltre, un *overbooking* di oltre 630 milioni di euro. Non a caso le nuove risorse previste per il 2022 andranno inizialmente a coprire il cosiddetto "*overbooking*" delle richieste di finanziamento che risulteranno approvabili. Dal canto loro ben 11 dei 19 FPI, alla data di ricognizione del 31.12.2021, hanno co-finanziato i

piani di formazione presentati dalle imprese su FNC sia attraverso avvisi, sia attraverso lo strumento del conto aziendale, modalità questa risultata prevalente. Nel complesso le risorse stanziare sono state circa 17 milioni che hanno consentito di programmare la formazione per 683 imprese e quasi 100 mila lavoratori (oltre ¼ dei lavoratori previsti nelle istanze approvate per FNC). Va osservato che le finalità della formazione sembrano coerenti con quanto stabilito nel primo avviso di FNC, essendo centrata sull'innovazione declinata al fine delle transizioni e con la finalità di riqualificare i lavoratori per mantenere il livello occupazionale nelle singole imprese. Va, inoltre, osservato che si attende un maggiore impegno da parte dei FPI nel dare sostanza e supporto alle imprese che parteciperanno al Fondo nelle successive edizioni del Fondo: si tratta di fatto del riconoscimento della centralità dei FPI rispetto alla formazione continua nel comparto privato.

Il terzo paragrafo concentra l'attenzione sulle risorse messe effettivamente a disposizione dal sistema pubblico per la FC. Non è mai un esercizio facile, poiché spesso le diverse componenti di finanziamento pubblico, ad eccezione del canale dei FPI; è frammentata in diversi programmi e iniziative dove spesso la stessa FC è associata finanziariamente ad altre tipologie formative, come soprattutto è il caso dei programmi comunitari gestiti dalle regioni e dalle PPAA. Le ipotesi che vengono presentate nel paragrafo illustrano necessariamente quale siano le fonti e il lavoro di selezione possibile necessario a confinare l'ambito più ristretto della FC. Si tratta di stime approssimate al ribasso e che in ogni caso evidenziano come l'ammontare investito annualmente per la FC non riesca a superare in modo significativo il contributo dello 0,30, preso come elemento di confronto, un valore che ancora una volta pone l'Italia negli ultimi posti rispetto agli investimenti in formazione per lavoratori e imprese (Figura 5).

Figura 5 - Confronto tra andamento delle ipotesi di stima delle risorse per la FC e ammontare dello 0,30 al netto dei trasferimenti normativi non destinati direttamente alla formazione continua (periodo 2018 - 2020)



Fonte: elaborazioni ANPAL sulla base di fonti banche dati, INPS, Open Coesione, Banche dati FPI, Siti regionali

Le risorse ulteriori messe in campo dal PNRR e di nuovo dal FSE plus, almeno fino al 2025, probabilmente potrebbero quasi raddoppiare la disponibilità per questo filone ma dipenderà molto dalle strategie territoriali e dalla capacità di attivare processi di integrazione tra gli stakeholder.

Il secondo capitolo, come accennato poco sopra, si apre con il paragrafo (il 2.1) che illustra come sia stato complessivamente riprogrammato il FSE 2014-2020 alla luce della crisi causata dalla pandemia, come deducibile dalla tabella sottostante (tabella 2.1). Inoltre, si dà conto delle risorse aggiuntive ponte del React EU (oltre 50 miliardi di euro) destinate in parte sia alla precedente sia alla nuova programmazione FSE e

attivato appositamente per contrastare la crisi sociale ed economica causata dalla pandemia, indirizzando le risorse sia a supporto del sistema sanitario, sia sulla conseguenza emergenza socio-economica.

Tabella 1 - Riprogrammazione complessiva PON e POR

Programmi	Risorse riprogrammate (in mln di euro)	Sanità	Impieghi per emergenza Covid			
			Istruzione formazione	Attività economiche	Lavoro	Sociale
PON						
Regioni meno sviluppate	4.442,77					
Regioni in transizione	317,12					
Regioni più sviluppate	673,93					
Totale PON	5.433,82	1.407,49	1.120,95	1.863,30	330,00	712,09
%		25,90	20,63	34,29	6,07	13,10
POR						
Regioni del Mezzogiorno	3.979,09	936,71	146,29	2.035,10	749,39	111,61
Regioni del Centro Nord	2.506,66	1.021,89	51,68	538,83	786,68	107,58
Totale POR	6.485,75	1.958,60	197,97	2.573,93	1.536,07	219,19
%		30,20	3,05	39,69	23,68	3,38
Totale PON e POR	11.919,57	3.366,09	1.318,92	4.437,23	1.866,07	931,28

Fonte: Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, dati aggiornati al 1° febbraio 2021

Nel secondo paragrafo (il 2.2) si dà conto dell'avanzamento finanziario della programmazione FSE 2014-2020 con un confronto tra il 2020 e il 2019. Soprattutto quest'ultimo aspetto riveste un certo interesse poiché si può comprendere in quale misura effettivamente il 2020 sia stato influenzato nella curvatura di investimenti dalla crisi. Si tratta di dati parziali in quanto l'impatto più rilevante delle riprogrammazioni potrà essere analizzato solo dopo il primo semestre del 2021. Allo stato attuale si rileva una lieve flessione delle risorse programmate sui PON e soprattutto una riduzione maggiore di 2 miliardi delle risorse programmate da parte delle regioni a minor sviluppo rispetto alla chiusura del 2019. In questo modo, dal punto di vista contabile, le Regioni classificate a minor sviluppo (LD) riducono il divario rispetto le altre a maggior sviluppo (MD), pur rimanendo sotto la media complessiva dei due indicatori generali sulle risorse impegnate e quelle spese che tendono a migliorare complessivamente. Al 31 dicembre 2019 la programmazione nazionale e regionale del FSE, con l'esclusione dell'asse dell'assistenza tecnica, aveva una disponibilità programmatoria complessiva di più di 19 mld di euro con un costo ammissibile vicino al 71%; le risorse spese erano il 35% grazie soprattutto alla programmazione regionale. Al termine del 2020 si è registrata una difficoltà di assorbimento delle risorse da parte del tessuto socioeconomico dei territori e, pertanto, risultano erogate meno della metà delle risorse disponibili. In questo si può leggere una delle conseguenze della crisi che ha indubbiamente, soprattutto nella prima fase della pandemia, limitato la capacità amministrativa e in altri casi ha pagato il disorientamento iniziale sulle priorità di azione anti-crisi a mano a mano che si rendevano chiare le conseguenze nei diversi contesti economici e a seguire sociali.

Quest'anno il rapporto di monitoraggio sulla formazione continua apre la sua osservazione ad una nuova fonte di analisi costituita dai dati di *Open Coesione* (paragrafo 2.3). Si tratta di un primo esercizio esplorativo, sia relativamente alla individuazione di un modello di selezione delle informazioni rilevanti in materia di formazione ed in particolare di formazione continua, sia relativamente al potenziale di analisi e informazioni

che da tale fonte è possibile ricavare per le nostre finalità. In particolare, i dati analizzati fanno riferimento fino al 30 giugno 2021 e si è scelto di analizzare essenzialmente i soli progetti finanziati a valere su OT 8 e OT 10 eventualmente in associazione ad altri OT nel caso di iniziative pluriobiettivo.

Relativamente a questo universo di progetti, circa 600.000 dall’inizio della programmazione, sono stati evidenziati aspetti relativi:

- alla tipologia di obiettivo tematico;
- al livello di programmazione, nazionale e regionale (PON/POR);
- alla tipologia di progetto rispetto a una specifica declaratoria;
- alle diverse categorie progettuali; in questo ambito un approfondimento specifico è stato condotto relativamente ai progetti indicati come “corsi di formazione” che rappresentano il *focus* di attività più rilevante per la nostra analisi, fino alla selezione di un universo più ristretto di progetti specificamente inerenti la formazione, procedendo ad alcuni accorpamenti che ne hanno reso maggiormente “leggibili” e meno dispersive le diverse categorie;
- all’attuazione analizzata relativamente alla collocazione dei progetti rispetto alle priorità di investimento corrispondenti agli obiettivi tematici in esame, con un riferimento anche alle diverse annualità di programmazione con elaborazione di alcune statistiche in relazione agli anni di avvio dei progetti.

L’analisi è molto articolata e cerca di concentrare l’attenzione sulle iniziative di formazione e, al loro interno, su quelle relative alla formazione continua che sono presenti soprattutto nella priorità 8.v “L’adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento” e nella priorità 10.iii “Rafforzare la parità di accesso all’apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili”. Complessivamente, le risorse FSE destinate alla FC in senso stretto, per il periodo che va da inizio programmazione a metà 2021, ammontano a 243 mln di euro, pari a circa il 2% del totale impegnato. Si tratta di risorse ancora troppo esigue che coprono solo parte del territorio nazionale.

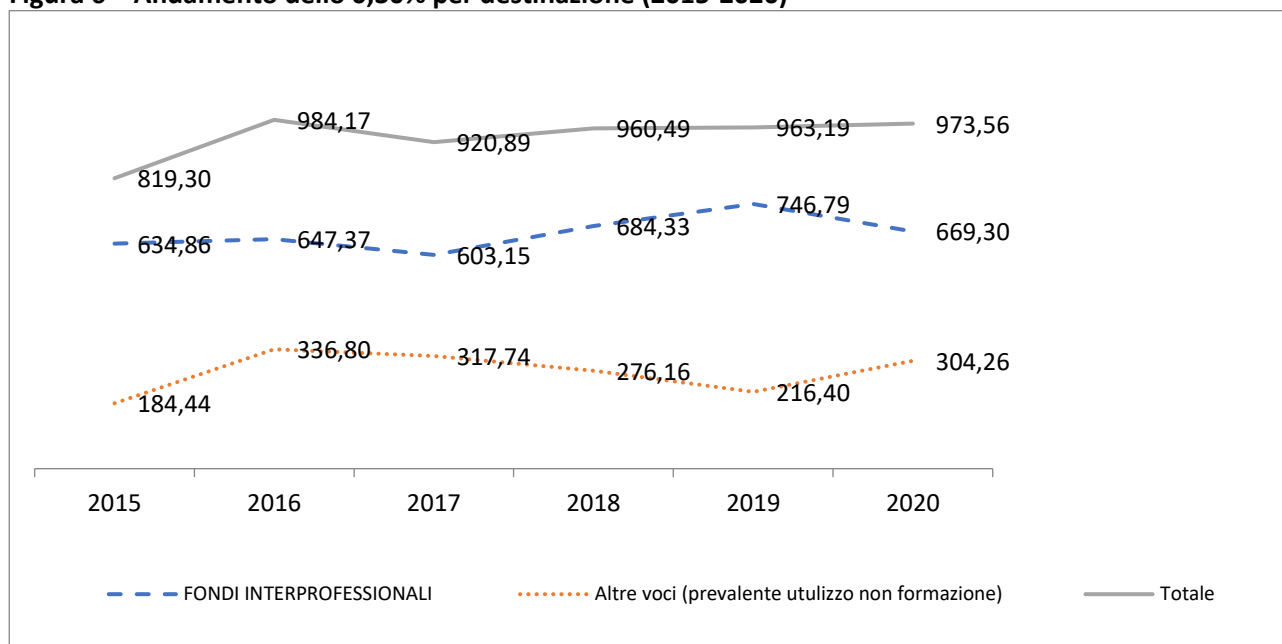
In continuità con le precedenti edizioni anche in quest’ultimo rapporto è contenuta una sintetica rassegna dei provvedimenti regionali emanati a valere su risorse FSE per gli obiettivi tematici OT 8 e OT 10 per l’anno 2020 che riguardassero la formazione continua (Par. 2.4). Complessivamente sono stati analizzati 62 avvisi in cui viene finanziata a sé o con altri filoni la formazione continua, di cui ben 51 relativi a regioni MD per un ammontare complessivo di circa 216 milioni stanziati, di cui 122 circa negli avvisi dedicati in esclusiva alla FC. Dall’analisi emerge l’ampia gamma di finalità e, a volte, la concentrazione dei provvedimenti su alcune di esse. Nello specifico, come anche si osserverà nel paragrafo relativo alle azioni anticrisi, proprio il tema del sostegno all’economia delle aree territoriali e dei settori in crisi, in questo particolare anno, sembra essere una linea rossa che attraversa molte strategie di azione in quasi tutte le regioni considerate.

A tal proposito il paragrafo 2.5 prende ampiamente in considerazione i provvedimenti anti-crisi, analizzandone diversi aspetti: dai target al design, dalle finalità dei provvedimenti al ruolo delle parti sociali. Nel periodo gennaio-dicembre 2020 gli Avvisi regionali finanziati per contrastare le crisi aziendali risultano 32 e per la maggior parte sono finanziati sull’OT8 e solo 3 sull’OT10. Si tratta complessivamente di quasi 279 milioni di euro, ma programmati su più anni. Circa 80/85 milioni sono sul solo 2020; 13 Avvisi, inoltre, non prevedono piani di formazione continua, ma incentivi all’assunzione o all’autoimpiego. Per quanto concerne le finalità degli Avvisi vi è una distinzione tra interventi rivolti alle transizioni dei singoli lavoratori e quelli rivolti alle unità organizzative cioè alle imprese e ciò dipende anche dal livello di gravità della crisi espressa dai territori. Diversi Avvisi sono perlopiù mirati alle aziende e a situazioni di crisi “temporanee” o “strutturali” che possono coinvolgere settori, filiere (Basilicata, Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna) o territori circoscritti (come in Umbria, Abruzzo e in parte Liguria nel 2019); talvolta tali finalità si trovano inserite in Avvisi più ampi rivolti all’internazionalizzazione o in stretto rapporto con la strategia regionale di industria 4.0 (avviso Toscana rinnovato anche per il 2020), oppure unitamente ad azioni di supporto a processi espansivi delle aziende, quindi si tratta di interventi tesi a prevenire potenziali focolai di crisi secondo un approccio proattivo e non difensivo.

L'ultimo paragrafo (il 2.6) del secondo capitolo prende in rassegna alcuni provvedimenti legati a innovazioni indotte sia dalla crisi, sia legate alle strategie di sviluppo concordate a livello comunitario. Indubbiamente l'implementazione ulteriore dello *smart working* va annoverata tra le innovazioni indotte dal periodo di crisi. Lo *smart working* in termini di ricaduta è rientrato pertanto, in modo significativo, nelle iniziative finanziate dalle Regioni attraverso i Fondi europei (non unicamente FSE), sia in una prospettiva strategica di medio lungo periodo, sia come risposta emergenziale per supportare al momento la continuità produttiva di molti settori. In alcuni casi l'implementazione dello *smart working* si è accompagnata a politiche di conciliazione vita lavoro e per molti aspetti la stessa misura va considerata come parte integrante di tali politiche. Nel complesso sono stati analizzati 12 Avvisi emanati da 4 Regioni; la loro relativa esiguità, tuttavia, non deve tradire la bontà innovativa dei loro contenuti, che presentano, nella maggior parte dei casi, peculiarità e originalità progettuali.

Oltre allo *smart working* si è prestata attenzione verso altri sostegni formativi all'innovazione. Per progetti formativi finalizzati a implementare l'innovazione si intendono, nell'ambito degli Avvisi analizzati, tutte quelle iniziative che prevedano la realizzazione di uno o più percorsi di formazione continua attraverso azioni integrate in termini di fasi del progetto da finanziare e che coprano, anche secondo una logica di filiera e sequenziale: informazione, orientamento, formazione, attività di *placement*, ecc., perseguendo, dove possibile, un approccio/percorso individualizzato che tenga conto delle caratteristiche dei singoli destinatari degli interventi e dello specifico fabbisogno di sostegno in relazione alla loro posizione sul mercato del lavoro e alle potenzialità di inserimento lavorativo esistenti. In particolare, si è inteso evidenziare alcune esperienze maturate in ambito FSE finalizzate a promuovere e sostenere l'innovazione e la competitività dei sistemi socio-economici regionali attraverso la qualificazione del capitale umano. L'ambito "Innovazione" è vasto e declinabile lungo molteplici direttrici (ad es. tecnologica, culturale, sociale). Si è pertanto deciso di non circoscriverne i confini a priori, ma di sondare i contenuti degli avvisi per verificare se, e su quali piste, nei diversi territori regionali, il FSE stia sostenendo innovazione e competitività.

L'ultimo capitolo (il terzo della seconda parte) è dedicato ai Fondi Paritetici interprofessionali (FPI), attori di primo piano nell'attuazione di attività formative per lavoratori e imprese. L'analisi dell'andamento del contributo fiscale dello 0,30% destinato alla formazione dei lavoratori del settore privato, del quale i FPI gestiscono la quota più consistente (Fig. 6), relativamente all'anno 2020 non sembra aver risentito della crisi economica: il contributo dello 0,30% si mostra, infatti, in crescita di circa 13 milioni rispetto all'anno 2019, raggiungendo la seconda quota più elevata di sempre. Certamente la crisi ha impattato diversamente nei settori produttivi del Paese, colpendo più pesantemente lavoratori precari e indipendenti, pertanto non alle dipendenze di imprese che versano il contributo; ciò anche in virtù di una maggiore protezione avvenuta nei diversi provvedimenti di contenimento degli effetti della crisi sull'occupazione, a iniziare dal blocco dei licenziamenti subentrato tra marzo 2020 e giugno 2021.

Figura 6 – Andamento dello 0,30% per destinazione (2015-2020)

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

Rispetto al 2020, nell'anno 2021 si assiste, tuttavia, a un significativo decremento del contributo, cosiddetto "inoptato", non destinato ai Fondi interprofessionali: si passa da 304 milioni del 2020 a 244 milioni in virtù della riduzione prevista per il Fondo formazione e occupazione e al calo ancora più consistente del Fondo di rotazione. È rimasto inalterato per il 2021 il prelievo di 120 milioni a valere sulle risorse destinate ai Fondi interprofessionali stabilito dalla legge 190 del 2014 (comma 722) a proposito del quale, però, va segnalata una novità: per il biennio 2022-2023 il legislatore ne ha previsto, a determinate condizioni, il recupero riconducendolo in parte nelle competenze dei Fondi, con il vincolo che le risorse siano utilizzate "al fine di favorire percorsi di incremento delle competenze dei lavoratori destinatari di trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro orientati al mantenimento del livello occupazionale nell'impresa"¹.

A marzo 2022, con un trend in crescita rispetto alla precedente rilevazione, i 19 FPI contano oltre 754mila imprese (quasi 777mila unità locali) con adesione attiva, che hanno alle proprie dipendenze oltre 9.842.000 lavoratori; a partire da dati INPS, viene proposta una breve analisi delle caratteristiche di tali imprese.

In esito ad una rilevazione condotta direttamente sui FPI, nel Rapporto vengono proposti alcuni dati relativi ai piani formativi approvati, da un lato, e conclusi, dall'altro nel corso del 2020. Si conferma quanto già osservato nella passata edizione del Rapporto relativamente alla concentrazione delle grandi imprese tra gli utilizzatori del conto aziendale, che va a finanziare prevalentemente attività formative strettamente connesse alle necessità dell'azienda utilizzatrice (quasi esclusivamente, infatti, tramite piani di tipo aziendale o pluriaziendale). Rispetto al 2019, si rileva una diminuzione della quota dei piani approvati sia con il canale degli Avvisi che con quello del Conto aziendale cui fa riscontro una contrazione del volume dei finanziamenti, per entrambe le tipologie di piani e per tutti i tipi specifici. Tale fenomeno è da leggersi alla luce dell'impatto della pandemia sulla vita del Paese e delle restrizioni imposte, con riferimento specifico (giusto per citare un solo effetto), nel caso dei FPI, all'iniziale divieto di svolgere attività formative in presenza.

Un'attenzione specifica viene, infine, dedicata alla programmazione delle attività tramite Avvisi nel periodo compreso tra novembre 2020 e ottobre 2021. Attraverso un totale di 64 Avvisi, sono stati stanziati oltre 311

¹ Il riferimento è al Comma 242 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 pubblicata in GU il 31 dicembre 2021 (legge di Bilancio 2022)

milioni di euro, cifra che (accanto a quella stanziata per i conti aziendali) qualifica i FPI come gli attori principali della formazione continua in Italia. Calcolando l'Indice di spesa per le attività formative, che esprime la quota di risorse stanziate per la formazione rispetto al totale delle risorse trasferite dall'INPS, si può verificare che i Fondi, nel triennio 2018-2020, hanno stanziato in media l'85,3% di quanto ricevuto dall'INPS a sostegno della formazione dei lavoratori delle imprese ad essi aderenti.

Le tematiche dei piani formativi vedono presenti, accanto a quelle che da tempo stanno caratterizzando gli interventi, come, ad esempio, l'innovazione di prodotti e processi o l'internazionalizzazione dei mercati, altre tematiche che, con la crisi pandemica e in modo coerente con quanto previsto dal PNRR, hanno visto accelerare la loro centralità nelle proposte formative: si tratta di interventi mirati a potenziare/attualizzare/consolidare le conoscenze e le competenze necessarie a lavorare (a diverso titolo e livello) in un contesto che per modalità, dotazioni strumentali e finalità può aver conosciuto trasformazioni anche significative rispetto al contesto pre-pandemico; tra questi, si citano i temi connessi agli andamenti della trasformazione digitale e allo sviluppo di un'economia fondata sull'innovazione sostenibile.

Su un generale percorso che lega qualità dell'offerta formativa ed efficacia/efficienza del processo nel suo insieme, un'attenzione costantemente crescente viene dedicata dai Fondi alla promozione di percorsi formativi che, partendo dalla progettazione delle attività per competenze, conducano al rilascio di attestazioni che favoriscano la trasparenza e la spendibilità delle competenze acquisite dai lavoratori. Prosegue inoltre l'adozione delle Unità di Costo Standard quale strumento per la definizione dei costi e, dunque, della loro rendicontazione; tale strumento è previsto in 39 Avvisi su 64 ed usato (anche in forma esclusiva) da 11 Fondi.

PARTE 1

ANALISI DELL'EVOLUZIONE DEL CONTESTO

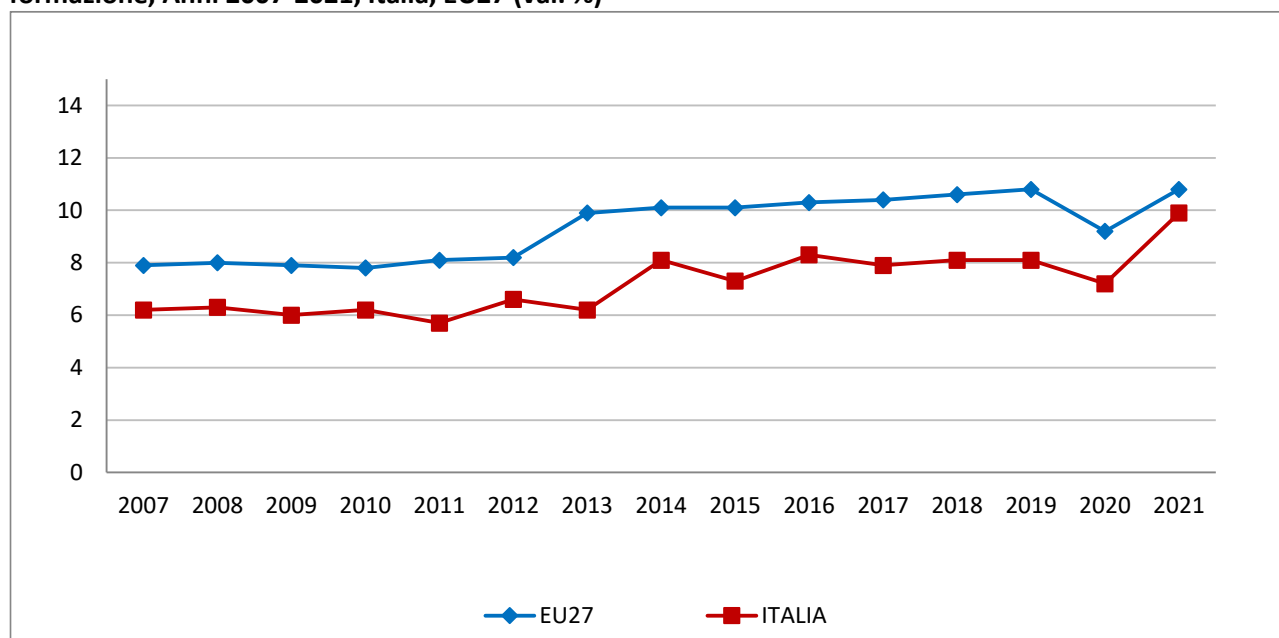
CAPITOLO 1. LA PARTECIPAZIONE FORMATIVA DEGLI ADULTI

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

Nel biennio 2020-2021 la partecipazione formativa degli adulti ha subito, sia in Italia che in Europa, prima un crollo, a causa delle restrizioni imposte con le politiche di contenimento della pandemia, poi una forte ripresa. Dopo anni di stagnazione, il tasso di partecipazione degli adulti con età compresa fra 25 e 64 anni alle attività di istruzione e formazione ha subito. In Europa, nell'anno del covid, un crollo di dimensioni mai raggiunte prima: dal 10,8 per cento del 2019, la media UE-27 è infatti scesa al 9,2% nel 2020 (-1,6%).

A livello nazionale le perdite sono state più contenute: in Italia il tasso scende infatti nel 2020 al 7,2%, con una perdita di quasi un punto percentuale (-0,9%) rispetto all'anno prima, ritornando ai valori del 2015; ciò consente di ridurre la distanza dal valore medio europeo (-0,7%), che si attesta intorno ai due punti percentuali (Fig. 1.1).

Figura 1.1 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione, Anni 2007-2021, Italia, EU27 (val. %)



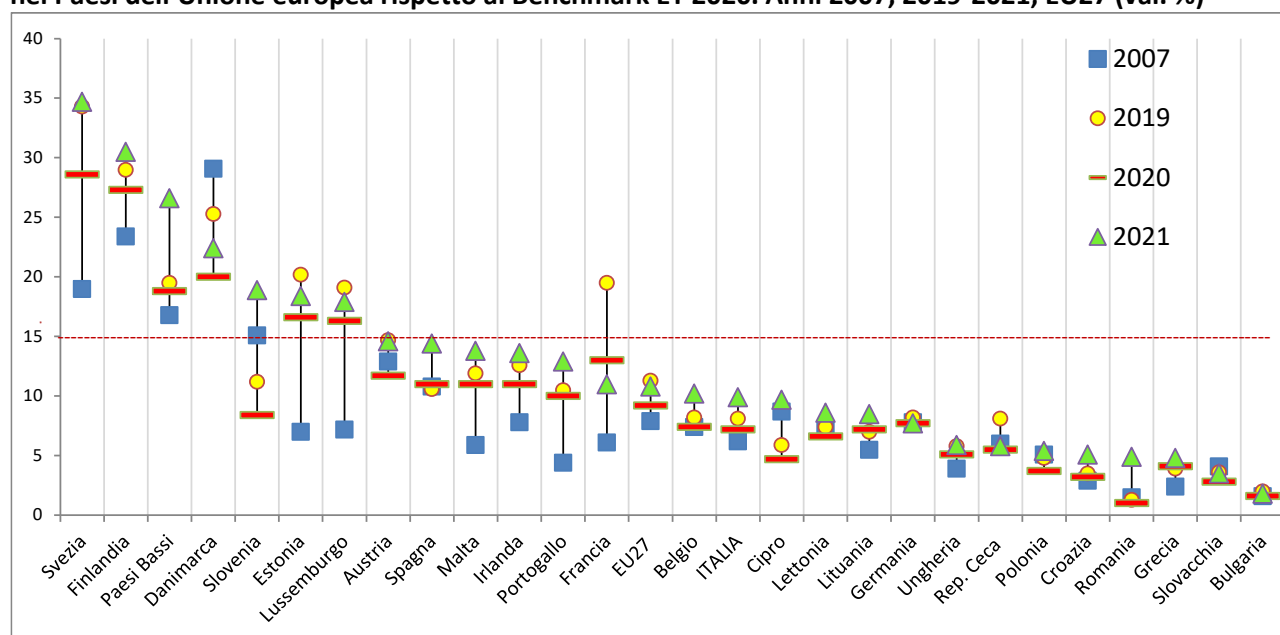
Nota: break nella ricostruzione del dato relativo al 2021

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

La riduzione registrata in Italia nel 2020 è parte di una tendenza generalizzata ma distribuita in modo diverso nel contesto europeo: l'impatto del covid è stato più forte (oltre 6 punti percentuali) in Francia e nei paesi in cui il fenomeno dell'apprendimento degli adulti è maggiormente radicato, come la Svezia o la Danimarca; è stato invece abbastanza contenuto in Spagna, Germania, Portogallo e nei Paesi del Sud e dell'Est Europa. A seguito di tale situazione, nell'anno della crisi la posizione dell'Italia è leggermente migliorata, rimanendo però ancora molto arretrata, come dimostra il sedicesimo posto occupato nella graduatoria europea. Si tratta di una posizione sostanzialmente stabile dal 2007, a dimostrazione di una bassa dinamica nel lungo periodo, che si traduce nel mancato raggiungimento dell'obiettivo di benchmark ET 2020, fissato al 15%. Questo traguardo, che doveva essere raggiunto dai paesi europei entro il 2020, è stato centrato solo da sei paesi (Svezia, Finlandia e Danimarca, Paesi Bassi, Estonia e Lussemburgo) mentre l'Italia chiude a ben 8 punti di distanza dalla soglia.

Dopo il crollo del 2021 si assiste ad un rimbalzo, con un'interessante crescita del tasso di partecipazione, che raggiunge il 9,9% per l'Italia e il 10,8% per l'Ue-27. In tale contesto, la distanza tra il dato italiano e quello della Ue-27 si riduce significativamente a meno di un punto percentuale (-0.9%). Il confronto europeo mostra da una parte la conferma di tassi di partecipazione molto elevati fra i paesi scandinavi (Svezia, Finlandia e Danimarca), e in altri paesi nordici come l'Estonia e i Paesi Bassi mentre la Francia perde ancora posizioni. In fondo alla graduatoria, fra i paesi dell'Est si assiste per la prima volta ad un andamento dicotomico fra la Bulgaria e la Romania, che abbandona le ultime posizioni in graduatoria (lasciandosi alle spalle Bulgaria, Slovacchia e Grecia) per avvicinarsi a Polonia e Repubblica Ceca. Gli altri paesi sono distribuiti su una scala che va dal 5 al 14 per cento, con una dinamica sempre positiva (tranne nel caso della Francia). L'Italia nel 2021 raggiunge la quindicesima posizione, ritornando così ai valori del 2007. (Fig. 1.2)

Figura 1.2 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione nei Paesi dell'Unione europea rispetto al Benchmark ET 2020. Anni 2007, 2019-2021, EU27 (val. %)

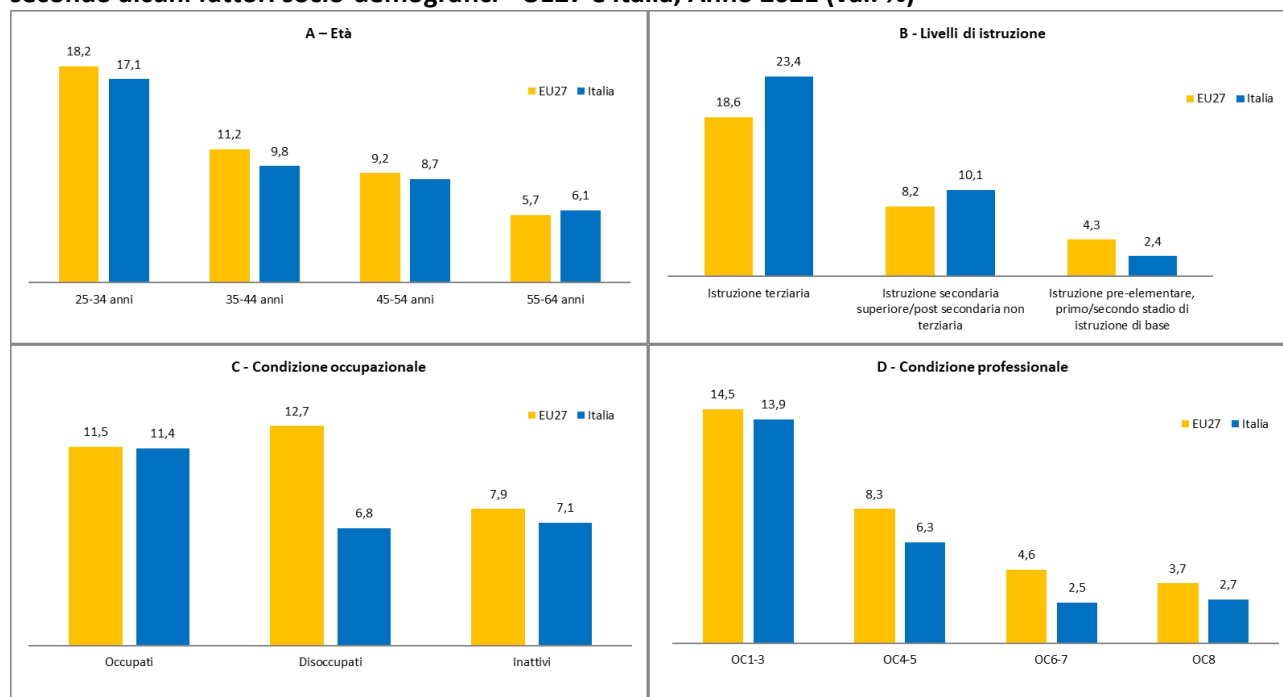


Nota: break nella ricostruzione del dato relativo al 2021

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

Al di là della crescita avvenuta in Italia nel 2021, la tendenza di lungo periodo, registrata dall'andamento dell'indicatore della partecipazione formativa negli ultimi quindici anni, mostra come il principale fattore di ritardo, soprattutto rispetto a quanto avviene negli altri paesi europei, è costituito dai bassi tassi di accesso da parte dei gruppi vulnerabili: rimangono infatti ancora significative le difficoltà nell'accesso alle opportunità formative da parte di chi è poco istruito o svolge un lavoro poco qualificato, così come ancora ampie sono le distanze rispetto a chi ha un alto livello di istruzione o occupa una posizione professionale di medio-alto livello.

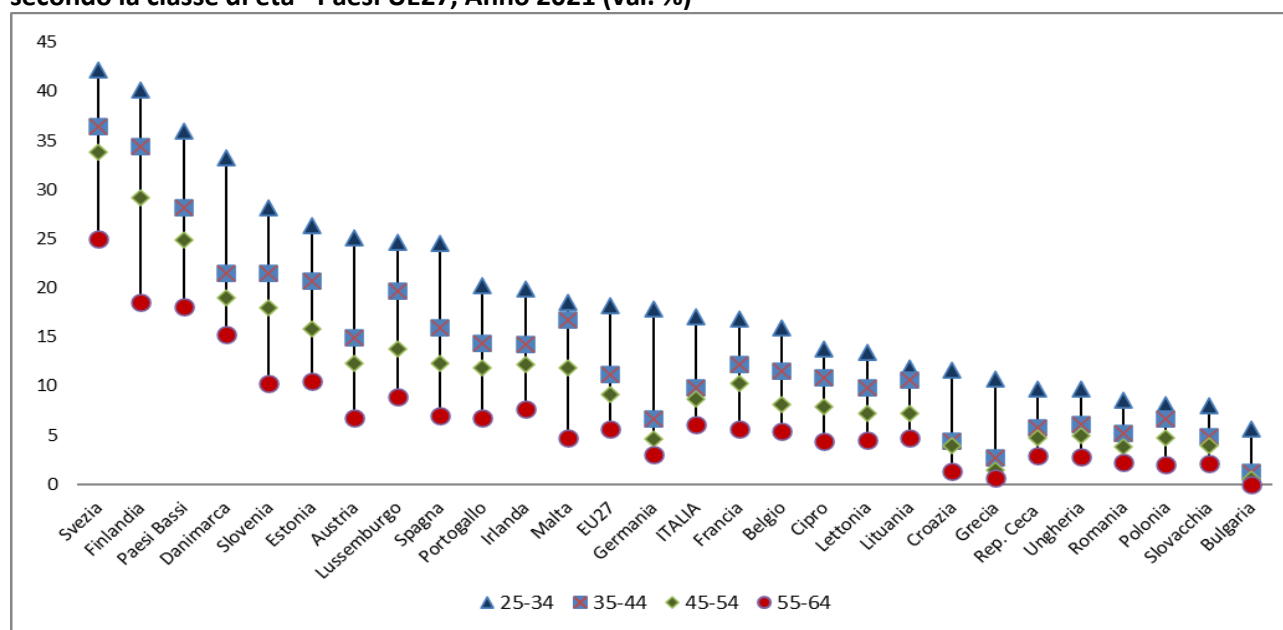
I principali fattori di disuguaglianza sono rappresentati dall'istruzione e dalla condizione professionale: 13 punti percentuali separano il tasso di partecipazione dei laureati (23,4%) da quello dei diplomati (10,1%), distanza che raggiunge i 21 punti nei confronti di chi ha livelli di istruzione inferiori (2,4%). Sono 11 i punti percentuali di differenza fra gruppi professionali *high-skilled* (13,9%) e *low-skilled* (2,7%). Cresce ulteriormente, rispetto al passato, la partecipazione formativa fra gli occupati, che raggiunge i valori medi europei, mentre rimane ancora bassa quella degli inattivi e soprattutto quella dei disoccupati, dove è maggiormente evidente il gap rispetto alla media europea. Si riduce invece, rispetto agli anni passati, la distanza fra Italia ed Europa rispetto alle classi di età, con un leggero margine di vantaggio per l'Italia nella classe over 54. Ma il fattore demografico rappresenta ancora un fattore di disuguaglianza se si considera la distanza fra i 25-34enni e le altre classi di età (Fig. 1.3).

Figura 1.3 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione secondo alcuni fattori socio-demografici - UE27 e Italia, Anno 2021 (val. %)

Nota: break nella ricostruzione del dato relativo al 2021

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

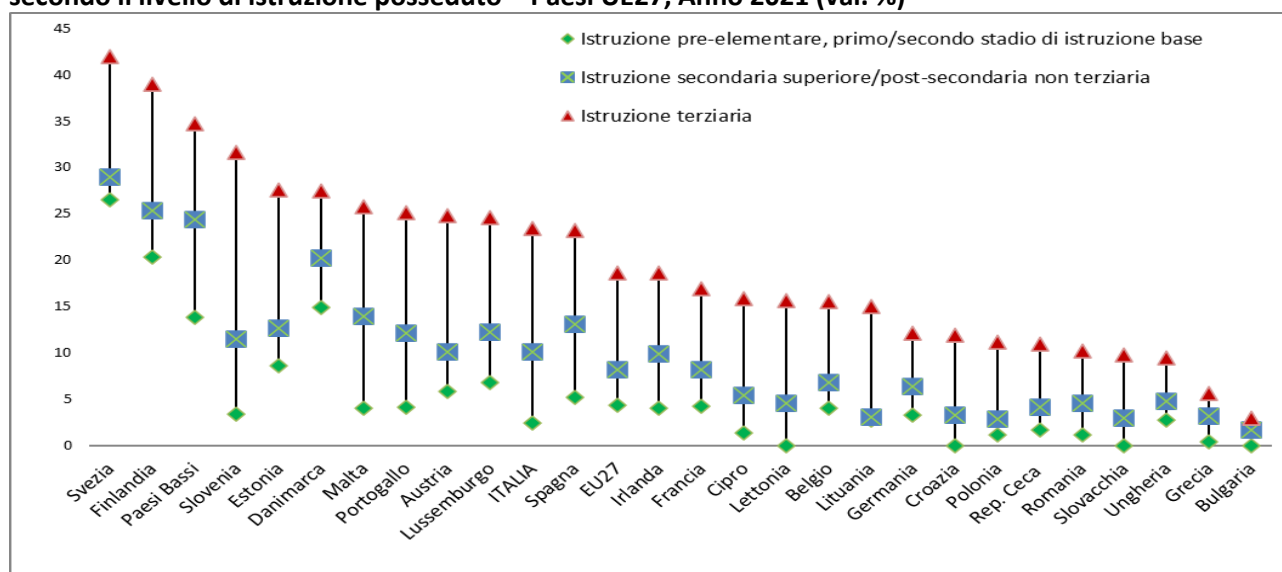
Per comprendere qual è il peso effettivo dei diversi fattori di disuguaglianza che frenano l'accesso degli adulti italiani alle opportunità formative, può essere utile confrontare la diversa distribuzione dei livelli di partecipazione formativa per classe di età, istruzione e condizione professionale, nel confronto con l'Europa. In tutti i paesi la partecipazione formativa diminuisce al crescere dell'età. Nei paesi scandinavi il tasso di partecipazione è superiore rispetto a quello medio europeo in tutte le fasce di età. Se consideriamo lo scostamento fra il livello di partecipazione dei giovani e quello degli over 54, si nota come nei paesi che occupano le posizioni di testa, alti livelli di partecipazione fra gli over 54 sono accompagnati da valori quasi doppi degli under 35. Questi paesi hanno tassi di partecipazione superiori alla soglia di benchmark in tutte le classi di età, anche fra gli over 54. Nella graduatoria europea l'Italia recupera posizioni, raggiungendo il quattordicesimo posto nel livello di partecipazione dei giovani e il dodicesimo fra gli over 54. Nonostante ciò, i livelli di partecipazione dei senior rappresentano un terzo rispetto a quella dei giovani. Tuttavia, il gap fra i livelli di partecipazione dei senior e quelli dei giovani registrato in Italia è abbastanza contenuto se confrontato a quello di paesi come la Germania, la Spagna o la Francia. (Fig. 1.4)

Figura 1.4 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione secondo la classe di età - Paesi UE27, Anno 2021 (val. %)

Nota: break nella ricostruzione del dato 2021. Per la classe di età 55-64 anni non sono disponibili i dati della Bulgaria

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

È invece molto ampio in Italia il gap relativo al grado di istruzione: il divario che separa il livello di partecipazione formativa dei laureati rispetto a chi è in possesso di un basso titolo di istruzione è pari a ben 21 punti percentuali; si tratta di uno dei gap più ampi in Europa. In Italia, la capacità individuale di accesso alle opportunità di apprendimento appare quindi fortemente dipendente dal livello di istruzione posseduto. Si consideri inoltre che in Italia il peso di questo fattore è non solo molto accentuato ma anche crescente: la quota di partecipanti laureati e post laureati alla formazione è cresciuta infatti di cinque punti negli ultimi due anni (nel 2019 erano il 18,3), mentre la quota di adulti in formazione con un basso titolo di istruzione è ancora pari al 2,4 per cento (era il 2,1 due anni prima). Il nostro paese occupa pertanto, da una parte, l'undicesima posizione nella graduatoria dei laureati, dall'altra, la diciottesima in quella dei bassi titoli di studio (Fig. 1.5).

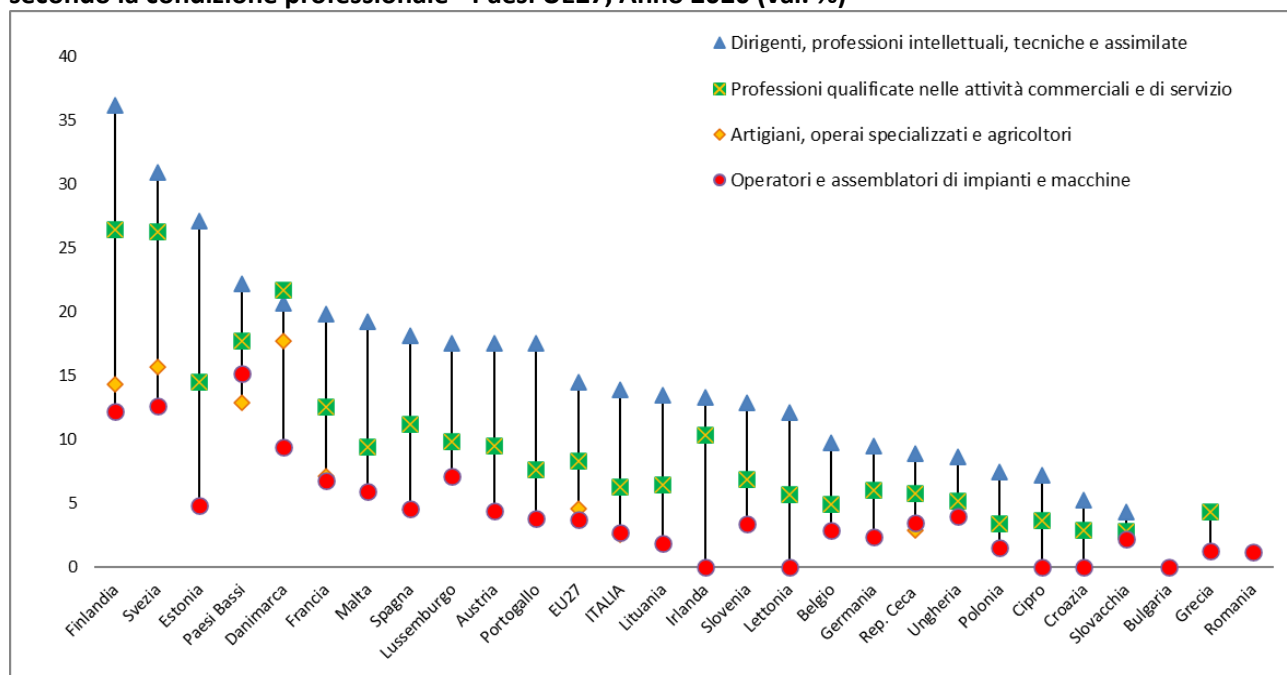
Figura 1.5 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione secondo il livello di istruzione posseduto – Paesi UE27, Anno 2021 (val. %)

Nota: break nella ricostruzione del dato relativo al 2021. Per l'Istruzione pre-elementare, primo/secondo stadio di istruzione base, non sono disponibili i dati di Lettonia, Croazia, Slovacchia e Bulgaria

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

Altro fattore di disuguaglianza è la condizione professionale. Anche in questo caso, in tutti i Paesi le opportunità di apprendimento presentano una maggiore concentrazione fra le professioni più qualificate. Se consideriamo gli occupati, il tasso medio europeo era nel 2020 (ultimo dato disponibile) pari al 14,5 per cento, più di tre volte superiore a quello registrato per gli operai specializzati e gli addetti meno qualificati (pari al 4,6 per cento). Fra i diversi paesi, c'è un alto livello di eterogeneità fra i livelli di partecipazione. In Italia i tassi di partecipazione formativa sono molto bassi per tutte le categorie professionali, variando fra il 13,9 per cento degli occupati *high-skilled* e il 2,7 dei *low-skilled*. Mentre per i primi l'Italia occupa il dodicesimo posto nella graduatoria EU-27 (su 24 paesi di cui si hanno dati), per gli addetti meno qualificati si posiziona al quart'ultimo posto (sedicesimo su 20 paesi). Ma è soprattutto nella misura del gap che separa i livelli di partecipazione formativa degli occupati *high skilled* da quelli dei *low skilled* che si evidenzia l'ampiezza della disuguaglianza a svantaggio di questi ultimi: in questa graduatoria l'Italia si posiziona addirittura al terzo posto (Fig. 1.6).

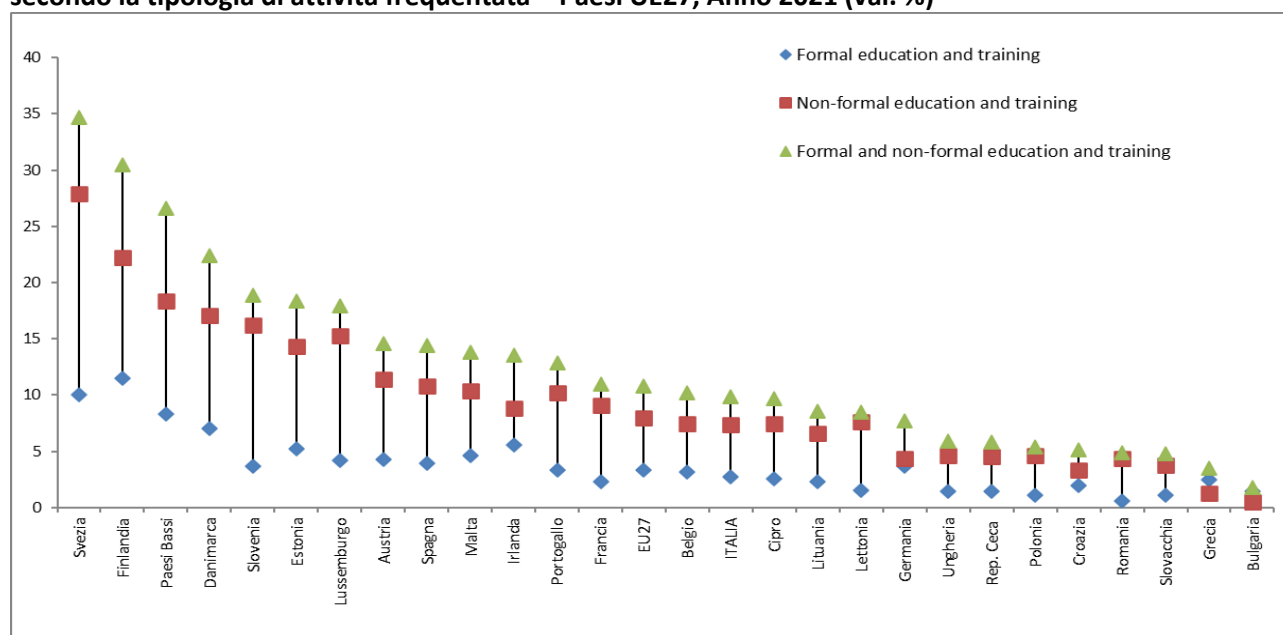
Figura 1.6 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione secondo la condizione professionale - Paesi UE27, Anno 2020 (val. %)



Nota: Per la categoria "Artigiani e operai specializzati e agricoltori" non sono disponibili i dati di diversi paesi; per la categoria "Operatori e assemblatori di impianti e macchine" non sono disponibili i dati di Irlanda, Lettonia, Cipro, Croazia e Bulgaria

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

L'analisi della tipologia di attività formativa frequentata mostra come in tutti i paesi europei gli adulti partecipano maggiormente a percorsi formativi di tipo non formale (attività svolte sul luogo di lavoro) rispetto ai corsi di istruzione e formazione di tipo formale. In Italia la partecipazione ad attività di tipo ordinamentale è molto ridotta, a causa non solo di una bassa disponibilità individuale a frequentare corsi impegnativi e di lunga durata ma soprattutto della forte carenza di offerta di questi percorsi a livello territoriale. Di conseguenza, anche la combinazione di attività formali e non formali è poco significativa nel nostro paese, a differenza di quanto accade nei paesi nordici, dove le differenti combinazioni rispecchiano le specificità di sistemi nazionali caratterizzati anche da una maggiore complessità e maturità degli interventi di policy realizzati (Fig. 1.7).

Figura 1.7 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione secondo la tipologia di attività frequentata – Paesi UE27, Anno 2021 (val. %)

Nota: break nella ricostruzione del dato relativo al 2021

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

L'analisi dei livelli di partecipazione formativa degli adulti in Italia e dei gap rispetto all'Europa conferma, da una parte, l'esistenza di un serio problema di disuguaglianza, che appare ancora ampiamente diffusa nella distribuzione delle opportunità formative, soprattutto da parte dei datori di lavoro del settore privato e, dall'altra, un basso tasso di efficacia delle politiche pubbliche della formazione nel perseguimento di obiettivi equitativi.

Il mantenimento di ampi divari nella partecipazione formativa, nonostante la crescita dell'indicatore medio di partecipazione nel 2021, segnala la persistenza di fattori di disuguaglianza ancora molto presenti e attivi, evidentemente non scoraggiati attraverso l'applicazione di criteri di equità che favoriscano l'accesso alle opportunità formative di tutte le categorie sociali, in particolare di quelle più vulnerabili. Per far crescere in modo significativo il fenomeno dell'apprendimento degli adulti nel nostro paese, e colmare il gap con l'Europa, è quindi necessario un deciso intervento di riequilibrio da parte delle politiche pubbliche, che raggiunga soprattutto le fasce deboli. In tal senso, la novità del Programma GOL rappresenta un elemento di grande rilievo, che potrà svolgere una funzione riequilibratrice se sarà sviluppata in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale.

Box 1.1 I nuovi traguardi per l'apprendimento degli adulti nell'ambito della cooperazione europea per l'IFP e le priorità strategiche per lo spazio europeo per l'istruzione 2025

Il nuovo “Quadro strategico² per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione”, definito dal Consiglio il 19 febbraio 2021, mira alla realizzazione di uno “Spazio europeo dell'istruzione e della formazione” entro il 2025, e, basandosi sul precedente quadro ET 2020, ha come obiettivo principale l'ulteriore sviluppo dei sistemi negli Stati membri, per garantire la realizzazione personale, sociale e professionale di tutti i cittadini, una prosperità economica sostenibile, le transizioni verde e digitale e l'occupabilità. Gli obiettivi di ET 2020, riguardo la partecipazione degli adulti (25-64 anni) ad un'azione d'istruzione o formazione nel corso delle quattro settimane precedenti l'indagine, (Eurostat/indagine sulle forze di lavoro), fissata nel 2009 al 15%, non sono stati raggiunti, come attestato dalla “Relazione di monitoraggio³ del settore dell'istruzione e della formazione per il 2020” (vedi Par. 1.1).

Nel periodo fino al 2030 compreso, l'obiettivo generale della “Nuova Agenda europea per l'apprendimento degli adulti 2021-2030” (*New European Agenda for Adult Learning - NEAAL 2030*) sarà aumentare e migliorare l'offerta, la promozione e la diffusione di opportunità di apprendimento formale, non formale e informale per tutti, affrontando la questione della frammentazione delle politiche e delle azioni per tendere ad una visione condivisa per un'offerta rafforzata.

Il principio fondamentale alla base dell'intero quadro è una prospettiva inclusiva, olistica e di apprendimento lungo tutto l'arco della vita per i sistemi di istruzione e formazione nel loro complesso perseguendo cinque priorità strategiche:

- migliorare la qualità, l'equità, l'inclusione e il successo per tutti nell'istruzione e nella formazione;
- fare in modo che l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la mobilità diventino una realtà per tutti;
- rafforzare le competenze e la motivazione nelle professioni nel settore dell'istruzione;
- rafforzare l'istruzione superiore europea;
- sostenere le transizioni verde e digitale nell'istruzione e nella formazione e attraverso l'istruzione e la formazione.

Queste 5 priorità strategiche sono accompagnate da indicatori e da 7 traguardi (*Eu-level targets - Reference levels of European average performance in education and training*).

Il “livello di riferimento del rendimento medio europeo nell'istruzione e nella formazione” da raggiungere per il 2025 riguardo l'*Adult learning* è stato fissato il 29 novembre 2021 dalla “Risoluzione del Consiglio su una nuova agenda europea⁴ per l'apprendimento degli adulti 2021-2030”, al 47% (adulti di età compresa tra i 25 e i 64 anni che dovrebbero aver partecipato all'apprendimento negli ultimi 12 mesi). Un traguardo più ambizioso per il 2030 è stato inserito nella dichiarazione di Porto⁵ e nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021⁶: almeno il 60% degli adulti di età compresa tra i 25 e i 64 anni dovrebbe aver partecipato ad attività di apprendimento nei 12 mesi precedenti entro il 2030.

Entrambi gli obiettivi si riferiscono ai dati Eurostat-LFS (Labour Force Survey/Indagine sulle forze di lavoro; vedi Par. 1.1), per i dati dal 2022. Considerato che la fonte dei dati dovrebbe cambiare nel 2022 (dall'indagine AES “Adult Education Survey” all'indagine LFS), il traguardo sarà confermato nel 2023 sulla base dell'esperienza acquisita con la nuova fonte dei dati. La Commissione, in collaborazione con il gruppo permanente sugli indicatori e i parametri di riferimento (SGIB), valuterà l'impatto di tali cambiamenti confrontando i risultati dell'indagine AES e dell'indagine LFS nel 2023 e prenderà in considerazione eventuali modifiche alla metodologia della LFS o al livello del traguardo. Sulla base di tale valutazione, il Consiglio deciderà in merito ad un eventuale adeguamento del livello del traguardo. LFS e AES usano infatti diversi

² Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030) (2021/C 66/01) <<https://bit.ly/3IYWNKU>>

³ European Commission (2020), “Education and training monitor 2020: teaching and learning in a digital age”, Publications Office, 2020 <<https://data.europa.eu/doi/10.2766/759166>>

⁴ Risoluzione del Consiglio su una nuova agenda europea per l'apprendimento degli adulti 2021-2030 (2021/C 504/02) <<https://bit.ly/3HmJzD>>

⁵ Consiglio europeo (2021), Dichiarazione di Porto <<https://bit.ly/3sgxVaX>>

⁶ Consiglio europeo (2021), Conclusioni del Consiglio del 24 e 25 giugno 2021 <<https://bit.ly/3sgj7c7>>

periodi di riferimento per misurare la partecipazione all'istruzione e alla formazione: LFS considera la partecipazione all'istruzione e alla formazione nelle ultime 4 settimane mentre AES copre le attività di apprendimento negli ultimi 12 mesi, che permette una misura più completa della partecipazione all'istruzione e alla formazione, ma i dati AES sono disponibili solo ogni 5-6 anni. Pertanto, per il monitoraggio delle politiche sono stati scelti i dati LFS annuali. Dal 2022, il LFS misurerà biennalmente la partecipazione all'istruzione e alla formazione negli ultimi 12 mesi. Una volta disponibili, questi dati saranno utilizzati per il monitoraggio delle politiche, sostituendo l'attuale indicatore di 4 settimane. Il Consiglio ha ritenuto di precisare che: "Non dovrebbero essere considerati obiettivi concreti che i singoli paesi debbano raggiungere entro il 2025 o il 2030. Come descritto nella presente risoluzione⁷, gli Stati membri sono invitati a prendere in considerazione la fissazione di obiettivi nazionali equivalenti."

La Risoluzione sulla NEAAL definisce inoltre i seguenti indicatori europei: la partecipazione di adulti scarsamente qualificati all'apprendimento; gli adulti disoccupati con un'esperienza di apprendimento recente; gli adulti che possiedono almeno le competenze digitali di base⁸.

1.2 LA PARTECIPAZIONE FORMATIVA DEGLI OCCUPATI IN ITALIA

Dopo aver analizzato i livelli di partecipazione formativa attraverso il confronto dei principali indicatori a livello europeo, osserviamo nel dettaglio quanto accaduto in Italia nell'anno del covid.

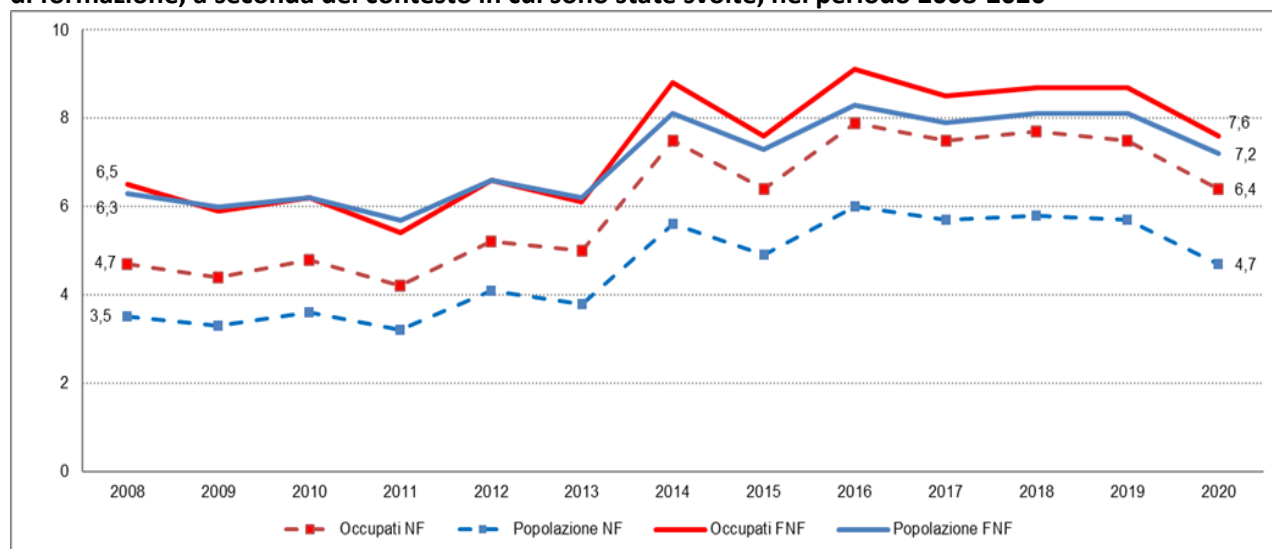
Nel 2020 il 7,2% della popolazione italiana di età compresa tra i 25 e i 64 anni ha partecipato ad attività formative di tipo formale o non formale, per un totale di 2 milioni e 316 mila persone.

Rispetto agli anni precedenti, in cui il livello della partecipazione formativa aveva avuto un andamento abbastanza stabile del suo indice (oscillante intorno all'8%), nel 2020 si è perso circa un punto percentuale registrando così il valore più basso degli ultimi anni, e ritornando ai livelli del 2015 (7,3%).

Solo nell'ultimo anno la platea dei partecipanti in attività formative è diminuita di ben 284 mila persone.

Generalmente gli occupati, rispetto alla popolazione nel suo complesso, sono maggiormente impegnati in attività formative, indipendentemente dal fatto che siano svolte in contesti formali o non formali (Fig. 1.8).

Figura 1.8 - Tasso di partecipazione degli occupati e dell'intera popolazione italiana (25-64 anni) alle attività di formazione, a seconda del contesto in cui sono state svolte, nel periodo 2008-2020



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

⁷ Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione

⁸ Fonte dei dati: Community survey on ICT usage in Households and by Individuals

Nonostante la forte frenata subita dal tasso di partecipazione nell'ultimo anno, si registra un maggior coinvolgimento delle donne rispetto agli uomini in attività formative, soprattutto di quelle più giovani (25-34 anni), in particolare tra gli occupati, dove l'8,8 per cento delle donne si contrappone al 6,7 degli uomini. Il dato si riscontra anche nel Sud, dove tuttavia i livelli di partecipazione sono in generale molto più bassi rispetto a quelli del Centro-Nord. A livello nazionale, il calo riguarda sia gli occupati che l'intera popolazione residente principalmente nel Nord del paese, indipendentemente dal genere, mentre i valori delle aree del Mezzogiorno subiscono solo lievi oscillazioni restando così stabili nelle loro performance (Tab. 1.1).

Tabella 1.1 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni (totale e occupati) alle attività di istruzione e formazione secondo la classe di età, il sesso e la ripartizione geografica - Media 2020 (val. %)

CLASSI DI ETÀ	OCCUPATI			TOTALE		
	Maschi	Femmine	Maschi e Femmine	Maschi	Femmine	Maschi e Femmine
25-34	8,6	11,3	9,7	13,8	15,2	14,5
35-44	7,1	8,7	7,7	6,4	6,7	6,6
45-54	6,2	8,1	7,0	5,4	5,6	5,5
55-64	5,3	7,8	6,4	3,8	4,2	4,0
Totale	6,7	8,8	7,6	7,0	7,4	7,2
AREA						
Nord	7,6	9,7	8,5	7,8	8,3	8,0
Centro	7,2	8,6	7,8	7,6	7,9	7,8
Sud e isole	4,7	6,8	5,5	5,5	5,8	5,7
Italia	6,7	8,8	7,6	7,0	7,4	7,2

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

La quota della partecipazione ai corsi di formazione è di quasi due volte quella dei corsi di studio e di ben 5 volte se si considerano i soli occupati. I corsi di studio sono frequentati quasi esclusivamente dagli under 35, sia tra gli occupati che nell'intera popolazione, mentre quelli di formazione sono seguiti in modo analogo in tutte le fasce di età, fatta eccezione per una minore partecipazione degli over 54 ma solo se si considera l'intera popolazione. Tra gli occupati, infatti, contrariamente all'andamento degli ultimi cinque anni, la partecipazione degli occupati over 50 ai corsi di formazione supera quella degli under 35 (rispettivamente 6,2 vs 5,7 per cento). Invariate, le tendenze a livello territoriale, con una maggiore partecipazione ai corsi di formazione nel Centro-Nord (Tab. 1.2).

Tabella 1.2 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni (totale e occupati) alle attività di istruzione e formazione secondo la classe di età, la ripartizione geografica e la tipologia di corso - Media annuale 2020 (val. %)

ETÀ/AREA	OCCUPATI		TOTALE	
	Corsi di studio	Corsi di formazione	Corsi di studio	Corsi di formazione
Totale	1,3	6,4	2,6	4,7
25-34	4,4	5,7	10,5	4,4
35-44	1,1	6,8	1,3	5,4
45-54	0,5	6,6	0,5	5,1
55-64	0,2	6,2	0,1	3,9
Nord	1,2	7,4	2,0	6,1
Centro	1,6	6,4	2,9	5,1
Mezzogiorno	1,2	4,4	3,1	2,7

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

Tra le tipologie di corsi di formazione quella professionale è scelta dal 73 per cento della popolazione tra i 15 e i 64 anni. Suddivisa nelle tre forme "regionale, aziendale e altre tipologie di corso", i corsi più frequentati sono quelli organizzati in azienda (il 42,4 per cento), mentre solo una minima quota partecipa a corsi regionali

(3,4%). Come già per i corsi di studio e di formazione, anche in questo caso l'incidenza partecipativa alla formazione professionale di tipo aziendale aumenta se si considerano i soli occupati (52,6 per cento). In ogni caso, sia nella popolazione in generale che tra gli occupati, gli iscritti sono prevalentemente di sesso maschile. Le altre tipologie formative⁹ di tipo non professionale riguardano il restante 27,2 per cento dei partecipanti, che, come registrato anche nel 2019, sono principalmente donne.

Rispetto agli anni precedenti continua l'aumento della frequenza ai corsi professionali, sia tra gli occupati che nella popolazione in generale, a discapito di una perdita di adesioni verso gli altri tipi di attività formative.

A livello territoriale il Mezzogiorno, che nel tempo aveva mantenuto il primato di partecipanti a corsi di formazione professionale, cede il posto al Centro (71,1% vs 75%) (Tab. 1.3).

Tabella 1.3 - Popolazione di 15-64 anni (totale e occupati) che partecipa a corsi di formazione, per sesso e tipologia di corso frequentato - Media annuale 2020 (val. %)

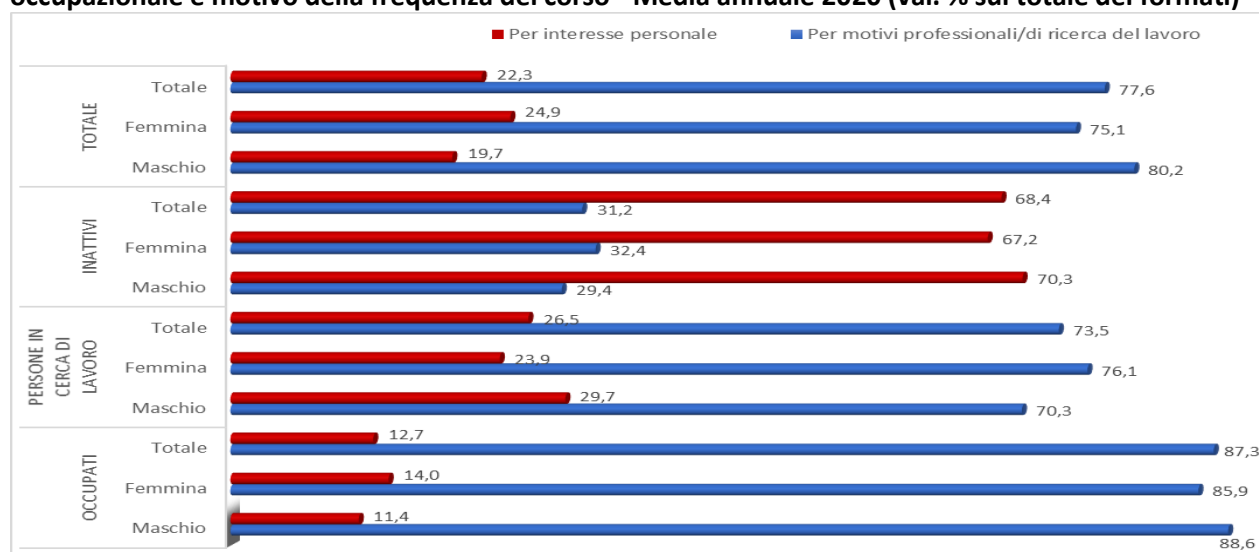
TIPOLOGIE CORSI DI FORMAZIONE	OCCUPATI			TOTALE		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
ITALIA						
Formazione professionale	84,9	81,9	83,5	75,8	69,9	72,8
- regionale	2,6	2,7	2,6	3,3	3,5	3,4
- aziendale	52,1	53,1	52,6	43,8	41,0	42,4
- Altro corso di FP	30,2	26,2	28,3	28,6	25,5	27,1
Altro tipo di attività formativa	15,1	18,1	16,5	24,2	30,1	27,2
NORD						
Formazione professionale	84,1	80,3	82,2	76,0	69,5	72,6
- regionale	3,5	3,5	3,5	3,9	3,7	3,8
- aziendale	52,6	52,1	52,4	45,7	41,8	43,7
- Altro corso di FP	27,9	24,7	26,3	26,4	23,9	25,1
Altro tipo di attività formativa	15,9	19,7	17,8	24,0	30,5	27,4
CENTRO						
Formazione professionale	86,0	85,8	85,9	76,8	73,1	75,0
- regionale	1,8	1,1	1,4	2,3	2,3	2,3
- aziendale	52,6	54,8	53,7	44,1	42,3	43,2
- Altro corso di FP	31,6	30,0	30,8	30,4	28,5	29,4
Altro tipo di attività formativa	14,0	14,2	14,1	23,2	26,9	25,0
MEZZOGIORNO						
Formazione professionale	86,5	82,9	84,9	74,1	68,0	71,1
- regionale	1,0	1,6	1,3	2,6	4,0	3,2
- aziendale	49,7	54,5	51,9	38,4	36,9	37,7
- Altro corso di FP	35,8	26,8	31,7	33,1	27,1	30,2
Altro tipo di attività formativa	13,5	17,1	15,1	25,9	32,0	28,9

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

Principalmente si decide di frequentare attività formative per crescita professionale e/o di ricerca di un lavoro (77,6 per cento), piuttosto che per interessi personali (22,3 per cento). In linea generale, dunque, sono soprattutto le persone occupate e chi è alla ricerca di lavoro ad investire in formazione per migliorare la propria condizione lavorativa; al contrario, gli inattivi scelgono di formarsi prevalentemente per interessi personali piuttosto che per motivi professionali.

Nell'ultimo triennio continua ad ampliarsi il divario tra le due scelte motivazionali, per cui da un lato si assiste all'aumento della frequenza di corsi indirizzati alla crescita professionale, dall'altro ad un calo per quelli seguiti per soli interessi personali (Fig. 1.9).

⁹ Per altre tipologie formative si intendono i seminari, le conferenze, le lezioni private, i corsi individuali o presso le università popolari o della terza età, i corsi di lingue, informatica, musica o con altri contenuti di tipo professionale ma frequentati in ambito e orario extra lavorativo.

Figura 1.9 - Popolazione di 15-64 anni che frequenta corsi di formazione per sesso, condizione occupazionale e motivo della frequenza del corso - Media annuale 2020 (val. % sul totale dei formati)

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

In ambito non formale il tasso di partecipazione segue lo stesso andamento da diverso tempo: aumenta con il livello di istruzione posseduto ed è molto più elevato per gli under 54.

Le donne, che nell'ultimo triennio si sono mostrate più partecipative rispetto agli uomini, pareggiano il loro impegno formativo, fatta eccezione nella fascia di età più matura (55-74 anni), soprattutto in relazione ai titoli di istruzione più alti (Tab. 1.4)

Tabella 1.4 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-74 anni a corsi di formazione di tipo non formale, per sesso e livello di istruzione - Media annuale 2020 (val. %)

CLASSE DI ETÀ	Istruzione pre-elementare, primo/secondo stadio di istruzione di base			Istruzione secondaria superiore post-secondaria non terziaria			Istruzione terziaria		
	M	F	TOTALE	M	F	TOTALE	M	F	TOTALE
25-54	1,9	1,4	1,7	8,7	8,2	8,5	18,7	17,2	17,8
55-74	0,7	0,6	0,6	3,4	4,5	4,0	8,3	9,5	8,9
Totale	1,3	0,9	1,1	7,0	7,0	7,0	15,6	15,4	15,5

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati ISTAT RCFL (Rilevazione continua forze di lavoro)

1.3 I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI NORMATIVI PER LA PROMOZIONE DELLA FORMAZIONE CONTINUA NEL LAVORO PRIVATO

In questo paragrafo si fornisce una sintetica analisi relativa all'evoluzione normativa intervenuta a partire dal 2021 per la promozione della formazione continua nell'ambito del rapporto di lavoro privato¹⁰.

In via preliminare, occorre evidenziare come anche il sistema della formazione continua sia stato fortemente interessato in termini di modalità di erogazione, di contenuti e di programmazione, nonché di reperimento e gestione delle risorse finanziarie, dalla sospensione delle attività formative in presenza prevista dal DPCM del 4 marzo 2020 e dalle ulteriori disposizioni e provvedimenti ad esso collegati, a seguito della dichiarazione (con DPCM del 31 gennaio 2020) da parte del Governo dello stato di emergenza sanitaria da Covid-19, emergenza prorogata al 31 marzo 2022.

¹⁰ Nel successivo Paragrafo 4.2 si dà altresì rilevanza alle iniziative formative sviluppate per i dipendenti pubblici

Pertanto, per tutto il 2021 si è proseguito a ricorrere alla formazione a distanza che, avvalendosi delle più aggiornate tecnologie di comunicazione, è finalizzata a garantire gli stessi contenuti e risultati della formazione d'aula o in presenza.

Inoltre, al fine di arginare la diffusione del virus e contenerne gli effetti economici e sociali negativi, è stato favorito sia nel privato che nel pubblico il ricorso al lavoro agile (inteso come la modalità di lavoro che prevede flessibilità di luogo e tempo della prestazione lavorativa, compresa l'attività formativa, grazie all'uso della tecnologia) disciplinato da un quadro regolatorio che, partendo dalle disposizioni della L. n. 81/2017, ne ha previsto l'adattamento all'evoluzione della situazione emergenziale. Un interessante riferimento normativo in materia può essere rinvenuto nella Circolare, firmata congiuntamente dai Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione il 5 gennaio 2022 per sensibilizzare le amministrazioni pubbliche e i datori di lavoro privati ad usare tutti gli schemi di lavoro agile già presenti all'interno delle rispettive regolazioni contrattuali e normative.

Per quanto specificamente riguarda la promozione della formazione nel lavoro privato, occorre rilevare ancora una volta la frammentarietà degli interventi normativi volti ad assicurarne le diverse fonti di finanziamento e la conseguente difficoltà di ricostruire un quadro sistematico della formazione continua, intesa come un segmento del lifelong learning che inerisce al mondo del lavoro e, più in particolare, alla formazione dei lavoratori.

Tra i principali atti normativi in materia, si segnala l'estensione, con modificazioni, della disciplina del credito d'imposta alle attività di formazione sostenute nel periodo successivo al 31 dicembre 2019 e fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2022, operata dalla L. 30 dicembre 2020, n.178 (Legge di Bilancio per il 2021), con l'art. 1, comma 1064. Si fa riferimento al credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente finalizzate all'acquisizione o al consolidamento delle competenze nelle tecnologie rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale delle imprese, delineato nel Piano nazionale Industria 4.0, introdotto dall'articolo 1, commi da 46 a 56, della L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio per il 2018) e sviluppato nel Decreto interministeriale 4 maggio 2018. Tale misura è volta a sostenere le imprese nel processo di trasformazione tecnologica e digitale, creando o consolidando le competenze dei dipendenti nelle tecnologie abilitanti necessarie a realizzare il Piano. Con D.D. del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) del 6.10.2021 (<https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/credito-d-imposta-formazione>) è stato approvato il modello di comunicazione dei dati e delle altre informazioni riguardanti l'applicazione del credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente. Il decreto ha specificato che l'invio del modello non costituisce presupposto per l'applicazione del credito d'imposta e che i dati e le informazioni in esso indicati sono acquisiti dal Ministero dello sviluppo economico al solo fine di valutare l'andamento, la diffusione e l'efficacia delle misure agevolative.

La previsione di un credito d'imposta per i costi sostenuti dalle imprese "per la formazione professionale di alto livello dei propri dipendenti" è stata ribadita nell'art. 48-bis del D.L. 25 maggio 2021, n.73(c.d. Decreto sostegni-bis), convertito con modificazioni dalla L. 23 luglio 2021, n. 106, che ha riconosciuto "a tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica, dalla dimensione aziendale e dal settore economico in cui operano, che effettuano spese per attività di formazione professionale di alto livello nel periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2020" un credito d'imposta in misura pari al 25%. Le spese ammissibili al credito d'imposta sono quelle sostenute "fino all'importo massimo di 30.000 euro per ciascuna impresa beneficiaria, relative al costo aziendale del dipendente per il periodo in cui è occupato nelle attività di formazione attraverso corsi di specializzazione e di perfezionamento di durata non inferiore a sei mesi, svolti in Italia o all'estero, negli ambiti legati allo sviluppo di nuove tecnologie e all'approfondimento delle conoscenze delle tecnologie previste dal Piano nazionale industria 4.0".

Lo stesso Decreto "sostegni-bis" contiene una previsione normativa (art. 48) finalizzata a favorire l'integrazione tra il sistema delle politiche attive del lavoro e il sistema industriale nazionale, la transizione occupazionale e la formazione dei lavoratori attivi nell'ambito dei settori particolarmente specializzanti. Essa consiste nell'inserimento, nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), di un fondo denominato "Scuole dei mestieri" e destinato, nelle intenzioni del legislatore, all'istituzione da parte delle Regioni e delle PA, d'intesa con il MLPS, di Scuole dei mestieri, nell'ambito dei settori di specializzazione industriale del territorio.

Le disposizioni attuative della norma sono state demandate ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per le politiche giovanili e il Ministro dell'economia e delle finanze, previa Intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni.

Il Decreto “sostegni-bis” ha inoltre previsto (art. 50-bis) l’istituzione, nello stato di previsione del MLPS, di un altro Fondo dedicato ad incentivare il potenziamento delle competenze professionali e la riqualificazione professionale, con una dotazione iniziale di 50 milioni di euro per l’anno 2021. Tale Fondo avrebbe la finalità di contribuire al finanziamento di progetti formativi rivolti ai lavoratori beneficiari di trattamenti di integrazione salariale per i quali è programmata una riduzione dell’orario di lavoro superiore al 30%, calcolata in dodici mesi, nonché ai lavoratori percettori della NASpl. L’attuazione di tale previsione normativa è stata demandata all’art. 5 del decreto interministeriale 5 novembre 2021 (pubblicato in GU 27.12.2021, n.306) con il quale è stato adottato il Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), previa acquisizione in data 21 ottobre 2021, dell’Intesa in Conferenza Stato-Regioni.

In linea con questo filone d’intervento mirato al duplice obiettivo del potenziamento delle politiche attive del lavoro e del sostegno al percorso di riforma degli ammortizzatori sociali, la L. n.178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021), all’art. 1, comma 324, ha previsto l’istituzione del Programma “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” (GOL), programma nazionale del MLPS finalizzato all’inserimento occupazionale, mediante l’erogazione di servizi specifici di politica attiva del lavoro, nell’ambito del patto di servizio di cui all’art. 20 del D.lgs. n.150/2015.

Il disegno riformatore in materia di politiche attive e passive del lavoro e che ha indubbi riflessi sulle azioni ed interventi di formazione continua, ha riguardato anche la revisione delle modalità di governance nazionale di tali politiche, attraverso l’emanazione del DPCM 24 giugno 2021, n. 140 (in vigore dal 23.10.2021) con cui è stato approvato il “Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali”. Con tale atto normativo, che ha modificato il D.P.R. 15 marzo 2017, n.57, sono state infatti previste due Direzioni Generali, l’una denominata “Direzione Generale delle politiche attive del lavoro” e l’altra “Direzione generale degli ammortizzatori sociali”. In particolare, alla prima sono state attribuite specifiche funzioni, tra le quali: la promozione e il coordinamento delle politiche di formazione e delle azioni “rivolte all’integrazione dei sistemi della formazione, della scuola e del lavoro”, il riparto dei fondi destinati alle politiche di formazione, nonché l’autorizzazione all’attivazione dei fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all’art. 118 della L. n.388/2000 e dei fondi bilaterali di cui all’art. 12 del D.lgs. n. 276/2003. Alla seconda è stata invece assegnata, tra le altre, la funzione di supportare e coordinare “gli indirizzi strategici relativi alle politiche per il lavoro per quanto di competenza, fornendo, anche in collaborazione con altre istituzioni nazionali e locali, percorsi attuativi finalizzati alla salvaguardia dei livelli occupazionali”.

Con l’approvazione della L. 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio per il 2022) è entrata in vigore la riforma degli ammortizzatori sociali, con cui il legislatore ha inteso ampliare e rafforzare le tutele per chi ha un lavoro e per chi non lo ha o lo ha momentaneamente perso. Dalla lettura di alcune delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio si ricava l’attenzione posta anche agli strumenti e ai soggetti erogatori di formazione continua, quali i Fondi interprofessionali. In merito, si segnala la norma (art. 1, comma 202) dedicata agli obblighi di formazione e riqualificazione a carico dei lavoratori che fruiscono dei trattamenti straordinari di integrazione salariale. Per questa categoria di lavoratori è stato infatti prescritto l’obbligo di partecipazione a iniziative formative o di riqualificazione “anche mediante fondi interprofessionali”, con la possibilità di sanzioni (la cui definizione è stata rimandata ad un decreto del Ministro del Lavoro) da erogare in caso di mancata partecipazione alle iniziative formative senza giustificato motivo.

Il ricorso ai Fondi è previsto anche nell’ambito del Piano che il datore di lavoro è tenuto ad elaborare per limitare le ricadute occupazionali ed economiche derivanti dalla cessazione di attività produttiva nel territorio (art. 1, comma 228). Il Piano deve infatti indicare, tra l’altro, “le azioni finalizzate alla rioccupazione o all’autoimpiego, quali la formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali”. La legge contiene altresì la duplice previsione che tali azioni possano essere cofinanziate dalle Regioni nell’ambito delle rispettive misure di politica attiva del lavoro (art. 1, comma 230), oltretutto l’accesso dei lavoratori interessati dal suddetto Piano al Programma nazionale “GOL” (art. 1, comma 232).

Il rafforzamento delle tutele per i lavoratori destinatari di trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro ai sensi del D.lgs. n.148/2015 e s.m.i. è stato realizzato anche tramite l’inserimento di due

specifiche norme che vanno ad integrare l'art.118 della L. 23 dicembre 2000, n.388 (Legge finanziaria 2001) dedicato ai Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. Con la prima (art. 1, comma 240), infatti è stata prevista la possibilità di istituire un "fondo territoriale intersettoriale" nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, previo accordo interconfederale stipulato dalle organizzazioni territoriali delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Con la seconda (art. 1, comma 241) si è invece attribuita ai Fondi interprofessionali la possibilità di finanziare, in tutto o in parte, piani formativi aziendali finalizzati ad incrementare le competenze dei lavoratori destinatari di trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro. Il legislatore inoltre, al fine di dare effettività alla norma, ha inserito una specifica disposizione (art. 1, comma 242) grazie alla quale, per gli anni 2022 e 2023, i Fondi possono ottenere il rimborso del versamento di cui all'art. 1, comma 722 della L. 23 dicembre 2014, n.190 (Legge di stabilità 2015), mediante decreto del MLPS, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), previo monitoraggio da parte degli stessi Fondi "sull'andamento del costo dei programmi formativi realizzati".

1.4 IL FUTURO DEL LAVORO AUTONOMO: SVILUPPO PROFESSIONALE, RAPPRESENTANZA E POLITICHE DI SOSTEGNO

Di seguito vengono presentati i principali risultati di una ricerca qualitativa (indagine Delphi)¹¹ sulla condizione e sulle prospettive del lavoro indipendente in Italia, realizzata nell'ambito dell'indagine INDACO-Adulti 2020 di INAPP.

L'Inapp, con tale indagine, prosegue l'esplorazione sul peculiare mondo del lavoro autonomo¹², centrale negli attuali (e futuri) scenari dell'era digitale, con l'obiettivo di individuare policies di supporto per lo sviluppo e la crescita di oltre 5 milioni di lavoratrici e lavoratori indipendenti. Un aggregato composito e rilevante nel panorama nazionale, anche in un confronto europeo, che ci vede secondi solo dopo la Grecia per incidenza sul totale degli occupati. Un aggregato variamente distribuito nelle diverse realtà europee, in cui le attuali statistiche non permettono spesso di considerare l'elevata eterogeneità di motivazioni e condizioni, o considerare situazioni di precarietà e para subordinazione per alcune categorie presenti nel macroaggregato. L'indagine ha messo sotto osservazione i temi relativi all'evoluzione del peso e del ruolo del lavoro autonomo nei prossimi dieci anni, anche alla luce dell'impatto dell'emergenza Covid 19. In particolare, l'indagine ha analizzato: l'adeguatezza del quadro normativo e regolatorio del lavoro indipendente; le specifiche forme di tutela e di rappresentanza; l'impatto di innovazione e tecnologie abilitanti sul lavoro autonomo; il ruolo della formazione continua e permanente (incentivi e barriere alla partecipazione, fattori abilitanti).

Nonostante il lavoro indipendente in Italia abbia subito forti contrazioni nell'arco degli ultimi dieci anni¹³ (-12,2%), rispetto al lavoro dipendente che è cresciuto (+3,1), alcune categorie al suo interno, come quella dei liberi professionisti, ha registrato un andamento in controtendenza (+20,9%). Cresce numericamente tale categoria, gli autonomi senza dipendenti, da alcuni definiti "solo *self employed*" (Murgia A. et al., 2020)¹⁴, che si possono ritrovare in molte aree e settori di lavoro altamente qualificato (ingegneria, ITC, etc.), così come in lavori a bassa qualificazione (servizi di cura, agricoltura, edilizia, etc.), in cui sono presenti categorie più fragili (donne, immigrati, giovani).

Abbiamo assistito all'importanza che riveste il lavoro indipendente, soprattutto a seguito del riassetto dell'economia globale che ha visto un progressivo decentramento di produzione e servizi, con processi di

¹¹ L'indagine (conclusa a luglio 2021) è stata realizzata dal Gruppo di ricerca "Formazione continua e Apprendimento degli adulti" di INAPP, in collaborazione con Fondazione Censis, attraverso una doppia consultazione di un qualificato panel di esperti: Francesco Avallone, Tiziana Alderighi, Aldo Bonomi, Federico Butera, Silvia Degli Innocenti, Piero Luigi Giacomoni, Massimiliano Pittau, Carlo Robiglio, Anna Soru, Tiziano Treu. I risultati dell'indagine sono stati presentati il 16 dicembre 2021 in un Webinar alla presenza degli esperti e dei rappresentanti di organismi associativi e formativi <<https://inapp.org/it/eventi/il-futuro-del-lavoro-autonomo>>

¹² Barricelli D., Carolla S., "I comportamenti formativi dei lavoratori autonomi in Italia", in ANPAL, INAPP (2021), *XX-XXI Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2018-2019-2020*, Roma <https://rb.gy/a5oymm>

¹³ Censis, "55° Rapporto sulla situazione sociale del Paese", Franco Angeli, Milano, 2021

¹⁴ A. Murgia, R. Bozzon, P. Digennaro, P. Meziorak, M. Mondon-Navazo, P. Borghi (2020), *Hybrid Areas of Work Between Employment and Self-Employment: Emerging Challenges and Future Research Directions*

outsourcing e deregulation che hanno alimentano il ricorso a micro e piccole imprese, professionisti e lavoratori autonomi. Trasformazioni avvenute anche sotto la spinta dell'economia digitale che, oltre ad aver stravolto il tradizionale rapporto dipendente-datore di lavoro (con il progressivo ricorso al lavoro agile, o smart working), ha fatto registrare una rapida crescita del numero di freelance e gig worker, che probabilmente entro dieci anni soppianderanno la tradizionale forza lavoro. Un allontanamento dal lavoro tradizionale è testimoniato anche dalle nuove generazioni (generazione Z) che scelgono e prediligono il lavoro indipendente, avviando start-up altamente innovative e qualificate.

Negli Stati Uniti, ad esempio, tra il 2017 e il 2020, 27 milioni di americani (il 21% della forza lavoro), sono passati da un lavoro a tempo pieno ad uno autonomo, portando il numero dei lavoratori indipendenti a circa 42 milioni di persone (1/3 della forza lavoro statunitense) (Struckelle E. M., 2022)¹⁵. Ricordiamo che tra la categoria dei lavoratori autonomi rientrano anche le piccole imprese, spina dorsale dell'economia americana, così come di quella italiana dove il 95% del tessuto produttivo è costituito da microimprese.

La trasformazione che stiamo vivendo ha, dunque, una grande rilevanza anche sul lavoro indipendente, che crescerà in prospettiva, ma che è tuttora caratterizzato da ampie zone grigie, determinate da debolezze strutturali che chiedono nuove forme di tutela e rappresentanza, oltre a specifiche policies di sostegno (ancor più a seguito della crisi indotta dal prolungarsi dell'emergenza pandemica).

Una crescente esigenza che richiede di trattare il lavoro autonomo in termini più ampi, anche attraverso un necessario riformismo giuslavoristico europeo, che superi la tradizionale dicotomia lavoro indipendente/lavoro dipendente, per assumere invece necessari provvedimenti di welfare in favore degli "independent worker"¹⁶. Così come è avvenuto con l'applicazione dello strumento europeo di sostegno temporaneo (in seguito all'emergenza pandemica) per attenuare i rischi di disoccupazione (SURE), che in Italia ha visto il governo Draghi varare misure di sostegno al reddito anche a favore di diverse categorie di lavoratori autonomi: titolari di partita IVA, professionisti, collaboratori.

Evoluzione del peso e del ruolo del lavoro autonomo

questo composito universo di lavoratori, con la sua eterogeneità di profili professionali e culture del lavoro continuerà a rappresentare un *asset* rilevante e dovrà pertanto essere sostenuto, non solo per le necessarie misure di tutela e protezione degli individui che lo espletano, ma in virtù della sua rilevanza per la capacità di produrre valore per il sistema Paese.

Sulla sua evoluzione peseranno derive socioeconomiche di altra natura, ma destinate a ridurne i tratti discriminanti con il lavoro dipendente, o a depotenziarne la reale capacità di crescita. Infatti, gli esperti dichiarano che le aziende dovendo ridurre i costi useranno ancor di più i lavoratori esterni, sulla scia del maggior ricorso al lavoro a distanza, che ha visto sfumare le differenze tra lavoro dipendente e lavoro autonomo e ha reso presenza fisica e controllo diretto sempre meno importanti. Ricordiamo, però, che il progressivo passaggio dal lavoro dipendente al lavoro autonomo, causato dalle frequenti crisi economiche degli ultimi anni come ripiego rispetto a precedenti esperienze, ha depotenziato la capacità di crescita effettiva di coloro che sono considerati lavoratori autonomi pur non avendone una piena attitudine.

Contrazione/espansione delle diverse categorie

Sull'evoluzione del lavoro autonomo influiranno, dunque, i processi di innovazione, in particolare la digitalizzazione di società ed economia che potrebbe mutarne consistenza e configurazione. In tal senso nell'aggregato degli autonomi, saranno interessati da dinamiche espansive quei lavoratori in possesso di elevati livelli di qualificazione e/o con un adeguato *skill set* digitale, giacché è al crescere della professionalità che aumenta il potere contrattuale del singolo. La difformità nei livelli di qualificazione professionale giocherà pertanto un ruolo dirimente; nei settori di attività a basso valore aggiunto, facilmente automatizzabili, si ridurranno le opportunità occupazionali.

I processi di modernizzazione avranno pertanto un effetto dirompente: si accresceranno i vantaggi competitivi per le professioni ad alta qualità tecnica, e per quelle di servizio e consulenza alle imprese. Ma la polarizzazione tra professioni qualificate, da un lato, e lavoratori con mansioni a basso valore aggiunto,

¹⁵E.M. Struckell, P.C. Patel, D. Ojha, P. Oghazi (2022), *Financial literacy and self employment – The moderating effect of gender and race*, Journal of Business Research 139 639–653

¹⁶G. Bronzini, *L'Unione europea e la tutela del lavoro autonomo: verso una 'svolta' dell'Unione?*, in Lavoro Diritti Europa, n.3/2021

dall'altro, è una condizione già in essere e destinata ad accentuarsi, se non contrastata con un intervento regolatorio da parte delle istituzioni e con politiche di tutela del lavoro.

Se questo è lo scenario di riferimento, il declino dei lavoratori autonomi tradizionali - siano essi agricoltori, piccoli artigiani e commercianti, o professionisti con media qualificazione - sarà un processo inarrestabile; Una contrazione, quella degli autonomi tradizionali che può essere ricondotta principalmente ai seguenti fattori:

- “generazionale”, poiché cala la propensione imprenditoriale dei giovani ed il “fare impresa” è sempre più complicato, sia dal punto di vista gestionale, che amministrativo;
- “strutturale”, dove la ridotta dimensione delle strutture dove operano gli autonomi - perlopiù imprese/studi unipersonali - determina la contrazione di singoli datori di lavoro, o organizzazioni poco strutturate, in particolare nei servizi generici e nel commercio;
- “tecnologico”, in cui i servizi tradizionali subiscono l'innovazione e i nuovi modelli di business, che solo nella multicanalità possono consentire una dimensione diversa rispetto all'impresa locale;
- “contenutistico”, dove l'aumentata complessità dei sistemi produttivi e organizzativi, con crescenti contenuti di conoscenza anche specialistici, disorienta i lavori di routine più facilmente automatizzabili.

Tra i vari ambiti di lavoro autonomo tradizionale potrebbe registrare, in controtendenza, una maggiore tenuta il lavoro artigiano non manifatturiero, favorito dalle politiche pubbliche a sostegno del lavoro edilizio. Resterà sostanzialmente stabile il numero degli imprenditori, con variazioni settoriali in base all'andamento delle dinamiche produttive e concorrenziali, o a seguito degli incrementi in alcune nicchie del primario, manifatturiero e terziario, ma con limitati effetti moltiplicativi espansivi sul lavoro autonomo. Crescerà, infine, il numero dei liberi professionisti in virtù della loro specializzazione professionale.

L'impatto dell'emergenza Covid-19

L'emergenza pandemica, che ha colpito più severamente il lavoro autonomo rispetto a quello dipendente¹⁷, ha svelato criticità esistenti, e la conseguente crisi economica è stata il “detonatore” di problemi su cui il legislatore è intervenuto in modo tardivo, o con misure non adeguate.

Sebbene il lavoro indipendente sia stato colpito in misura maggiore rispetto a quello dipendente, tuttavia delle distinzioni possono operarsi anche all'interno del comparto autonomo, dove commercio e servizi alle imprese sono stati più danneggiati rispetto ai professionisti, specie quelli operanti nei servizi essenziali. Le tendenze quantitative e qualitative dei diversi lavori e dell'economia saranno legate alla durata dell'emergenza sanitaria e alla diversa esposizione dei vari tipi di lavoro al rischio di contagio. Gli interventi di sostegno possono solo alleviare l'impatto, concordano gli esperti pressoché all'unanimità.

Se per le attività strutturate gli effetti della crisi saranno più evidenti, determinando un aumento delle cessazioni, le conseguenze a carico dei lavoratori autonomi professionali produrranno soprattutto una riduzione dei redditi e, quindi, saranno meno evidenti.

Dalla crisi sanitaria, infine, deriveranno non solo degli svantaggi ma anche delle opportunità. Si apriranno, infatti, nuovi scenari professionali in settori nuovi: consulenza per imprese in ambito gestionale, informatico, comunicazione, servizi benessere, welfare, temi ecologici. Nel breve assisteremo ad un'accelerazione della contrazione del lavoro autonomo e nel medio termine una riorganizzazione del lavoro sia nei comparti tradizionali sia nelle libere professioni, attraverso forme aggregative.

Il quadro regolatorio

“Il legislatore è intervenuto in modo tardivo o con misure non adeguate, soprattutto in seguito all'emergenza pandemica”, dichiarano gli esperti in riferimento alla legge n. 81 del 2017, meglio conosciuta come *Jobs Act del lavoro autonomo*. Seppur importante, tale legge, resta comunque un punto di partenza e non di arrivo, un atto insufficiente con aspetti ancora da regolamentare e attuare. Così come le apprezzabili misure varate per fronteggiare la crisi occupazionale innescata dalla pandemia, quali Iscro e Dis-Coll¹⁸.

¹⁷ Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, “La crisi senza fine del lavoro autonomo” (2020)

¹⁸ ISCR: “Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale e Operativa”, rivolta agli iscritti alla Gestione Separata dell'INPS che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo (L. 178/2020). DIS-COLL: “Indennità di disoccupazione mensile”: prestazione a sostegno dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione (art. 15, Lgs 4 marzo 2015, n. 22).

Il quadro che disciplina e tutela il lavoro autonomo è pertanto deficitario, e gli ambiti di regolamentazione su cui intervenire riguardano il superamento di criticità riconducibili principalmente ad un insieme di aspetti che di seguito evidenziamo.

- “Equo compenso”, la cui disciplina normativa non garantisce il conseguimento di un’adeguata retribuzione dei servizi prestati a fronte di un’abolizione delle tariffe professionali che, anziché favorire la concorrenza, ha prodotto una contrazione progressiva dei redditi dei professionisti. Contestualmente, a fronte di una tendenziale riduzione dei compensi dei professionisti gli esperti concordano nel sostenere che *“occorre una lotta al lavoro gratuito e semigratuito, che contribuisce a svalorizzare il lavoro di tutti, fissando un salario minimo legale e contrastando l’uso dello stage, spesso usato in sostituzione di altre tipologie di lavoro”*.
- “Regime fiscale”, ritenuto gravoso e suscettibile di produrre sugli autonomi una pressione fiscale eccessiva, che deve essere ridotta in tempi brevi. Gli esperti propongono alcune strade quali: uniformare la “no tax area” dei lavoratori autonomi a quella del lavoro dipendente; intervenire maggiormente su detrazioni e deduzioni attuando una semplificazione burocratica (attualmente presente solo nel regime forfettario); introdurre “crediti agevolati” per il potenziamento delle attività e “vantaggi fiscali” alle imprese che sottoscrivono accordi di collaborazione con lavoratori autonomi a scadenza biennale/triennale; estendere agli autonomi i “benefici fiscali” applicabili alle spese sostenute per l’iscrizione a forme assicurative a carattere mutualistico di “assistenza sanitaria integrativa”.
- “Sistema di welfare”. giudicato incompleto, inefficace e da ripensare sulla base di un approccio universalistico che copra le situazioni di assenza da lavoro per malattia, maternità, disoccupazione e riduzione del reddito di tutti i lavoratori, dipendenti e autonomi, incluse le identità lavorative ancora prive di una forma di previdenza. I tratti discriminanti tra lavoro autonomo e lavoro dipendente stanno progressivamente sfumando e le componenti di autonomia e subordinazione si mescolano, originando fattispecie lavoristiche intermedie e ogni ulteriore segmentazione rischia di assumere una valenza antistorica.

Tra le forme di tutela e di rappresentanza da introdurre o valorizzare, gli esperti concordano nel ritenere necessario un sistema di welfare che sia declinato sulle specifiche esigenze degli autonomi e non come ricalco del welfare dei lavoratori dipendenti.

Tra i capitoli essenziali che la legislazione dovrebbe inoltre affrontare, rientrano altresì le tutele in favore di due gruppi sociali trasversalmente distribuiti nel comparto dei lavoratori autonomi: le donne e i giovani. Per le prime è necessario attivare misure a supporto della parità di genere, tenuto conto della carenza e dell’inadeguatezza della legislazione italiana in favore del lavoro femminile; per i secondi viene suggerita un’iniziativa di garanzia del loro futuro pensionistico.

Un capitolo a parte viene dedicato alla necessità di attivare una regolamentazione specifica per categorie di autonomi come i GIG job, i “lavoratori dipendenti economicamente”, “lavoratori mono committenti” o che lavorano per committenti che hanno una posizione di supremazia sul mercato. Una tutela necessaria a bilanciare il potere contrattuale tra le parti garantendo un sistema di welfare omogeneo per tutti gli autonomi e tutele di base a carattere universale, accompagnando questa tipologia di lavoratori nella ricerca attiva del lavoro, nella sua formazione, garantendogli protezione, assistenza e previdenza.

Inoltre, vengono distinti interventi da indirizzare a professionisti iscritti agli albi e, di conseguenza, alle casse previdenziali collegate e quelli che, invece, fanno capo alla gestione separata Inps. Nel primo caso, si suggerisce di rivedere e potenziare le funzioni mutualistiche delle casse professionali di previdenza, sottolineando che l’attività di rappresentanza degli ordini deve essere finalizzata ad accrescere le tutele sul mercato di questi lavoratori. Nel secondo caso, si auspica la messa a regime delle protezioni per far fronte alla caduta dei redditi occorsa durante i mesi della pandemia di Covid-19, quali ad esempio Iscro, o Dis-Coll. Nel dibattito sulla riforma del welfare degli autonomi, appare inoltre rilevante l’aspetto del reperimento delle risorse per finanziare un sistema di ammortizzatori sociali per le professioni regolamentate: finanziarli tramite la fiscalità generale, oppure con altri meccanismi, presumibilmente le Casse degli stessi Ordini. Per tutti i lavoratori autonomi non soggetti ad obbligo assicurativo presso altre casse, viene raccomandata l’istituzione, presso l’Inps, di un fondo assicurativo obbligatorio a copertura di genitorialità, malattia grave e riduzione involontaria del reddito. Anche l’adozione di strumenti di incentivazione fiscale per favorire

l'adesione dei lavoratori autonomi a sistemi di assistenza sanitaria integrativa potrebbe rappresentare una forma di tutela praticabile per accrescere la rete protettiva di questo settore.

Svalutazione delle competenze (vs) formazione continua

I futuri lavoratori autonomi, al pari o in misura maggiore di quelli attuali, dovranno operare in un mercato globale, dove il tendenziale deprezzamento del valore del lavoro porta con sé il rischio reale di una svalutazione delle competenze.

Il contrasto a questa tendenza al ribasso, e alle asperità di mercato che ne conseguono, risiede nell'investimento in conoscenza che ogni lavoratore autonomo è disposto a compiere nell'arco della vita professionale, poiché, come già detto, la sua forza contrattuale è funzione della sua specializzazione e professionalità, su cui le tecnologie abilitanti esercitano il loro impatto, in quanto portato della *digital transformation* della società contemporanea.

Il ruolo centrale che riveste la conoscenza chiama in causa necessariamente quello della formazione continua, ritenuta un *“veicolo di riduzione del rischio di impresa”*, di cui si deve promuovere la funzione strategica contro le derive svalutative e di deterioramento del mercato del lavoro. Occorrono però azioni di *awareness* finalizzate ad accrescere la propensione individuale alla formazione, soprattutto in un Paese dove i tassi di partecipazione degli adulti sono solitamente inferiori a quelli di altri stati europei. Ma è necessario creare anche quelle condizioni economiche e sociali per rendere la formazione maggiormente fruibile da parte di quei lavoratori autonomi più a rischio, a fronte di un contesto dove abbassamento dei compensi e scarsa valorizzazione del lavoro possono inibire l'investimento formativo necessario a prevenire l'obsolescenza delle competenze.

La costruzione di un contesto favorevole alla formazione non avviene solo attraverso l'attivazione di un sistema di incentivi economici e/o fiscali, o di riconoscimento di crediti formativi, ma anche attraverso una organizzazione del sistema di offerta in grado di governarne l'erogazione, di certificarne svolgimento ed esiti, di raggrupparla in favore della pluralità di lavoratori singoli e isolati che, diversamente da quanto accade per gli autonomi che esercitano professioni ordinistiche, confluiscono nella domanda aggregata di formazione senza alcun tipo di intermediazione. Il diritto soggettivo alla formazione dovrà, dunque, espletarsi alla stregua di una libera scelta, consapevole, di sviluppo professionale.

Ultimo aspetto da considerare, ma non meno importante, per la riduzione del gap formativo di alcune categorie di lavoratori autonomi, è rappresentato dalla necessità di ridurre il disallineamento tra offerta e domanda di formazione, conseguente a un'asimmetrica distribuzione su scala nazionale della stessa rete di offerta e a una incompleta copertura della pluralità di ambiti disciplinari, da cui si originano i fabbisogni formativi degli autonomi. Bisogni che non si esauriscono con l'acquisizione delle sole competenze tecnico-specialistiche, ma comprendono anche quelle di tipo trasversale (le c.d. *soft skills*), necessarie a modellare il *“saper essere”* di ogni lavoratore autonomo.

Infine, raccoglie il consenso della quasi totalità degli esperti l'esigenza di redigere annualmente una relazione sullo *“stato del lavoro autonomo in Italia”*, contenente proposte politiche elaborate dalle Parti Sociali. Un'azione di osservazione costante in virtù dello scenario del cambiamento in atto, necessaria a seguire le trasformazioni del lavoro, in particolare indipendente.

1.5 LA FORMAZIONE QUALE STRUMENTO PER IL REINSERIMENTO LAVORATIVO. LE EVIDENZE EMERSE DAL MONITORAGGIO DEL SERVIZIO DI PROFILAZIONE QUALITATIVA NEI CPI

Introduzione

Nel contesto sociale ed economico nel quale viviamo le transizioni occupazionali rappresentano oramai la normalità e sempre più spesso le persone si troveranno a dover cambiare lavoro, riqualificarsi, stare al passo con le nuove tecnologie e adattarsi alle mutevoli esigenze delle imprese.

Si intuisce, dunque, come il dedicare del tempo ad attività di *reskilling* o *upskilling* durante i periodi di transizione nel mercato del lavoro possa rappresentare per i disoccupati una grande opportunità.

Il disallineamento tra le competenze richieste dalle aziende e quelle di chi cerca occupazione costituisce da anni un tema rilevante nel dibattito pubblico riguardante le problematiche del mercato del lavoro e, dopo la drammatica crisi sanitaria ed economica del 2020, tale questione è diventata ancor più centrale, richiedendo il coinvolgimento di tutti i processi di formazione e di reclutamento della forza lavoro.

In quest'ottica, i Centri per l'impiego (Cpi) - presidi territoriali pubblici per l'erogazione delle politiche attive del lavoro - sono chiamati ad assumere un ruolo di regia della rete territoriale dei servizi, con l'obiettivo di favorire l'occupabilità dei lavoratori in transizione e delle persone disoccupate e inoccupate, anche attraverso la formazione e la riqualificazione professionale dei lavoratori¹⁹.

Secondo la Rilevazione Istat sulle forze di lavoro, tuttavia, l'azione di intermediazione richiesta ai Cpi per il *matching* tra domanda e offerta di lavoro è ancora piuttosto contenuta²⁰. Nel 2020, infatti, in Italia solo il 18,7% dei disoccupati ha cercato lavoro attraverso un Centro per l'impegno, contro una media europea del 42,5% (Fig. 1.10). Inoltre, chi si rivolge ad un Cpi lo fa principalmente per motivi di carattere amministrativo - ad esempio, per dichiarare/rinnovare la propria disponibilità al lavoro o confermare lo stato di disoccupazione (60,8%) - e raramente perché ha ricevuto offerte formative (1,0%) o di tirocinio (0,2%).

Figura 1.10 - Motivi per cui le persone si sono rivolte al Cpi - Anno 2020 (val. % su 100 persone che si sono rivolte al Cpi)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro. Anno 2020

Anche dal lato delle imprese, il ricorso ai servizi pubblici per l'impiego per la selezione del personale da assumere è assai esiguo (solo il 9,2% delle imprese con almeno 10 addetti) rispetto ad altre modalità di tipo informale o all'utilizzo di agenzie per il lavoro private (Tab. 1.5)

¹⁹ Si veda il [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#) - Missione 5 "Inclusione e coesione".

²⁰ Per maggiori informazioni: Istat, *Risoluzione 7/00635 "Verifica dell'efficacia degli interventi di politica attiva del lavoro e definizione degli obiettivi generali in materia per le amministrazioni"* - Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) Camera dei deputati - Roma, 17 novembre 2021.

Tabella 1.5 - Canali utilizzati per le assunzioni da imprese con almeno 10 addetti. Anni 2016-2018 (val. %)

Canali utilizzati	Imprese con 10+ addetti che hanno assunto personale (val%)
Canali informali (conoscenza personale, segnalazioni ricevute da persone vicine all'impresa)	74,3
Utilizzo delle informazioni già disponibili all'interno dell'impresa su potenziali candidati	37,3
Agenzie per il lavoro private	30,3
Ricerca attiva di potenziali candidati da parte dell'impresa (media, sito web d'impresa, portali)	22,9
Collaborazione con soggetti autorizzati all'attività di intermediazione	14,5
Agenzie per il lavoro pubbliche (Cpi)	9,2
Altre modalità	9,6

Fonte: Istat, Censimento permanente delle imprese, 2019

Eppure, i Centri per l'impiego sono in grado di raccogliere numerose informazioni sulle persone che li contattano per dichiarare la propria immediata disponibilità a lavorare, o per richiedere il Reddito di cittadinanza, ed intraprendere un percorso di orientamento di base. In particolare, attraverso il *Servizio di profilazione qualitativa*²¹, messo a disposizione dall'Anpal, i Cpi costruiscono una banca dati con i profili di chi è in cerca di occupazione, offrendo dunque una buona rappresentazione dell'offerta di lavoro esistente. Nel periodo ottobre 2019 - gennaio 2022 tale Servizio ha coinvolto più di 51.000 individui, il 15,1% dei quali si trovava in una situazione di transizione occupazionale²² (7.742 utenti), risultando occupati nell'anno precedente o, anche, al momento del colloquio di profilazione (1.752 utenti) ma con redditi molto bassi, in quanto lavoratori che per legge conservano lo stato di disoccupazione²³. Si tratta, in questo caso, dei cosiddetti *working poor*, il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo è inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale.

Nei paragrafi che seguono vengono analizzati i profili di queste categorie di utenti, con una particolare attenzione ad alcune dimensioni inerenti alle loro aspettative professionali e al loro interesse ad intraprendere attività formative o percorsi di riqualificazione per aggiornare o acquisire competenze professionali.

1.5.1 Gli utenti del servizio di profilazione qualitativa

L'analisi che si propone è essenzialmente esplorativa in quanto costituisce un primo approccio allo studio del fenomeno e prende in considerazione un numero piuttosto limitato di lavoratori in transizione occupazionale, non rappresentativo dell'universo. Tuttavia, tali dati costituiscono un osservatorio privilegiato per analizzare gli atteggiamenti e i comportamenti degli utenti in merito allo sviluppo delle competenze necessarie a tornare competitivi sul mercato del lavoro. A tal proposito le evidenze emerse dal monitoraggio del *Servizio di profilazione qualitativa* hanno orientato la costruzione degli strumenti di *assessment* da

²¹ Nell'ambito delle attività svolte dagli operatori dei Centri per l'impiego per accompagnare al lavoro le persone disoccupate, dal 2019 è stato messo a disposizione sul portale MyAnpal - la porta di accesso ai servizi digitali ANPAL - uno specifico Servizio di profilazione qualitativa. Quest'ultimo si colloca nella fase di Orientamento di base, finalizzata ad analizzare la tipologia e la consistenza delle competenze della persona in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale, a supportare l'utente nella comprensione del proprio bisogno e ad orientarlo rispetto alle opportunità formative e lavorative più adatte al suo profilo. Per approfondimenti si veda: L. Agneni, C. Micheletta, V. Tersigni, *L'orientamento di base e la profilazione qualitativa - Rapporto 2020* (Collana Biblioteca Anpal, n. 15)

²² Si definiscono qui "lavoratori in transizione occupazionale" gli individui che sono disoccupati da non più di un anno, o gli occupati che per legge conservano lo stato di disoccupazione

²³ Si specifica che un lavoratore conserva lo stato di disoccupazione se il suo reddito complessivo, anche derivante dallo svolgimento di più attività lavorative di diversa tipologia (autonome, parasubordinate, subordinate, occasionali), è inferiore a quello massimo consentito dalle norme vigenti per il mantenimento dello stato di disoccupazione (€ 8.145). Cfr. Circolare ANPAL 23 luglio 2019 n.1 e Decreto-legge del 28/01/2019 n. 4

adottare a livello nazionale nell'ambito del nuovo Programma GOL "Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori"²⁴, funzionali a delineare il profilo dei futuri utenti del Programma.

Occorre, innanzitutto, fare una precisazione metodologica in riferimento ai cosiddetti *working poor*: la nostra analisi non considera le differenti "questioni meramente statistiche" per la classificazione di questa categoria di lavoratori, visto che "la definizione di lavoratore povero non è affatto univoca"²⁵. Si identificano qui i lavoratori occupati come "*working poor*" in quanto, essendo percettori di misure di sostegno al reddito, hanno già superato un'istruttoria che li ha dichiarati tali.

Un'ulteriore precisazione metodologica riguarda i dati sulla propensione degli utenti alle attività formative, rilevati attraverso una domanda a risposta aperta. In questo caso è stata posta molta attenzione alla fase di ricodifica delle informazioni, durante la quale si è cercato di utilizzare, per quanto possibile, le classificazioni adottate in indagini armonizzate a livello nazionale ed europeo²⁶. Come si vedrà in seguito, non tutte le informazioni sono state ricondotte ai contenuti della formazione, ma è stato possibile cogliere alcune specificità che hanno fornito interessanti spunti di riflessione.

Prima di descrivere le caratteristiche dei lavoratori in transizione oggetto dell'analisi è opportuno fornire un quadro di riferimento delle categorie di utenti dei Cpi che si sono rivolti al *Servizio di profilazione qualitativa*: più della metà sono disoccupati di lunga durata, come si può osservare nella tabella 1.6; seguono gli "inattivi" con il 16,5% e i lavoratori in transizione occupazionale con il 15,1%, mentre leggermente più bassa è la quota di persone che si affaccia per la prima volta nel mercato del lavoro (il 12,1%). Residuale è, infine, la quota di studenti: solo il 3,5% del totale.

Tabella 1.6 - Distribuzione delle categorie di utenti nei CPI*

Categoria utenti Cpi	Valori assoluti	Valori percentuali
Disoccupati di lunga durata	27.012	52,8
Persone in cerca di prima occupazione	6.184	12,1
Lavoratori in transizione**	7.742	15,1
Studente	1.793	3,5
Inattivi	8.476	16,5
Totale utenti	51.207	100

*Nota: * Dati aggiornati a gennaio 2022; ** persone occupate al momento del colloquio di profilazione o occupate nell'anno precedente*

Fonte: ANPAL - Servizio Profilazione Qualitativa, 30 Gennaio 2022

Il *Servizio di profilazione qualitativa* è stato utilizzato da 7.742 lavoratori in transizione occupazionale afferenti alle seguenti misure di politica attiva: nel 63,9% dei casi si tratta di percettori del Reddito di Cittadinanza, nel 30,3% di utenti interessati alle misure previste dal D.lgs. 150/2015 e nel 5,9% ad altre misure di carattere regionale (Tab. 1.7).

²⁴ [Decreto del 5 novembre 2021, Gazzetta Ufficiale n. 306 del 27 dicembre 2021.](#)

²⁵ [Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia](#), Novembre 2021.

²⁶ Ci si riferisce, in particolare, alle classificazioni utilizzate nelle indagini Eurostat CVTS (Continuing Vocational Training Survey) e AES (Adult Education Survey).

Tabella 1.7 - Distribuzione degli utenti in transizione occupazionale profilati nei Cpi*

	Occupati anno precedente	Occupati	Totale	Occupati anno precedente	Occupati	Totale
	v.a.	v.a.	v.a.	%	%	%
MISURA DI POLITICA ATTIVA DI RIFERIMENTO						
Misure D.lgs 150	2.074	269	2.343	34,6	15,4	30,3
Reddito di Cittadinanza	3.561	1.383	4.944	59,5	78,9	63,9
Altre misure	355	100	455	5,9	5,7	5,9
TIPOLOGIA DI CONTRATTO						
Tempo Indeterminato	1.279	825	2.104	21,4	47,1	27,2
Tempo Determinato	3.645	580	4.225	60,9	33,1	54,6
Apprendistato	144	43	187	2,4	2,5	2,4
Contratti di Collaborazione	162	44	206	2,7	2,5	2,7
Tirocini	118	26	144	2	1,5	1,9
Altro	403	234	637	6,7	13,4	8,2
Dato non disponibile	239	-	239	4	0	3,1
CATEGORIE PROFESSIONALI ATTIVITÀ SVOLTA						
1 Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	14	6	20	0,2	0,3	0,3
2 Professioni intellettuali, scientifiche e di elev. specializzaz.	151	25	176	2,5	1,4	2,3
3 - Professioni tecniche	215	47	262	3,6	2,7	3,4
4 - Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	504	106	610	8,4	6,1	7,9
5 - Professioni qualif. att. commerciali e servizi	2.078	602	2.680	34,7	34,4	34,6
6 - Artigiani, operai specializzati e agricoltori	545	164	709	9,1	9,4	9,2
7 - Conduttori impianti, operai macch., cond. veic.	230	47	277	3,8	2,7	3,6
8 - Professioni non qualificate	1.482	648	2.130	24,7	37	27,5
Dato non disponibile	771	107	878	12,9	6,1	11,3
GENERE						
Maschio	2.829	633	3.462	47,2	36,1	44,7
Femmina	3.161	1.119	4.280	52,8	63,9	55,3
CLASSI D'ETÀ						
Fino a 24 anni	550	119	669	9,2	6,8	8,6
25 - 34 anni	1.409	323	1.732	23,5	18,4	22,4
35 - 44 anni	1.407	445	1.852	23,5	25,4	23,9
45 - 54 anni	1.662	555	2.217	27,8	31,7	28,6
55 anni e oltre	962	310	1.272	16,1	17,7	16,4
TITOLO DI STUDIO						
Istruzione primaria	564	241	805	9,4	13,8	10,4
Istruzione secondaria inferiore	2.791	891	3.682	46,6	50,9	47,6
Istruzione secondaria superiore	2.196	528	2.724	36,7	30,1	35,2
Istruzione terziaria	439	92	531	7,3	5,3	6,9
Totale	5.990	1.752	7.742	100	100	100

Fonte: ANPAL - Servizio Profilazione Qualitativa, 30 Gennaio 2022

Il Reddito di Cittadinanza è la misura di politica attiva prevalente, sia per chi era occupato nell'anno precedente, sia per i *working poor*, anche se con una differenziazione percentuale piuttosto marcata: tra gli occupati raggiunge quasi il 79% vs il 15% delle misure relative al D.lgs. 150/2015; tra i lavoratori occupati l'anno precedente si evidenzia, invece, una situazione più equilibrata tra le due principali misure di politica attiva, il 59,5% vs il 34,6%.

La maggior parte degli utenti profilati ha avuto un contratto di lavoro a tempo determinato (54,6%) e più di un quarto un contratto a tempo indeterminato (27,2%). Tuttavia, si riscontrano differenze rilevanti tra *working poor* e lavoratori occupati l'anno precedente. Quasi la metà degli occupati, infatti, ha un contratto a tempo indeterminato (47,1%), un terzo a tempo determinato (33,1%) e il 13,4% altre tipologie di contratto. Inversa è la situazione di chi aveva un'occupazione l'anno precedente la profilazione: il 60,9% aveva un contratto a tempo determinato e solo il 21,4% un contratto a tempo indeterminato, rilevando quindi una situazione di maggiore precarietà.

La categoria professionale maggiormente rappresentata tra i lavoratori in transizione è quella delle "professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi" (34,6%) e di poco inferiore è la quota di lavoratori in professioni non qualificate (27,5%). Seguono, con percentuali inferiori al dieci per cento, gli artigiani, operai specializzati e agricoltori (9,2%) e gli impiegati (7,9%). Tra i *working poor* e gli occupati l'anno

precedente non esistono sostanziali differenze, ad eccezione delle professioni non qualificate che sono prevalenti tra gli occupati (37% vs 24,7%).

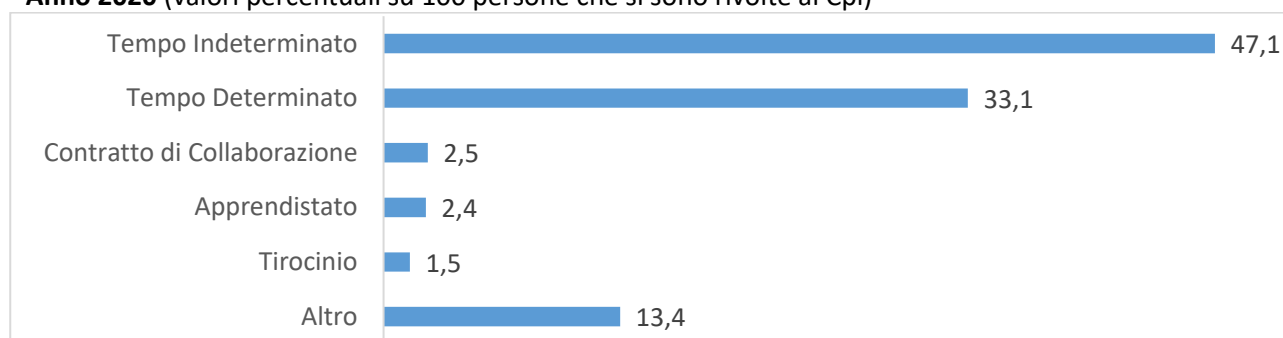
Tra gli utenti che hanno preso parte alla profilazione qualitativa si registra una leggera prevalenza di donne (il 55,3%), dato che si riscontra, seppur con una lieve flessione, anche tra gli occupati l'anno precedente (il 52,8%); al contrario, tra gli occupati la presenza femminile è nettamente più elevata: rappresenta quasi il 64%, ma è molto influenzata dall'età (sono quasi il 50% gli over 45) e, come abbiamo visto, dal tipo di contratto di lavoro.

Relativamente al titolo di studio posseduto, i dati mostrano una netta maggioranza di utenti con un livello di istruzione basso (il 47,6% ha la licenza media e poco più del 10% la licenza elementare). Tra i lavoratori occupati il livello di istruzione è ancora più basso: quasi il 65% non supera il diploma di licenza media.

1.5.2 Le professioni ricercate dai lavoratori in transizione occupazionale

Gli utenti del *Servizio di profilazione qualitativa*, qui definiti “*working poor*”, si sono rivolti al Centro per l'impiego per trovare un nuovo lavoro nonostante avessero, nella maggior parte dei casi (il 47,1%), un contratto di lavoro a tempo indeterminato (Fig. 1.11).

Figura 1.11 – Tipologia di contratto di lavoro degli occupati definiti “working poor” che si sono rivolti al Cpi - Anno 2020 (valori percentuali su 100 persone che si sono rivolte al Cpi)



Fonte: ANPAL - Servizio Profilazione Qualitativa, Gennaio 2022

I profili professionali di questi lavoratori, infatti, sono generalmente molto bassi: tra i più qualificati troviamo soprattutto commessi delle vendite all'ingrosso, camerieri e baristi o addetti all'assistenza personale (ad es. badanti), mentre tra quelli non qualificati sono numerosi gli addetti ai servizi di pulizia di uffici ed esercizi commerciali e i collaboratori domestici.

I dati rilevati attraverso il *Servizio* forniscono, inoltre, informazioni sulle professioni ricercate da chi si rivolge ad un Centro per l'impiego. Tali informazioni costituiscono un valido supporto per gli operatori che devono guidare gli utenti nella scelta di percorsi formativi e professionali tesi a rendere le loro competenze maggiormente spendibili nel mercato del lavoro.

A livello generale, gli utenti intervistati mostrano di avere le idee piuttosto chiare sulla professione ricercata: solo il 12,2% di essi non manifesta preferenze rispetto ad un futuro lavoro, mentre l'87,8% è alla ricerca di una specifica occupazione. Come mostra la tabella 1.8, le professioni più ambite sono quelle qualificate nelle attività commerciali e nei servizi (40,3%), con particolare riferimento al settore dei servizi di alloggio e ristorazione (il 42,1%). Una quota consistente di intervistati, inoltre, cerca un lavoro nella categoria delle “Professioni non qualificate” (15,5%), degli “Artigiani, operai specializzati e agricoltori” (14,2%) e delle “Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio” (12,9%).

Tabella 1.8 - Tipologia di lavoro ricercato, per categoria professionale di riferimento (val. %)

Tipologia di lavoro ricercato	%
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0,8
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	4,0
Professioni tecniche	7,0
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	12,9
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	40,3
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	14,2
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili	5,3
Professioni non qualificate	15,5
Forze armate	0,0
Totale	100,0

Nota: Grandi gruppi professionali – Classificazione delle Professioni CP2011 - Istat

Fonte: ANPAL - Servizio Profilazione Qualitativa, 30 Gennaio 2022

Al contrario, è piuttosto esigua la percentuale di chi ha espresso la propria preferenza per le cosiddette professioni *high-skilled*, con percentuali che variano dal 7% per le professioni tecniche allo 0,8% per quelle a più alta qualificazione (legislatori, imprenditori e alta dirigenza).

Confrontando questi dati con quelli rilevati attraverso le indagini Excelsior²⁷, che ricostruiscono il quadro previsionale della domanda di lavoro e dei fabbisogni professionali espressi dalle imprese, emerge chiaramente il divario tra le preferenze degli intervistati rispetto alla professione ricercata e le richieste del mercato del lavoro. Come mostrato nella tabella 1.9, sono proprio le professioni meno ambite dagli utenti che hanno compilato la *Scheda di orientamento di base* quelle maggiormente richieste dalle imprese: le professioni specializzate e tecniche rappresenteranno una quota elevata del totale del fabbisogno di professioni (più del 40%).

Tabella 1.9 - Fabbisogni occupazionali per grandi gruppi professionali nel periodo 2022-2026 (val. %)

Fabbisogni occupazionali	%
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	1,5
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	21,3
Professioni tecniche	21,8
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	12,6
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	17,7
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	9,5
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili	6,1
Professioni non qualificate	9,5
Forze armate	0,1
Totale	100,0

Fonte: Sistema Informativo Excelsior - Unioncamere-ANPAL, 2021

Colmare questo divario costituisce uno degli obiettivi del nuovo Programma nazionale “Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori²⁸” (GOL), che prevede un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale che associ i servizi al lavoro alla formazione. In particolare, uno degli interventi del programma è teso ad accompagnare i lavoratori lungo un “Percorso di riqualificazione professionale” (Percorso 3 - *Reskilling*), che si traduce in una robusta attività di formazione, con un focus su

²⁷ Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior (2021) - *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2022-2026) - Scenari per l'orientamento e la programmazione della formazione*

²⁸ <https://www.anpal.gov.it/programma-gol>

quelli che sono i profili più richiesti. Il programma, inoltre, prevede la “necessità di coinvolgere le imprese nella definizione del contenuto della formazione, se non, in alcuni casi, nell'erogazione della medesima”²⁹.

1.5.3 La propensione all'attività formativa dei lavoratori in transizione occupazionale

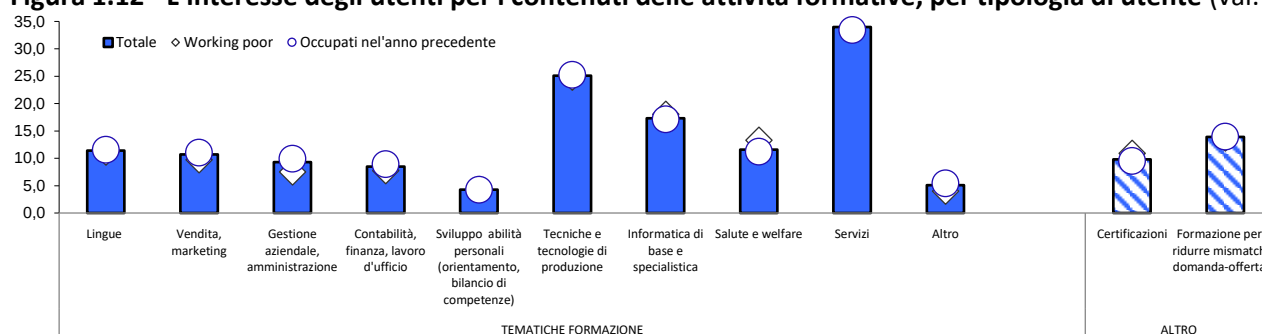
È evidente, rispetto a quanto descritto fino ad ora, che i lavoratori in transizione occupazionale rappresentano una categoria di utenti “vulnerabili”, in condizione di grave precarietà sul piano professionale, e forse anche personale, visto il ricorso alle misure di sostegno al reddito, che li pone ai margini del mercato del lavoro. In questo paragrafo analizziamo la loro percezione rispetto alle competenze possedute e all'importanza che attribuiscono all'attività formativa, quale fattore strategico per il miglioramento della propria situazione occupazionale.

L'analisi dei dati relativi ai lavoratori in transizione occupazionale mette in evidenza un atteggiamento apparentemente contraddittorio: da un lato, la maggior parte degli utenti dei Cpi ritiene di possedere le competenze necessarie per svolgere il lavoro nelle professioni ricercate (il 90% circa degli occupati l'anno precedente e il 92% dei *working poor*); dall'altro, più della metà (il 55,6%) - una percentuale un po' più bassa per gli occupati (52,5%) - mostra interesse a partecipare ad attività formative fornendo risposte piuttosto articolate sulla possibilità di sviluppare le proprie capacità.

Dall'analisi delle risposte aperte alla domanda su “l'interesse nel ricevere informazioni sui corsi formativi presenti sul territorio per aggiornare o acquisire competenze professionali”, emerge che quasi l'80% degli utenti ha fornito informazioni utili, consentendo di individuare alcune linee di tendenza circa gli argomenti indicati per intraprendere percorsi formativi.

Nello specifico, i contenuti dei corsi più interessanti per i lavoratori in transizione occupazionale riguardano il settore dei servizi (33,4%) - in particolare i servizi di alloggio e ristorazione (44,7%), i servizi alla persona (42,5% circa) e i servizi di trattamento estetico (12,8%). Al secondo posto si posizionano i corsi sulle tecniche e le tecnologie di produzione (24,5%); al terzo posto i corsi di informatica (17%) - di cui l'88,7% informatica di base e l'11,3% quella professionale - seguiti dai corsi su salute e welfare (11,4%) e corsi di lingue straniere, o italiano per stranieri (11,2%). Minore, invece, è l'interesse verso corsi di vendita e marketing (10,5%) e di gestione aziendale e amministrazione (9,2%). Sono solo il 4,2% gli interessati allo sviluppo delle abilità personali (corsi di orientamento, bilancio di competenze, ecc.). Tra i *working poor* e gli occupati che hanno perso il lavoro da meno di un anno non ci sono differenze rilevanti tra le tematiche formative individuate (Fig. 1.12)

Figura 1.12 - L'interesse degli utenti per i contenuti delle attività formative, per tipologia di utente (val. %)



Fonte: ANPAL - Servizio Profilazione Qualitativa, 30 Gennaio 2022

Alcune differenze si rilevano, invece, relativamente alle misure di politica attiva: gli utenti che usufruiscono delle misure relative al D.lgs. 150/2015 sono orientati verso attività formative più trasversali, come la gestione aziendale, la contabilità e finanza, le lingue straniere e la vendita e marketing, mentre i percettori

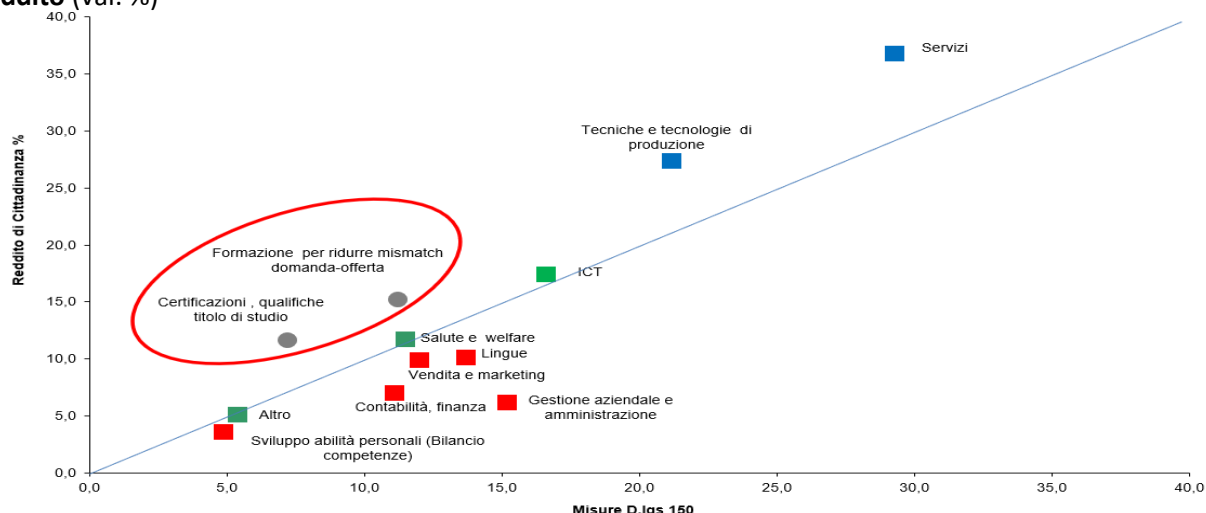
²⁹ Cfr. Audizione del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, Andrea Orlando, nell'ambito dell'esame della Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Commissioni XI Lavoro e XII Affari sociali

del reddito di cittadinanza mostrano un particolare interesse per le attività formative inerenti ai servizi (36,8%) e alle tecniche e tecnologie di produzione (27,3%).

Gli utenti con professioni *high-skilled* (funzioni dirigenziali, professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione), che rappresentano il 5,9% dei partecipanti, sono interessati a corsi riguardanti la salute e il welfare (22,1%) e l'informatica (20,2%), nonché i corsi di lingue. I lavoratori in transizione occupazionale con professioni *semi-skilled* (55,2%) - che riuniscono le categorie professionali di impiegati, artigiani, operai specializzati e conduttori di impianti - mostrano un particolare interesse per le attività formative relative ai servizi (35,7%) e alle tecniche e tecnologie di produzione (21,8%). Anche i lavoratori con occupazioni meno qualificate, *elementary occupations*, prediligono gli stessi contenuti formativi, seppur con percentuali decisamente più elevate soprattutto per le tecniche e le tecnologie di produzione (30,1%); inoltre, piuttosto elevato è l'interesse per i corsi di informatica (18,1%), a dimostrazione del fatto di quanto siano importanti le *digital skills* anche tra le occupazioni più semplici.

Dall'analisi delle risposte aperte, oltre all'indicazione delle tematiche corsuali più interessanti per i lavoratori in transizione, sono emerse almeno due evidenze di cui tener conto, che possono influenzare la scelta di partecipare o meno all'attività formativa.

Figura 1.13 - L'interesse degli utenti per i contenuti delle attività formative, per misura di sostegno al reddito (val. %)



Fonte: ANPAL - Servizio Profilazione Qualitativa, 30 Gennaio 2022

La prima riguarda la necessità di finalizzare l'attività formativa all'acquisizione di un titolo di studio o di una certificazione obbligatoria per legge e necessaria per svolgere determinate attività. I lavoratori che hanno segnalato questa necessità sono il 10% circa del totale: il gruppo più numeroso (8,6%) vorrebbe ottenere una qualifica, un attestato o una certificazione necessaria e/o richiesta per legge per esercitare un determinato lavoro (ad esempio, patente per muletto, patente CQC - Carta di Qualificazione del Conducente -, Operatore Socio-Sanitario, ecc.). Piuttosto residuale, invece, è la percentuale di coloro che preferirebbe seguire un percorso di istruzione per ottenere un titolo di studio; la quasi totalità vorrebbe conseguire la licenza media. La seconda evidenza sottolinea la necessità di favorire un "riorientamento" professionale attraverso percorsi formativi personalizzati, in grado di colmare il divario tra le competenze possedute e quelle richieste dal mercato del lavoro locale. Questa esigenza - segnalata da quasi il 14% degli utenti - è sentita in particolar modo da utenti fragili, soprattutto donne tra i 25 e i 44 anni, poco scolarizzate e con contratti temporanei. Si tratta di lavoratori che non hanno individuato delle tematiche o dei percorsi formativi ben definiti: dichiarano di voler partecipare "a corsi utili per trovare lavoro"; non individuano gli ambiti di interesse, ma sono in tanti ad indicare "ambiti di maggiore occupabilità", oppure corsi "propedeutici ad un'assunzione". Sostanzialmente, sono lavoratori che esprimono la necessità di "trovare subito un lavoro che permetta di mantenersi". Inoltre, la maggior parte manifesta la necessità di voler valutare insieme all'operatore, che

conosce le possibilità occupazionali offerte dal territorio, il percorso formativo da intraprendere (ad esempio, *“corsi spendibili sul mercato del lavoro da valutare insieme”*). In sostanza, attraverso queste risposte gli utenti chiedono di superare, attraverso percorsi formativi, il *mismatch* tra le professioni domandate dalle imprese e il basso livello di competenze possedute. In molte delle risposte aperte emerge infatti la consapevolezza di essere in una situazione di grave precarietà sul piano professionale e personale.

Focus 1.1 Progettazione per unità di apprendimento, patto formativo e e-learning nelle esperienze dei CPIA

Il CPIA (Centro provinciale per l'istruzione degli Adulti), costituisce il punto di riferimento istituzionale per coordinare e realizzare azioni destinate alla popolazione adulta che favoriscano l'innalzamento dei livelli di istruzione e il consolidamento delle competenze chiave per l'apprendimento permanente. Da educazione a istruzione: la scuola italiana interviene sull'educazione degli adulti attribuendole pari dignità a quella degli altri settori, lo Stato sceglie di assumersi la responsabilità di fornire un'istruzione (con il rilascio di titoli) di propria esclusiva competenza. Gli interventi legislativi più recenti che hanno portato alla valorizzazione dell'educazione degli adulti e in particolare, ad intervenire contro la povertà educativa, sono riconducibili Linee Guida del decreto interministeriale MIUR-MEF del 12 marzo 2015 (Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti) e, ultimamente, al PNRR (Next Generation Italia) con l'obiettivo di creare un vero e proprio sistema di formazione permanente e, ma non meno importante, al Piano Strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze degli adulti con basse qualificazioni approvato in Conferenza Unificata nel 2021 (Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta).

I CPIA sono contraddistinti da elementi innovativi e sul piano metodologico si realizzano attraverso percorsi di apprendimento progettati per unità di apprendimento (UdA), erogati anche a distanza (massimo 20%) e realizzati per gruppi di livello organizzati in modo tale da consentire la personalizzazione del percorso sulla base di un Patto formativo deciso da una Commissione previo riconoscimento delle competenze già acquisite dall'utente.

Il monitoraggio qualitativo³⁰ (INDIRE 2018) dei CPIA realizzato attraverso focus group con docenti e altro personale della scuola ha riguardato tre temi: le Unità di Apprendimento (UdA); il Patto Formativo; la Formazione a distanza (FAD). Di seguito si riportano le principali evidenze emerse.

Le Unità di Apprendimento (UdA)

La caratteristica fondamentale della progettazione per UDA è quella di porre al centro del processo di apprendimento gli allievi/adulti con le loro esigenze e i loro bisogni. Attraverso la progettazione per UDA si definiscono i risultati di apprendimento attesi, le strategie, i mezzi, i tempi, gli strumenti e i criteri di valutazione di un percorso di istruzione. Inoltre, le attività didattiche sono organizzate per gruppi di livello. Una tale organizzazione può consentire la personalizzazione dei percorsi in rapporto sia agli interessi e ai bisogni dei singoli utenti, sia alle competenze e capacità di apprendimento.

Nella realtà però appare un quadro molto complesso. Dai risultati delle indagini le criticità emerse sono in primo luogo riferite all'incertezza della loro definizione: i docenti intervistati hanno due orientamenti di pensiero, uno riconducibile alle UdA come unità trasversali e inter/multidisciplinari e altri, al contrario, per cui sono strettamente disciplinari. Un altro aspetto che emerge è la carenza di una vera e propria metodologia progettuale che a volte rende la progettazione meramente burocratica e spesso le stesse UdA non soddisfano i criteri per le quali dovrebbero essere realizzate (ad es. declinazioni in conoscenze, abilità e competenza) ma vengono adattate di volta in volta ad utenti con un pregresso diverso. Da sottolineare anche, che non esiste un repertorio di UdA elaborate per la formazione a distanza, così come non esiste neanche per il carcere. Infine, da quanto emerge dai focus group, le UdA non sono adatte ai periodi superiori al primo, gli ultimi anni richiedono UdA troppo specifiche e utilizzerebbero molto lavoro a fronte della solita carenza di personale.

³⁰ Indire (2018), *Monitoraggio relativo ai Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti*, Roma, INDIRE.

Tuttavia, gli aspetti positivi emersi dai focus group realizzati con i docenti dei CPIA delle regioni centrali (Lazio, Toscana, Emilia-Romagna) sono riconducibili al clima di gruppo che si realizza attraverso l'utilizzo di materie differenti (visto la disomogeneità tra allievi) che crea sinergia e ha ricadute tra i discenti non solo cognitive ma anche affettive. Inoltre, l'UdA promuove l'autonomia del docente che può scegliere il macrotema da usare come stimolo per il raggiungimento delle competenze.

Il Patto Formativo

Come previsto dalle Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (2015) "la valorizzazione del patrimonio culturale e professionale della persona a partire dalla ricostruzione della sua storia individuale è la cifra innovativa del nuovo sistema di istruzione degli adulti". L'adozione di un percorso personalizzato formalizzato nella sottoscrizione di un Patto formativo individuale rappresenta quindi l'elemento strategico dei CPIA. Il percorso all'interno del CPIA si concretizza quindi nella sottoscrizione del Patto formativo individuale tra l'utente, la Commissione e il Dirigente scolastico del CPIA, elaborato previo il riconoscimento dei saperi e delle competenze formali, informali e non formali possedute, attraverso il quale viene formalizzato il percorso di studio personalizzato (PSP) del discente.

La distanza tra normativa da un lato e realtà dall'altro, si evidenzia anche su questo tema. Le testimonianze dei docenti ci dicono che è alto il rischio che possa rimanere un semplice adempimento amministrativo. Infatti, come emerge dalle interviste i docenti lamentano difficoltà nella programmazione perché i tempi della didattica non coincidono con i tempi dell'utenza (gli studenti, per vari motivi, frequentano in modo altamente discontinuo e si iscrivono spesso tardi). E inoltre, la gestione cartacea del patto lo rende particolarmente complesso e difficile da leggere, nonché le modifiche in itinere complicano la gestione.

Il Patto formativo, però, può aiutare a creare un percorso modulato che vada incontro, in modo mirato, ai bisogni formativi dei singoli studenti, il patto formativo risulta, quindi, molto funzionale rispetto ai bisogni essenziali degli studenti, relativamente alle basi non solo linguistiche, ma anche di matematica.

Da quanto emerge dalle interviste, come ulteriore aspetto, ricorre il tema della trasparenza e della flessibilità del Patto, come strumento, marcatamente positivo, per programmare e monitorare il percorso formativo. In questo senso, viene sottolineato il suo duplice valore, corrispondente al suo duplice destinatario: il professore e lo studente, la cui alleanza è proprio costituita dal Patto. Il rapporto tra le due parti, sancito e mediato dal Patto, è anche un potente strumento motivazionale.

La Formazione a distanza (FAD)

Dai Focus group è emerso il problema della preparazione degli insegnanti all'uso della piattaforma e, per converso, l'incapacità degli studenti di utilizzare il pc per scopi formativi. Inoltre, la maggior parte dei CPIA non ha le infrastrutture per l'erogazione della formazione in FAD. Questo problema ci riporta a quello, più generale, della inadeguata dotazione di risorse, sia infrastrutturali che umane, della maggior parte dei CPIA. La FAD, laddove utilizzata, viene in aiuto al fine di recuperare assenze o per aumentare in qualche modo il monte ore delle frequenze.

Di converso, esistono anche realtà diverse, più fortunate, che gestiscono, attraverso progetti sperimentali, portali dedicati che includono sezioni per la condivisione delle UdA. Inoltre, la Fad permette di colmare il problema delle assenze o anche delle distanze. Tuttavia, i partecipanti al focus ritengono che le linee guida non siano chiare rispetto al 20% della formazione da fare a distanza, ma scegliendo percorsi personalizzati potrebbe essere inserita per alcuni soggetti. In pratica la Fad potrebbe ampliare l'ambiente di apprendimento e costruire uno strumento prezioso di recupero di contenuti e non solo di assenze.

Da tutto ciò emerge come le potenzialità dei CPIA non siano ancora completamente realizzate. Alla rivoluzione che i CPIA hanno vissuto negli ultimi anni non corrisponde altrettanto cambiamento in termini pratici se non sulla "carta".

Gli strumenti introdotti dalla riforma sono compresi ed apprezzati dai docenti che ne riconoscono l'adeguatezza e l'utilità rispetto ad un sistema educativo molto particolare. Il miglioramento auspicato dovrebbe agire sui modelli di riferimento che non sempre sono chiari, sull'organizzazione, per lo più incentrata sui modelli rigidi, tipici di altri sistemi educativi e sulle risorse irrisorie rispetto ad un aumento costante della domanda di formazione.

CAPITOLO 2. DIGITALIZZAZIONE E INVESTIMENTI FORMATIVI DELLE IMPRESE

2.1 LE POLITICHE EUROPEE PER LA FORMAZIONE CONTINUA NELL'ERA DIGITALE: NUOVE COMPETENZE E MODELLI DI APPRENDIMENTO

Nell'attuale panorama di continua innovazione e di rapidi mutamenti del mercato del lavoro e del tessuto socioeconomico, i sistemi di formazione continua si confrontano con la sfida della flessibilità ed efficienza per rispondere al meglio alla trasformazione digitale e all'emergere di nuove competenze. La transizione digitale accelerata dalla pandemia Covid-19 ha messo in luce le criticità del sistema di formazione continua, ma ne ha anche ridefinito obiettivi, metodi e opportunità³¹. Nelle politiche europee la formazione ha assunto un ruolo fondamentale nel fornire ai lavoratori le competenze necessarie per la transizione digitale ed ecologica. L'impatto dell'emergenza Covid sulla formazione continua è stato, nel corso del 2020 e in parte nel 2021, dirompente, rivoluzionando in maniera repentina i sistemi di organizzazione del lavoro e la modalità di erogazione della formazione con il passaggio improvviso alla FAD. Il passaggio a forme di lavoro e di formazione in remoto, imposte dalla pandemia, ha amplificato gli effetti di una trasformazione digitale che era comunque già in atto con la quarta rivoluzione industriale Industria 4.0, per catapultarci più rapidamente verso una quinta rivoluzione "Economia 5.0" che vede l'uomo e la società al centro e la tecnologia come strumento di innovazione e sviluppo³².

Per far fronte all'emergenza Covid l'Unione europea nel 2020 ha introdotto politiche straordinarie di ripresa e resilienza, a partire dal primo strumento di sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione in emergenza³³ (con la riduzione dell'orario lavorativo a favore della formazione continua) "SURE", basate su *Next Generation EU*³⁴, un piano che prevede numerose iniziative con un rinnovato ruolo per la formazione continua. Nel giugno 2020 il Consiglio³⁵, considerando gli insegnamenti appresi in emergenza e i potenziali a lungo termine della crisi, ha invitato ad accelerare la trasformazione digitale dei sistemi di istruzione e formazione e rafforzare la capacità digitale degli istituti di istruzione e formazione per ridurre il "digital divide", prestando attenzione alle pari opportunità di accesso, garantendo la qualità ed incoraggiando la convalida e il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento. L'adozione di una cultura di apprendimento continuo e gli investimenti nelle innovazioni digitali sono la base anche della nuova *Skills Agenda*³⁶, che ribadisce come la riqualificazione e l'aggiornamento delle competenze miglioreranno l'occupabilità attraverso 12 azioni faro (*Flagship Actions*), fra le quali ricordiamo: il sostegno dell'UE agli interventi strategici nazionali in materia di sviluppo delle competenze e per sbloccare gli investimenti privati e degli Stati membri nelle competenze; la Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa all'istruzione e formazione professionale per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza; le Competenze a sostegno delle transizioni verde e digitale; l'aumento dei laureati in discipline STEM; l'Iniziativa per i conti individuali di apprendimento e per un approccio europeo alle micro-credenziali.

³¹ INAPP (2021), Rapporto INAPP 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19. Infografica, Roma, Inapp <<https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3277>>

³² L. De Nul, M. Breque, A. Petridis (2021), *Industry 5.0. Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, European Commission

³³ Commissione europea "Proposta di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19" COM(2020) 139 final <<https://bit.ly/3Hx4lip>>

³⁴ Commissione europea "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione" Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, COM(2020) 456 final <<https://bit.ly/3gtyVCY>>

³⁵ Conclusioni del Consiglio sul contrasto alla crisi Covid-19 nel settore dell'istruzione e della formazione (2020/C 212 I/03) <<https://bit.ly/3rwd7NB>>

³⁶ Commissione europea "Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza" Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, COM(2020) 274 final <<https://bit.ly/3grUfZO>>

Le nuove metodologie di *digital learning* integrate con la formazione in presenza costituiscono le tendenze per il prossimo futuro, così come individuate nel "Piano europeo d'azione per l'istruzione digitale"³⁷ 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale". Il Piano prevede la promozione di un ecosistema di istruzione e formazione digitale e di una piattaforma europea di scambio" per condividere risorse online certificate (sul modello dei MOOC, "*Massive Open Online Courses*"), attraverso la promozione della conoscenza delle tecnologie emergenti nella formazione e nell'istruzione (IA, Big Data ed aspetti etici connessi al loro utilizzo), lo sviluppo di competenze e abilità digitali necessarie per la trasformazione digitale. Il Consiglio, nella "Raccomandazione relativa all'istruzione e formazione professionale"³⁸ per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza" del 24 novembre 2020 ha invitato gli Stati membri a rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, indicando come la formazione professionale possa rappresentare una scelta attraente se basata sulla fornitura moderna e digitalizzata di formazione/competenze: favorire nei programmi formativi lo sviluppo di ambienti di apprendimento aperti, digitali e partecipativi, sostenuti da infrastrutture e attrezzature con tecnologie avanzate, accessibili ed efficienti (anche con simulatori basati sulle TIC e sulla realtà aumentata) che aumentino l'accessibilità e l'efficienza della formazione anche per le PMI. La formazione continua e più in generale l'apprendimento degli adulti hanno una rilevanza strategica nel "Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione"³⁹ verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)", definito dal Consiglio nel febbraio 2021, in particolare nella seconda priorità strategica "Fare in modo che l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la mobilità divengano una realtà per tutti", in risposta alle sfide poste dalla ripresa dalla crisi COVID-19, al bisogno di resilienza, alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro, allo squilibrio tra domanda e offerta di competenze, alle transizioni verde e digitale e dalla percentuale persistentemente elevata di adulti in Europa con scarse conoscenze, abilità e competenze di base. Il quadro di cooperazione è stato poi completato dalla nuova "Agenda europea per l'apprendimento degli adulti 2021-2030"⁴⁰, (NEAAL – *New European Agenda for Adult Learning 2030*)" con l'obiettivo di aumentare e migliorare l'offerta, la promozione e la diffusione di opportunità di apprendimento formale, non formale e informale per tutti⁴¹ con la definizione di 5 priorità strategiche e 7 obiettivi (*Eu-level targets*). La Commissione europea ritiene che nel periodo post-Covid, la tecnologia e i nuovi modelli di business continueranno a rimodellare i lavori e le esigenze di competenze trasformando il modo in cui lavoriamo e impariamo, da qui l'esigenza di agire subito per realizzare un nuovo sistema educativo e formativo proattivo, con scelte politiche più intelligenti, capace di anticipare l'innovazione e sostenere il processo di digitalizzazione. In quest'ottica occorre ripensare le metodologie formative esistenti per incorporare più tecnologia digitale, aumentare il ruolo dei diversi stakeholder (lavoratori, governo, industria, professionisti, comunità) nella co-creazione di valore. Il piano dell'Unione europea per il prossimo "Decennio digitale 2021-2030"⁴², prevede una sorta di "bussola" (*Digital Compass*) per guidare l'Europa verso la Transizione digitale, attraverso azioni su quattro tematiche: competenze, infrastrutture, imprese, pubblica amministrazione. Gli obiettivi sono ambiziosi: per il tema competenze si punta al 70% di adulti con competenze digitali di base entro il 2025. Il sistema di monitoraggio che si realizzerà attraverso rapporti nazionali annuali, è basato sull'indice DESI (Digital Economy and Society Index)⁴³ che misura dal 2015 i progressi compiuti nel digitale. Nell'ultima edizione del 2021 il livello di competenze digitali di base nei Paesi dell'Unione europea è risultato

³⁷ Commissione europea "Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale" Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, COM(2020) 624 final <<https://bit.ly/3ru6awg>>

³⁸ Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020 relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza (2020/C 417/01) <<https://bit.ly/3rtNGvQ>>

³⁹ Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030) (2021/C 66/01) <<https://bit.ly/3IYWNKU>>

⁴⁰ Risoluzione del Consiglio su una nuova agenda europea per l'apprendimento degli adulti 2021-2030 (2021/C 504/02) <<https://bit.ly/3HmJzD>>

⁴¹ Vedi Box 1.1 "I nuovi traguardi per l'apprendimento degli adulti nell'ambito della cooperazione europea per l'IFP e le priorità strategiche per lo spazio europeo per l'istruzione 2025"

⁴² Commissione europea "Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale" Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, COM(2021) 118 final <<https://bit.ly/3JqKVd>>

⁴³ European Commission (2021), Digital Economy and Society Index Report 2021. Human Capital <<https://bit.ly/3uo0khN>>

del 56%, del 31% per le competenze digitali superiori a quelle di base e del 58% per le competenze software almeno di base. I dati sulle competenze digitali dei cittadini italiani sono risultati piuttosto negativi: solo il 22% presenta competenze digitali moderate/avanzate, il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede perlomeno competenze digitali di base. Per quanto riguarda il capitale umano, l'Italia si colloca quindi al 25° posto sui 27 paesi dell'UE.

La dimensione del capitale umano valuta sia le competenze dei cittadini, sia quelle più avanzate degli specialisti ICT e armonizzata con i temi del *Digital Decade Compass*: competenze, infrastrutture, imprese, pubblica amministrazione (Vedi Par. 2.2).

Dal 2016 ad oggi, i progressi sul lato delle competenze digitali in Italia sono stati limitati, registrando stabilmente percentuali sotto la media UE (vedi par. 2.2).

Da analisi della Banca d'Italia⁴⁴ e di INAPP⁴⁵ sull'impatto delle nuove tecnologie digitali ed in particolare quelle collegate ai robot, sulle dinamiche del mercato del lavoro e sui lavoratori emerge un dato positivo sull'introduzione di tecnologie emergenti in Italia (seconda economia europea dopo la Germania per stock di robot), e un impatto diverso sul lavoro rispetto a quello negativo riscontrato negli Stati Uniti. Sono stati riscontrati dati positivi per l'integrazione di lavoratori impiegati in occupazioni complementari all'installazione e all'uso dei robot e in quelle cognitive di routine e manuali non routinarie, mentre le attività che richiedono uno sforzo fisico intensivo sono significativamente ridotte. Anche in questo ambito, come effetto della transizione digitale e del distanziamento dovuto alla pandemia Covid-19, emerge l'importanza di sostenere politiche di istruzione e formazione che si concentrino sulle nuove competenze per le nuove tecnologie anche a livello avanzato.

Nei documenti europei⁴⁶ viene illustrato come in generale le criticità riscontrate con l'emergenza durante le chiusure siano state accompagnate anche da notevoli opportunità: l'uso massiccio delle tecnologie digitali come un impulso sostanziale per l'apprendimento digitale permanente e in generale per la transizione digitale. Tra i fattori critici per i lavoratori in formazione nel periodo delle chiusure ha inciso in particolare il divario digitale e la disponibilità immediata di dispositivi e di connessione a fibra ottica; e soprattutto gli adulti con basse qualifiche senza le necessarie competenze di base per beneficiare dell'apprendimento digitale, hanno avuto maggiori difficoltà.

Per le aziende e i formatori (in particolare per le PMI e le micro imprese)⁴⁷, che sono stati costretti a rivedere repentinamente le modalità operative e le priorità della formazione, nel 2020, le criticità sono state individuate dall'OCSE⁴⁸ e dalla Commissione europea⁴⁹ in: difficoltà nel reperimento e utilizzo di nuovi strumenti di formazione a distanza, nel costruire un nuovo rapporto con i discenti, nel far fronte a un'enorme quantità di lavoro; una carenza di competenze digitali, comunicative e trasversali di base (resilienza, creatività); gli stessi sistemi utilizzati per valutare le competenze e per rilasciare le qualifiche, sono stati impattati dall'emergenza⁵⁰.

Una nuova prospettiva è oggi rappresentata dallo *smart-learning*, che si basa su concetti, modelli e metodologie profondamente diverse rispetto alla mera formazione a distanza realizzata con l'ausilio del digitale: l'immediatezza, la flessibilità e la personalizzazione della formazione, insieme all'efficienza, si

⁴⁴ D. Dottori (2020), *Robots and employment: evidence from Italy*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) 572, Banca d'Italia

⁴⁵ INAPP, M. Caselli, A. Fracasso, S. Scicchitano, S. Traverso, E. Tundis (2021), *Stop worrying and love the robot: An activity-based approach to assess the impact of robotization on employment dynamics*, INAPP, Università di Trento, ISPAT <<https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/896>>

⁴⁶ European Commission (2021), *Digital Education Action Plan 2021-2027. Resetting education and training for the digital age. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Available at: https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-swd-sept2020_en.pdf

⁴⁷ Eurofound (2020), *COVID-19: Policy responses across Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

⁴⁸ OECD (2021), *Adult Learning and COVID-19: How much informal and non-formal learning are workers missing? OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/56a96569-en>>

⁴⁹ European Commission, Joint Research Centre, G. Di Pietro, Z. Karpiński, *COVID-19 and online adult learning*, Publications Office, 2021, <<https://data.europa.eu/doi/10.2760/886741>>

⁵⁰ ILO, International Labour Organisation, (2021), *Skilling, upskilling and reskilling of employees, apprentices and interns during the COVID-19 pandemic: Findings from a global survey of enterprises*

coniugano con l'impellente necessità del *reskilling* e *upskilling* imposta dall'innovazione, in particolare per quanto riguarda le competenze digitali⁵¹.

Tra gli strumenti emergenti per la formazione continua aziendale, gli SLE - *Smart Learning Environments* si pongono come supporto per la connessione tra l'apprendimento formale e quello informale, utilizzando strumenti di apprendimento come i VLE - *Virtual Learning Environments*, dispositivi mobili e l'*Internet of Things* (IOT), rispondendo ai bisogni individuali di apprendimento in un contesto guidato con un supporto personalizzato. Nuove forme di apprendimento con modelli di formazione digitale sono previsti negli stessi programmi europei, accanto ai relativi strumenti di riconoscimento e certificazione: ILA⁵², *Micro-Credentials*⁵³. Questa tendenza è guidata dal crescente uso di corsi di formazione online brevi e mirati, sia da parte degli individui sia da parte dei datori di lavoro e dai programmi di certificazione dell'industria.

Sul versante delle metodologie, l'enorme potenziale per le tecnologie digitali viene registrato soprattutto nell'apprendimento esperienziale, che include l'apprendimento sul posto di lavoro o in ambienti simulati. Varie tecnologie digitali possono supportare l'apprendimento esperienziale, ad esempio per la simulazione, e alcune sono in uso da tempo e sono ben consolidate (utilizzo di audiovisivi) e permettono un apprendimento esperienziale altamente realistico a costi e rischi inferiori rispetto alla realtà. Più recentemente le tecnologie della realtà aumentata e virtuale sono emerse per permettere una simulazione più coinvolgente e simile al reale. Anche l'introduzione di metodi collaborativi, e strumenti come il *mobile learning*, stanno riscontrando un interesse ed utilizzo crescente nelle aziende innovative.⁵⁴ In tutti gli ambiti della formazione continua la tendenza attuale che ha registrato la Commissione europea⁵⁵, è una propensione per un apprendimento non formale integrato con quello informale: il *blended learning* che prevede appunto l'apprendimento misto, combinando l'insegnamento in aula o l'apprendimento basato sulle attività, con l'apprendimento basato su dispositivi digitali in maniera sincrona o asincrona. In generale negli ultimi anni grazie alle tecnologie e ad internet c'è stato un progressivo "disaccoppiamento" dell'apprendimento dal tempo e dal luogo ed un aumento della differenziazione dell'offerta di formazione anche personalizzata. Anche la metodologia della *gamification* è stata inserita negli ultimi anni ed è risultata particolarmente adatta per sviluppare competenze trasversali, anche se la ricerca sul potenziale dei giochi per la formazione professionale evidenziano che essi possono favorire non solo le competenze sociali ma anche quelle occupazionali e professionali. Gli ultimi sviluppi spinti dall'emergenza Covid-19 denotano in generale, il grande potenziale delle tecnologie digitali a svolgere un ruolo maggiore nella formazione con una tendenza verso un ambiente di apprendimento basato sul lavoro con un mix di nuove tecnologie digitali e "vecchia tecnologia" come videocamere e visori VR.

La frontiera dell'apprendimento digitale coinvolge oggi anche l'intelligenza artificiale (IA) con tutti le implicazioni positive e negative per i formatori e i discenti⁵⁶, tanto che la Commissione europea⁵⁷ sta cercando di regolamentarne l'introduzione e l'uso in modo che vengano rispettati i diritti dei lavoratori e in generale di tutti i cittadini, proponendo una "Legge sull'Intelligenza Artificiale". Tra le metodologie formative che utilizzano le Intelligenze Artificiali troviamo il ricorso a *virtual tutors* basati sulle AI, denominati anche *elearning chatbots* (un neologismo che nasce dall'unione dei termini *chat* e *robot*), usati all'interno delle piattaforme di *Learning Management System*, sono software che interpretano il linguaggio naturale, quello degli esseri umani, e rispondono in maniera istantanea, pertinente e automatica. Tra le criticità legate

⁵¹ Cedefop 2020 Cedefop; ETF (2020). *The importance of being vocational: challenges and opportunities for VET in the next decade*. Cedefop and ETF discussion paper.

⁵² European Commission, *Proposal for a Council Recommendation on individual learning accounts* COM(2021)773 final

⁵³ European Commission, *Proposal for a Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability*. COM(2021) 770 final

⁵⁴ A. Pedone, (2021) *The Key Role Of Vocational Education And Training Systems In The Digital Transition. Recovery And Resilience Of Vet Post Covid-19*, in Scuola Democratica (Eds.), *Book of Abstracts of the International Conference of the journal Scuola Democratica, Reinventing Education*, Rome, Associazione "Per Scuola Democratica" <<https://bit.ly/3B2eDtP>>

⁵⁵ European Commission (2020), *Innovation & digitalisation: a report of the ET 2020 Working Group on Vocational Education and Training (VET): EIGHT insights for pioneering new approaches*, Publications Office, 2020, <<https://data.europa.eu/doi/10.2767/25307>>

⁵⁶ A. Verhagen (2021), *Opportunities and drawbacks of using artificial intelligence for training*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 266, OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/22729bd6-en>>

⁵⁷ European Commission, *Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council Laying Down Harmonised Rules On Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act)*. COM(2021) 206 final <<https://bit.ly/3ovHOLL>>

all'introduzione delle IA, quelle che destano maggiore considerazione sono le questioni etiche e di trasparenza per gli utenti; il *learning analytics*⁵⁸ se manca di esplicabilità e trasparenza potrebbe portare a minare il processo di apprendimento portando a decisioni errate sull'adattamento del contenuto e sulla valutazione, oltre che a scoraggiare gli adulti *low skilled* o quelli più anziani. La trasparenza sull'IA dovrebbe rispettare gli obblighi di protezione dei dati personali e la proprietà intellettuale, includendo l'intervento e la supervisione umana, non sostituendo completamente il processo decisionale. In ogni caso l'uso dell'Intelligenza artificiale nella formazione è ancora limitato, per la poca disponibilità di competenze digitali specifiche per l'IA, anche se in alcuni Paesi europei si sta sperimentando l'uso anche a livello universitario e dell'istruzione superiore, ci sono ancora poche evidenze scientifiche sul tema dell'efficacia degli strumenti AI per la formazione. Alcune aziende stanno introducendo l'IA per il *career guidance*, che oggi risulta un elemento fondamentale nelle nuove prospettive delle transizioni digitali e *green*.

L'orientamento nella carriera lavorativa, sia esso svolto da specialisti o da IA o in maniera ibrida, trova maggiore spazio nelle imprese innovative. Il *Career guidance*, secondo il Cedefop⁵⁹, riveste infatti una funzione imprescindibile per le diverse esigenze: di chi si inserisce nel mercato del lavoro e di chi punta invece a un investimento sulle proprie competenze sia all'interno dell'azienda, sia per migliorare le proprie condizioni di occupabilità trasversali nel mercato del lavoro, con una grande attenzione ai lavoratori con basse qualifiche. L'orientamento nell'ambito della formazione digitale riveste un ruolo fondamentale, dato che, oltre alle competenze digitali di base, l'apprendimento digitale e online richiede un alto livello di autonomia e auto-motivazione che non è facile da gestire, soprattutto considerando l'alto numero di *low skilled adults* e il basso livello di competenze digitali.

2.2 COMPETENZE DIGITALI: MOLTE CARENZE E POCHE POTENZIALITÀ DELLE IMPRESE ITALIANE E DELLA FORZA LAVORO

Secondo i dettami comunitari, la competenza è una combinazione di conoscenza, skills e atteggiamenti (*Knowledge, Skills and Attitudes*, KSA) adeguati al contesto. Tra le altre possibili competenze, vengono sottolineate le competenze chiave (*Key competencies*) le quali sono quelle di cui tutti gli individui hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personale, per la cittadinanza, per l'inclusione sociale e l'occupazione.

In questo contesto, la competenza digitale fa parte delle otto competenze chiave individuate nella Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente: 1) comunicazione nella madrelingua; 2) comunicazione nelle lingue straniere; 3) competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; 4) competenza digitale; 5) imparare a imparare; 6) competenze sociali e civiche; 7) spirito di iniziativa e imprenditorialità; 8) consapevolezza ed espressione culturale. Da sottolineare che le prime tre competenze pertengono sostanzialmente alla formazione iniziale mentre le altre sono maggiormente accreditabili alla formazione continua e degli adulti.

Sempre nella stessa Raccomandazione, essa viene definita nel modo seguente. «La competenza digitale consiste nel saper utilizzare con dimestichezza e spirito critico le tecnologie della società dell'informazione (TSI) per il lavoro, il tempo libero e la comunicazione. Essa è supportata da abilità di base nelle TIC: l'uso del computer per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare informazioni nonché per comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet» (Raccomandazione 2006/962/CE, 15)⁶⁰.

⁵⁸ European Commission, Joint Research Centre, G. Hillaire, R. Ferguson, B. Rienties, et al. (2016), *Research evidence on the use of learning analytics: implications for education Policy*, <<https://data.europa.eu/doi/10.2791/955210>>

⁵⁹ Cedefop, European Commission, ETF, ICCDPP, ILO, OECD, UNESCO (2020), *Career guidance policy and practice in the pandemic: results of a joint international survey – June to August 2020*. Luxembourg, Publications Office of the European Union <<http://data.europa.eu/doi/10.2801/318103>>

⁶⁰ Le *conoscenze, abilità e attitudini* (KSA) essenziali legate a tale competenza sono state definite nel modo seguente: «La competenza digitale presuppone una solida consapevolezza e *conoscenza* della natura, del ruolo e delle opportunità delle TSI nel quotidiano: nella vita privata e sociale come anche al lavoro. In ciò rientrano le principali applicazioni informatiche come trattamento di testi, fogli elettronici, banche dati, memorizzazione e gestione delle informazioni oltre a una *consapevolezza* delle opportunità e dei potenziali

La Raccomandazione succitata aveva l'ambizione di contribuire allo sviluppo di un'istruzione e di una formazione di qualità, sia per quanto riguarda la formazione iniziale sia per quella degli adulti in quanto il quadro comune doveva servire come «base per ulteriori occasioni di apprendimento come anche per la vita lavorativa e a far sì che gli adulti siano in grado di sviluppare e aggiornare le loro competenze chiave mediante un'offerta coerente e completa di possibilità di apprendimento permanente» (Raccomandazione 2006/962/CE, 11). Tale obiettivo generale poteva essere raggiunto mediante la messa a punto di «un'infrastruttura adeguata all'istruzione e la formazione permanente degli adulti che, tenendo conto dei diversi bisogni e competenze degli adulti, preveda la disponibilità di insegnanti e formatori, procedure di convalida e valutazione, misure volte ad assicurare la parità di accesso sia all'apprendimento permanente sia al mercato del lavoro, e il sostegno per i discenti» (*ivi*). A tal fine veniva auspicato che fosse messa in essere una forte integrazione tra politiche dell'occupazione e politiche sociali con quelle dell'innovazione nonché mediante la collaborazione con le parti sociali e altri *stakeholders*.

Dodici anni dopo le competenze chiave hanno avuto una rielaborazione ed aggiornamento, da parte del Consiglio europeo, con la pubblicazione della Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente (Raccomandazione 2018/C 189/01)⁶¹.

Il quadro di riferimento delinea anche qui otto tipi di competenze chiave: 1) competenza alfabetica funzionale; 2) competenza multilinguistica; 3) competenza matematica e competenza in scienze, tecnologie e ingegneria; 4) competenza digitale; 5) competenza personale, sociale e capacità di imparare ad imparare; 6) competenza in materia di cittadinanza; 7) competenza imprenditoriale; 8) competenza in materia di consapevolezza ed espressioni culturali.

In questa Raccomandazione la competenza digitale «presuppone l'interesse per le tecnologie digitali e il loro utilizzo con dimestichezza e spirito critico e responsabile per apprendere, lavorare e partecipare alla società. Essa comprende l'alfabetizzazione informatica e digitale, la comunicazione e la collaborazione, l'alfabetizzazione mediatica, la creazione di contenuti digitali (inclusa la programmazione), la sicurezza (compreso l'essere a proprio agio nel mondo digitale e possedere competenze relative alla cibersecurity), le questioni legate alla proprietà intellettuale, la risoluzione di problemi e il pensiero critico» (Raccomandazione 2018/C 189/01, 9).

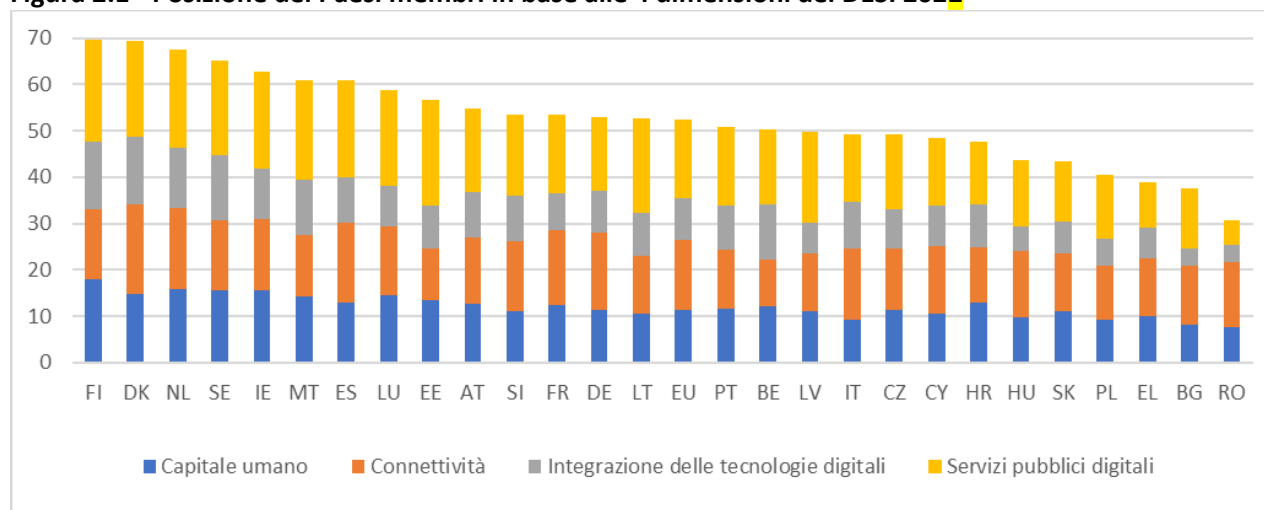
La differenza principale tra le due definizioni è che nella più recente si fa riferimento esplicito a una concezione maggiormente olistica di competenza digitale in quanto essa è funzionale all'apprendimento, all'attività lavorativa e alla partecipazione alla vita sociale. Altri aspetti che vengono sottolineati, nel 2018, sono quelli relativi alla programmazione ma soprattutto quelli relativi alla cybersecurity, considerato già allora come un aspetto di assoluto rilievo dell'incipiente processo di digitalizzazione. Tale asserto veniva compendiato nel modo seguente. «Le persone dovrebbero essere in grado di gestire e proteggere informazioni, contenuti, dati e identità digitali, oltre a riconoscere software, dispositivi, intelligenza artificiale o robot e interagire efficacemente con essi» (*ibid*, 10).

rischi di Internet e della comunicazione tramite i supporti elettronici (e-mail, strumenti della rete) per il lavoro, il tempo libero, la condivisione di informazioni e le reti collaborative, l'apprendimento e la ricerca. Le persone dovrebbero anche essere *consapevoli* di come le TSI possono coadiuvare la creatività e l'innovazione e rendersi conto delle problematiche legate alla validità e all'affidabilità delle informazioni disponibili e dei principi giuridici ed etici nell'uso interattivo delle TSI.

Le *abilità* necessarie comprendono: la *capacità* di cercare, raccogliere e trattare le informazioni e di usarle in modo critico e sistematico, accertandone la pertinenza e distinguendo il reale dal virtuale pur riconoscendone le correlazioni. Le persone dovrebbero anche essere *capaci* di usare strumenti per produrre, presentare e comprendere informazioni complesse ed essere in grado di accedere ai servizi basati su Internet, farvi ricerche e usarli. Le persone dovrebbero anche essere *capaci* di usare le TSI a sostegno del pensiero critico, della creatività e dell'innovazione.

L'uso delle TSI comporta un'*attitudine* critica e riflessiva nei confronti delle informazioni disponibili e un uso responsabile dei mezzi di comunicazione interattivi. Anche un interesse a impegnarsi in comunità e reti a fini culturali, sociali e/o professionali serve a rafforzare tale competenza» [grassetto e corsivo a cura dell'autore] (Raccomandazione 2006/962/CE, 16).

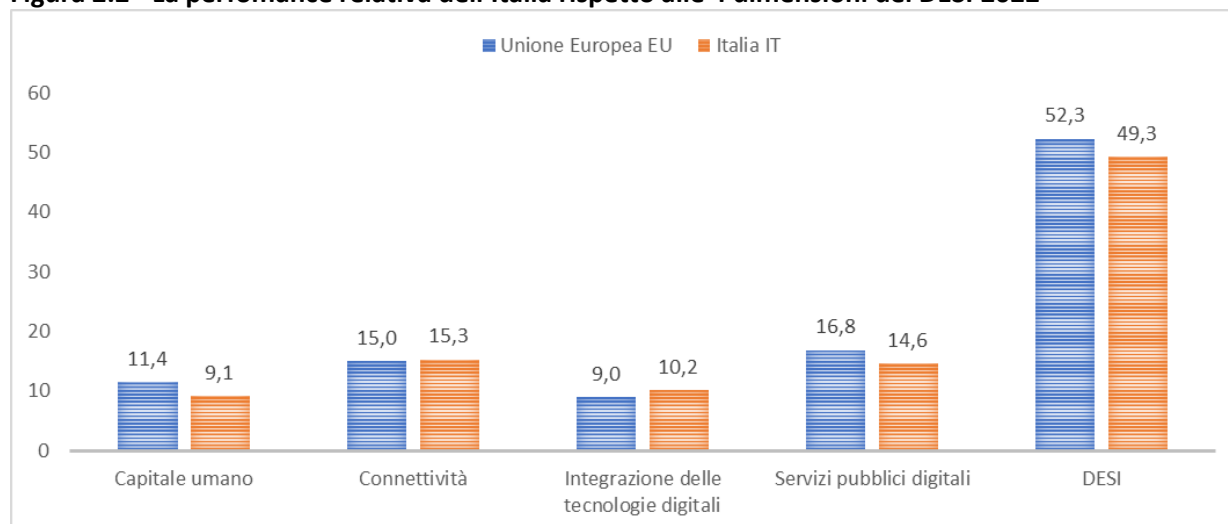
⁶¹ In questa Raccomandazione le competenze sono definite come una combinazione di conoscenze, abilità e atteggiamenti: «la **conoscenza** si compone di fatti e cifre, concetti, idee e teorie che sono già stabiliti e che forniscono le basi per comprendere un certo settore o argomento; per **abilità** si intende sapere ed essere capaci di eseguire processi ed applicare le conoscenze esistenti al fine di ottenere risultati; gli **atteggiamenti** descrivono la disposizione e la mentalità per agire o reagire a idee, persone o situazioni» [grassetto a cura dell'autore] (Raccomandazione 2018/C 189/01, 7).

Figura 2.1 - Posizione dei Paesi membri in base alle 4 dimensioni del DESI 2022

Fonte: elaborazioni INAPP su dati <<https://bit.ly/3KsEdgj>>

Il framework KSA trova una sua operationalizzazione concreta nel “Digital Economy and Society Index” (DESI) mediante il quale la Commissione europea monitora il progresso delle competenze digitali degli Stati membri, a partire dal 2014. Ogni anno, difatti, il DESI svolge la precipua funzione di *policy benchmark* al fine di individuare gli ambiti che richiedono un’azione prioritaria e mettere così a punto le politiche nazionali in tema di digitalizzazione. Come si vede dalla figura 2.1, la posizione dell’Italia, per livello di digitalizzazione dell’economia e della società, è tra i Paesi di coda (diciottesima posizione su 27, migliorando due posizioni rispetto all’anno precedente).

Vale qui rilevare, che l’Italia è, ancora una volta, penultima tra i paesi più popolosi (davanti solo alla Polonia) e che le principali lacune sono correlate, come in passato, agli indicatori relativi alla dimensione del capitale umano (Fig. 2.2).

Figura 2.2 - La performance relativa dell’Italia rispetto alle 4 dimensioni del DESI 2022

Fonte: elaborazioni INAPP su dati <<https://bit.ly/3KsEdgj>>

Nel 2021 la Commissione ha rivisto la metodologia del DESI affinché rispecchiasse il percorso strategico delineato il 9 marzo 2021, vale a dire la “Bussola per il decennio digitale” (“Digital Compass. The European

Way for the Digital Decade”)⁶², con l’obiettivo di raggiungere quanto prefissato per il 2030 (lacono 2021a) nei Key Performance Indicators (KPI), esemplificati da quattro punti cardinali:

- 1) Competenze (specialisti ITC; competenze digitali di base);
- 2) Infrastrutture digitali (connettività; semiconduttori all’avanguardia; base dati - *Edge* e *Cloud Computing*⁶³; *Quantum Computing*⁶⁴);
- 3) Processo di digitalizzazione delle imprese (tecnologie ubiquitarie *Cloud/IA/Big Data*; imprese innovatrici e unicorni⁶⁵; imprese innovatrici tardive);
- 4) Processo di digitalizzazione della PA (servizi pubblici fondamentali; sanità online; identità digitale⁶⁶).

Le principali tecnologie ubiquitarie individuate a livello comunitario sono quelle imprescindibili per uno sviluppo digitale della società e del sistema produttivo in generale. Esse sono sostanzialmente le stesse che hanno trovato, a livello nazionale, una loro declinazione nel paradigma “Industria 4.0” e che sono state sostanzialmente riprese anche nell’ambito del PNRR. A questo riguardo, l’obiettivo di rafforzare la competitività del sistema produttivo nazionale viene perseguito promuovendo il tasso di digitalizzazione e l’innovazione tecnologica attraverso una serie di interventi tra loro complementari mediante l’implementazione della Componente 2 della Missione 1 del PNRR⁶⁷.

Le misure previste nell’ambito di questa componente del PNRR sono intese a colmare le lacune messe in luce dall’indice DESI e lo stesso discorso vale anche per quanto riguarda le gravi carenze fatte registrare dall’Italia nella dimensione “Capitale Umano”. Se si esamina in dettaglio questa dimensione (Figura 2.3 e 2.4), in base agli indicatori, di cui esso è composto, si vede che solo il 22,8% degli italiani, tra i 16 e i 74 anni, possiede perlomeno competenze digitali di base (il dato medio nella UE è del 27%). Lo stesso divario si ripropone per quanto riguarda le competenze digitali superiori a quelle di base, che in Italia fanno registrare un valore del 8,5% rispetto al 10% della UE. Rispetto alla sub-dimensione “Competenze di utilizzo di Internet” la posizione dell’Italia è quart’ultima.

⁶² Dello sforzo dell’Unione, nel dispiegare un compiuto processo di digitalizzazione, insieme a quello della transizione ecologica, si possono citare anche le recenti iniziative di regolazione, in una tipica prospettiva ordoliberalista, relative ai Servizi digitali (Digital Services Act) e ai Mercati digitali (Digital Markets Act) di cui si dà brevemente conto in Paliotta 2021b. Il 26 gennaio 2022 la Commissione ha, infine, proposto una dichiarazione solenne interistituzionale sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/europes-digital-decade>>.

⁶³ La computazione ai margini (*edge*) è un paradigma di calcolo distribuito che avvicina il calcolo e l’archiviazione dei dati laddove essi vengono prodotti. Ciò dovrebbe migliorare i tempi di risposta (latenza) e risparmiare larghezza di banda.

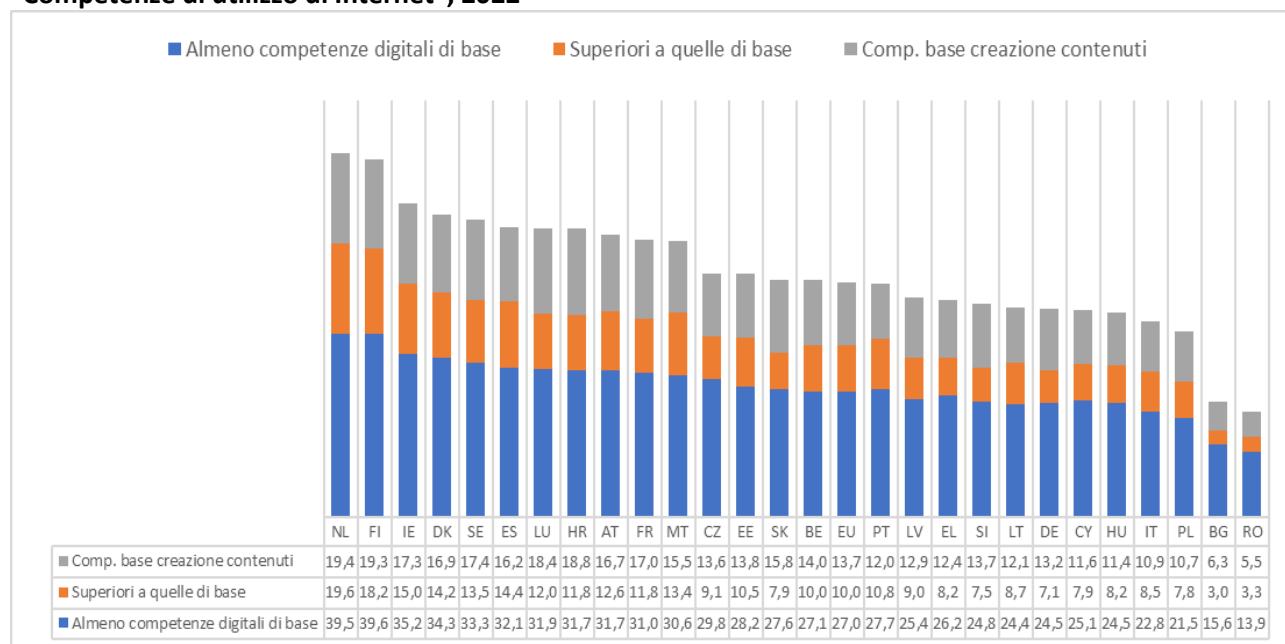
La computazione sulla nuvola (*cloud*) è la disponibilità, su richiesta dell’utente finale, delle risorse computazionali necessarie ai fini dell’archiviazione dei dati e allo svolgimento di operazioni di manipolazione e calcolo sugli stessi.

⁶⁴ Il calcolo quantistico è un tipo di calcolo che sfrutta le proprietà collettive degli stati quantistici, come la sovrapposizione, l’interferenza e l’entanglement, per eseguire calcoli computazionalmente assai dispendiosi mediante i computer quantistici, di nuova creazione.

⁶⁵ Un’impresa unicorno è una *startup* del valore di oltre 1 miliardo di dollari. Il termine è stato reso popolare, per la prima volta nel 2013, da Aileen Lee, una *venture capitalist*, la quale ha voluto simboleggiare, mediante questo mitico animale, la rarità statistica di tali imprese.

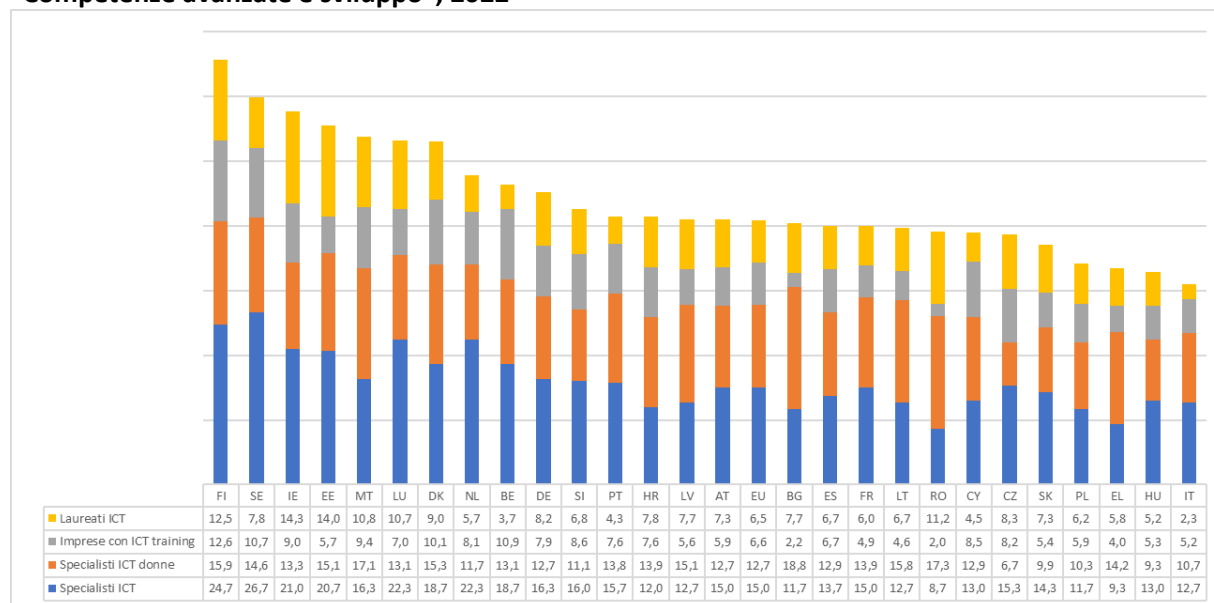
⁶⁶ Sugli ultimi tasselli legislativi relativi al sistema di identità pubblica italiana sia permesso rinviare a Guzzo e Paliotta 2021a; Paliotta 2021d. Sul tema generale dell’identità digitale e della sua importanza attuale, anche dal punto di vista economico, cfr. Paliotta 2021a.

⁶⁷ Il processo di digitalizzazione delle imprese viene perseguito incentivando gli investimenti privati in beni e attività e fa parte del più ampio Piano Transizione 4.0. Nella componente M1C2, uno specifico programma di investimento è finalizzato a sostenere gli incentivi fiscali Transizione 4.0, cui sono destinate 13,38 miliardi di risorse NGEU (sovvenzioni). A tali risorse, si aggiungono ulteriori 5,08 miliardi di euro finanziati dal Fondo nazionale investimenti complementari (la cui funzione è appunto quella di integrare, con risorse nazionali, gli interventi del PNRR), ai sensi di quanto previsto dal D.L. n. 59/2021.

Figura 2.3 - I principali indicatori della dimensione “Capitale umano” nel DESI, sub-dimensione “Competenze di utilizzo di Internet”, 2022

Fonte: elaborazioni INAPP su dati <<https://bit.ly/3CF6I8M>>

La percentuale di specialisti ICT è pari al 12,7% dell'occupazione totale di fronte a una media UE del 15,0% (Fig. 2.4). Un divario simile è quello fatto registrare per la percentuale femminile di specialisti ICT 10,7% vs. 12,7%) mentre per quel che concerne i laureati italiani che hanno scelto discipline ICT essi costituiscono il 2,3% rispetto a una media UE del 6,5%. In questa specifica sub-dimensione l'Italia occupa l'ultimo posto a livello comunitario.

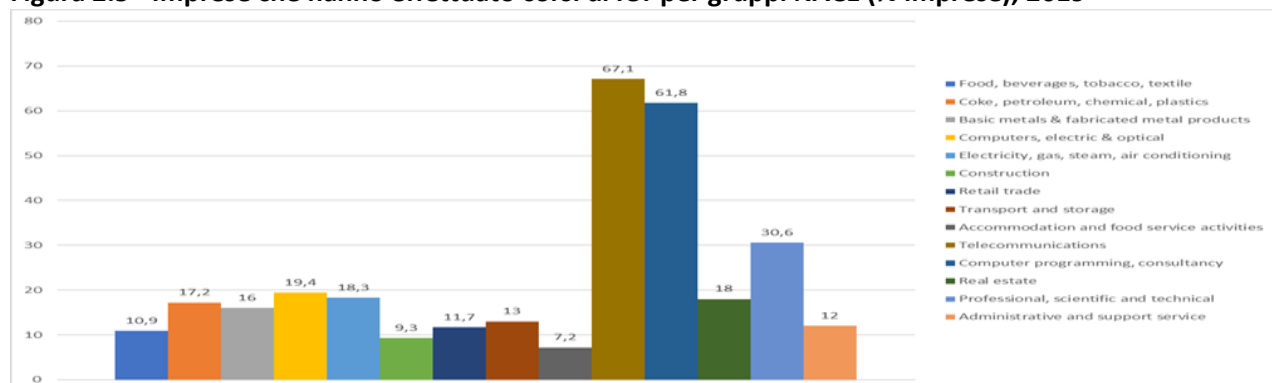
Figura 2.4 - I principali indicatori della dimensione “Capitale umano” nel DESI, sub-dimensione “Competenze avanzate e sviluppo”, 2022

Fonte: elaborazioni INAPP su dati <<https://bit.ly/3CF7wKQ>>

In ultimo, e per quello che più interessa in questa sede, solo il 5,2% delle imprese italiane eroga ai propri dipendenti dei corsi di formazione continua, in materia di ICT, di contro alla media UE del 6,6%).

Le imprese che hanno effettuato corsi di ICT per la loro forza lavoro (Fig. 2.5), vede più attivo il settore delle telecomunicazioni con il 67.1 delle imprese, seguito dal settore dei servizi informatici, computer programming e attività correlate (61.8%). Seguono, molto staccati, i settori della attività professionali, scientifiche e tecniche (30,7%) e ancora più staccati, tutti intorno al 14-19% altri gruppi NACE. In fondo a tale classifica si trovano i settori della ricettività e ristorazione (7,1%) e delle costruzioni (9,3%).

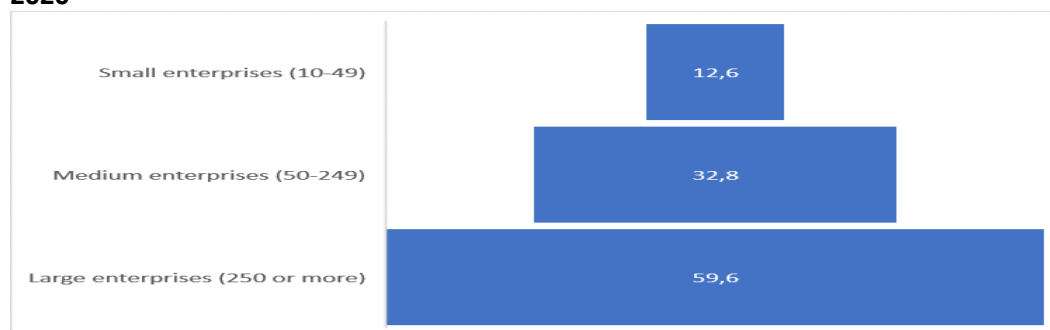
Figura 2.5 - Imprese che hanno effettuato corsi di ICT per gruppi NACE (% imprese), 2019



Fonte: elaborazioni INAPP su dati <https://bit.ly/3gpA7Hx>

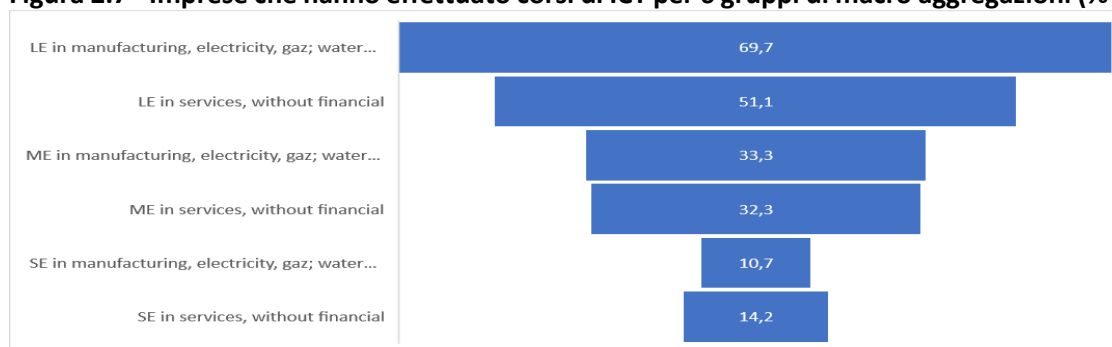
In linea con tutte le rilevazioni sul tema, la classe dimensionale (Fig. 2.6) si dimostra essere significativa, per le attività di formazione continua svolte dalle imprese italiane, con le piccole (10-29 addetti) che fanno registrare un modesto 12,6%, con quelle medie (50-249 addetti) un 32,8% e con le grandi (oltre 250 addetti) un considerevole 59,6%.

Figura 2.6 - Imprese che hanno effettuato corsi di ICT per piccole, medie e grandi imprese (% imprese), 2020



Fonte: elaborazioni INAPP su dati <https://bit.ly/34mBO6f>

Un'ultima istantanea può essere fornita coniugando la dimensione di impresa con alcuni settori economici al fine di individuare alcune caratteristiche delle imprese che maggiormente svolgono attività formativa per il loro personale (Fig. 2.7).

Figura 2.7 - Imprese che hanno effettuato corsi di ICT per 6 gruppi di macro aggregazioni (% imprese), 2020

Fonte: elaborazioni INAPP su dati <https://bit.ly/3AZpiWh>

Ebbene, le grandi imprese nel macrogruppo manifatturiero, elettricità, gas, fornitura di acqua e costruzioni fanno registrare un valore percentuale del 69,7%, seguito dal macrogruppo delle grandi imprese dei servizi senza il settore finanziario (51,1%). Con un distacco significativo segue il macrogruppo delle medie imprese dei settori manifatturiero, elettricità, gas, fornitura di acqua e costruzioni (33,3%) e del macrogruppo delle medie imprese dei servizi senza il settore finanziario (32,3%). In ultimo, le piccole imprese, rispettivamente dei servizi senza il settore finanziario (14,2%) e dei settori manifatturiero, elettricità, gas, fornitura di acqua e costruzioni (10,7%).

In definitiva, dall'analisi dei dati sin qui presentati, sono emerse quelle che possono essere considerate delle vere e proprie carenze strutturali, le quali datano dalla prima edizione del DESI (svoltasi nel 2014), relative alle competenze digitali (Iacono 2021b), di cui in questa sede si sono approfonditi solo alcuni indicatori relativi alla dimensione del capitale umano digitale, ovvero il ricorso all'attività formativa svolta dalle imprese italiane. Tali carenze incidono fortemente, peraltro, nella non proprio soddisfacente posizione dell'Italia nel *ranking* DESI.

Per far fronte a tale situazione, nel 2020, l'Italia ha varato la "Strategia nazionale per le competenze digitali", la quale ha l'obiettivo esplicito di colmare i divari con gli altri paesi dell'UE nel campo delle competenze digitali, il cui monitoraggio è basato su un cruscotto composto dagli indici del DESI (Iacono e Miglietta 2021). La strategia comprende quattro assi di intervento e contempla un'ampia gamma di settori e gruppi di destinatari:

1. *Istruzione e Formazione Superiore*: sviluppo delle competenze digitali all'interno dei cicli d'istruzione formale per i giovani, con il coordinamento del Ministero dell'Istruzione (MI) e del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR).
2. *Forza lavoro attiva*: sviluppo delle competenze digitali per il settore privato e per il settore pubblico, incluse le competenze per l'*e-leadership*, con il coordinamento del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e del Ministro per la Pubblica Amministrazione (MIPA).
3. *Competenze specialistiche ICT*: sviluppo delle competenze digitali per nuovi mercati e nuovi lavori, in gran parte legati alle tecnologie emergenti e al possesso delle competenze chiave per i lavori del futuro, con il coordinamento del Ministero dell'Università e Ricerca (MUR) e del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE).
4. *Cittadini*: sviluppo delle competenze digitali necessarie a esercitare i diritti di cittadinanza e la partecipazione consapevole alla vita democratica, con il coordinamento del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione (MITD)⁶⁸.

Riguardo al punto 2, quello relativo alla forza lavoro attiva, che è quello che qui interessa evidenziare, la Strategia prevede il potenziamento delle competenze digitali di tutti i lavoratori mediante molteplici azioni quali il credito d'imposta "Formazione 4.0", il "Sillabo delle competenze digitali" per le imprese 4.0, il piano per le nuove competenze della popolazione attiva; il processo di digitalizzazione delle imprese (con azioni quali "Punti Impresa Digitale", "Competence Centers", "Digital Innovation Hubs"); la diffusione

⁶⁸ < <https://bit.ly/3spBRq1> >.

dell'innovazione a tutti i livelli (con azioni quali il credito di imposta “Innovazione 4.0”, “*Digital Transformation*”); lo sviluppo di centri di ricerca sulle tecnologie emergenti (intelligenza artificiale, IoT, *Blockchain*); l'aumento della connettività per le imprese, con azioni di supporto come i voucher e di formazione e comunicazione come “Strategia Digitale” (Iacono e Miglietta 2021).

Rimane solo da evidenziare che la “Strategia nazionale per le competenze digitali” si è sviluppata all'interno del progetto strategico “Repubblica digitale”⁶⁹ la quale ha portato a un relativo miglioramento nel *ranking* DESI. Oltre ad essa, anche altre dimensioni vi hanno contribuito quali l'Integrazione delle tecnologie digitali, peraltro l'unico a far segnare un valore superiore al dato medio UE e i Servizi pubblici digitali di cui si darà conto nel paragrafo 4.4 della Parte prima di questo stesso Rapporto. L'ultima dimensione, quella della Connettività⁷⁰, fa registrare dei progressi ma rimane comunque al di sotto della media UE.

In conclusione, la carenza in termini di capitale umano digitale, rilevata dall'analisi del DESI, non solo impedisce, di fatto, al Paese di raggiungere una piena transizione digitale in termini di lavoro e formazione continua, ma rischia anche di rendere inefficaci altri interventi strutturali di digitalizzazione pur presenti nel PNRR. Ridurre il divario digitale è, pertanto, un obiettivo essenziale, di carattere sovrastrutturale, per garantire uguaglianza e reale inclusione sociale così come, da un altro punto di vista, la sicurezza cibernetica ne rappresenta il necessario complemento, di carattere sottostrutturale, si potrebbe pure dire fondazionale. L'obiettivo esplicito del PNRR, così come definito nella Componente 1 della Missione 1, è difatti quello di colmare il gap di competenze digitali, con almeno il 70% della popolazione che sia digitalmente abile entro il 2026 per potersi così avvicinare a quell'80% di tutti i cittadini dotati di competenze digitali di base, entro il 2030, così come prefissato dai KPI del “Digital Compass”.

Ci si può solo augurare che tale processo possa avvenire nei modi auspicati, così come qui brevemente tratteggiati, e che tale opportunità di modernizzazione, una vera e propria «*grand challenge*», non venga persa dal Paese, pena l'aver mancato un tornante significativo dell'ora presente.

2.3 LE COMPETENZE CRUCIALI PER LO SVILUPPO DELLE IMPRESE

Se le competenze dei lavoratori sono fondamentali per lo sviluppo delle performance aziendali (Angotti, 2009) alcune per i datori di lavoro rivestono una maggiore rilevanza in termini di *reskilling* e *upskilling* della propria forza lavoro.

Secondo quanto emerso dall'indagine INDACO Imprese, promossa da INAPP, in riferimento all'annualità 2019, tra le competenze considerate rilevanti in misura maggiore dalle imprese intervistate, troviamo la gestione dei rapporti con la clientela, indicata dal 78,6 per cento dei rispondenti, la risoluzione dei problemi e delle situazioni critiche (77,4%) e, a seguire con il 75,3 per cento delle preferenze, la capacità di utilizzare in maniera efficace il tempo a disposizione e di dare priorità ai compiti più importanti, la predisposizione a lavorare in gruppo (72,3%) e quella di saper addestrare, formare, istruire altre persone (70,3%). Al contrario, sembrano contare molto meno la capacità di lettura e comprensione dei testi e quella di convincere o influenzare altre persone, ferme rispettivamente al 16,2 per cento e al 19,2 per cento. (Tab. 2.1)

Alla luce di questi dati, si evince quanto per le imprese siano particolarmente importanti tutte le competenze trasversali, a differenza di quelle tecniche operative, in riferimento alle quali le scelte dei rispondenti risultano più variegate.

In tutti i casi, per i datori di lavoro non è difficile trovare sul mercato le figure professionali dotate delle necessarie competenze, anche se la disponibilità più alta riguarda i lavoratori capaci di anticipare gli scenari futuri e di pianificare le risorse (36,7%), seguiti da quelli meritevoli di elaborare idee e soluzioni innovative e originali (31,9%) e da quelli capaci di risolvere problemi e situazioni critiche (30,2%). Maggiori difficoltà di

⁶⁹ <<https://repubblicadigitale.innovazione.gov.it/it/>>.

Un'altra iniziativa è quella del “Servizio civile digitale”, la quale prevede l'impiego di 1.007 operatori volontari. Con il Decreto del Capo del Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale 7 dicembre 2021, n. 761 sono stati individuati i 45 programmi di intervento per la sperimentazione.

⁷⁰ Nel corso del 2020 l'Italia ha compiuto alcuni progressi in termini sia di copertura che di diffusione delle reti di connettività, con un aumento particolarmente significativo della diffusione dei servizi di connettività che offrono velocità di almeno 1 Gbps.

reperimento, riguardano, invece, in special modo, le figure professionali dotate delle conoscenze aritmetiche e matematiche di base e delle conoscenze informatiche di base, ma in generale tutte le conoscenze tecniche operative, la cui disponibilità è bassa nella maggior parte dei casi.

Tabella 2.1 – Rilevanza delle competenze trasversali e tecnico-operative e difficoltà di reperimento (2019, % delle imprese >5 add.)

COMPETENZE	Competenza rilevante	Disponibilità di figure professionali con tale competenza nel mdl		
		Bassa	Media	Alta
COMPETENZE TRASVERSALI				
Addestrare, formare o istruire altre persone	70,3	19,6	61,2	19,2
Convincere o influenzare altre persone	19,2	21,3	59,2	19,5
Gestire e motivare il personale (o i propri colleghi)	66,4	17,8	62,4	19,9
Utilizzare efficacemente il tempo di lavoro e dare priorità ai compiti più importanti	75,3	15,6	63,3	21,2
Capacità di anticipare scenari futuri e pianificare le risorse	58,1	17,8	45,5	36,7
Controllare le proprie emozioni e non farsi influenzare dalle emozioni di altri	40,4	20,5	59,9	19,7
Comunicare ed interagire efficacemente con altri soggetti, anche in situazioni pubbliche	52,5	17,2	64,5	18,3
Risolvere problemi e situazioni critiche	77,4	14,3	55,5	30,2
Adattarsi a nuovi contesti di lavoro e nuovi ruoli nell’impresa	61,1	16,8	61,7	21,5
Elaborare idee e soluzioni innovative e originali	56,1	16,5	51,6	31,9
Lavorare in gruppo	72,3	20,1	61,9	17,9
COMPETENZE TECNICHE E OPERATIVE				
Capacità, o esperienza, di vendite	57,7	18,4	61,9	19,7
Gestione dei rapporti con la clientela	78,6	16,6	63,0	20,4
Competenze informatiche di base	68,5	31,8	55,7	12,6
Competenze informatiche professionali	38,5	17,1	60,7	22,3
Competenze amministrative e di contabilità aziendale	58,1	18,0	65,0	17,0
Comunicazione in lingua straniera	44,2	16,9	61,5	21,6
Competenze tecnico-operative o specifiche di una data mansione	68,6	15,8	61,1	23,1
Abilità manuali	51,6	22,1	58,0	19,9
Conoscenze aritmetiche e matematiche di base	48,8	33,0	56,4	10,7
Competenze matematiche e/o statistiche avanzate	52,7	26,6	61,3	12,1
Lettura e comprensione di testi	16,2	17,4	61,6	21,0
Redazione di istruzioni, manuali, rapporti, ecc.	28,5	17,9	66,0	16,0
Conoscenza, o esperienza, del settore di attività dell’impresa e dei relativi prodotti e servizi	69,6	16,4	62,6	21,0

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

Proprio la capacità di anticipare gli scenari futuri e di pianificare le risorse è considerata da oltre la metà delle imprese intervistate (52,3%) una delle competenze che necessitano di essere rafforzate o sviluppate (Tab. 2.2), seguita dalla capacità di addestrare, formare o istruire altre persone (48,9%) e da quella di risolvere problemi e situazioni critiche e dalla capacità di utilizzare in maniera efficace il tempo di lavoro e dare priorità ai compiti considerati più importanti, attestata rispettivamente al 47,9 per cento e al 47,8 per cento. Solo nel 10,1 per cento dei casi, invece, le imprese hanno espresso la necessità di rafforzare o sviluppare il possesso delle conoscenze aritmetiche e matematiche di base dei propri dipendenti.

Analizzando gli stessi dati, rapportati alle dimensioni delle aziende intervistate, alla loro ripartizione territoriale, oltre che al settore di attività economica di appartenenza delle stesse, non si riscontrano particolari differenze nelle risposte fornite.

Tabella 2.2 – Competenze ritenute rilevanti che devono essere rafforzate o sviluppate (2019, % delle imprese >5 add. che esprimono un giudizio di rilevanza)

COMPETENZE	%
COMPETENZE TRASVERSALI	
Addestrare, formare o istruire altre persone	48,9
Convincere o influenzare altre persone	33,5
Gestire e motivare il personale (o i propri colleghi)	44,5
Utilizzare efficacemente il tempo di lavoro e dare priorità ai compiti più importanti	47,8
Capacità di anticipare scenari futuri e pianificare le risorse	52,3
Controllare le proprie emozioni e non farsi influenzare dalle emozioni di altri	26,7
Comunicare ed interagire efficacemente con altri soggetti, anche in situazioni pubbliche	24,7
Risolvere problemi e situazioni critiche	47,9
Adattarsi a nuovi contesti di lavoro e nuovi ruoli nell'impresa	38,0
Elaborare idee e soluzioni innovative e originali	35,9
Lavorare in gruppo	38,9
COMPETENZE TECNICHE E OPERATIVE	
Capacità, o esperienza, di vendite	29,7
Gestione dei rapporti con la clientela	31,7
Competenze informatiche di base	18,7
Competenze informatiche professionali	25,4
Competenze amministrative e di contabilità aziendale	18,1
Comunicazione in lingua straniera	37,2
Competenze tecnico-operative o specifiche di una data mansione	24,8
Abilità manuali	24,2
Conoscenze aritmetiche e matematiche di base	10,1
Competenze matematiche e/o statistiche avanzate	13,1
Lettura e comprensione di testi	15,9
Redazione di istruzioni, manuali, rapporti, ecc.	14,5
Conoscenza, o esperienza, del settore di attività dell'impresa e dei relativi prodotti e servizi	21,7

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

A conferma dell'importanza riconosciuta a specifiche competenze, il 47,2 per cento delle imprese rispondenti ha dichiarato di aver sostenuto attività formative incentrate sullo sviluppo della capacità di addestrare, formare o istruire altri lavoratori e il 41,4 per cento quella di risolvere eventuali problemi e situazioni critiche che possono verificarsi durante lo svolgimento del proprio lavoro. A seguire, le competenze tecnico-operative o specifiche di una data mansione, l'attitudine a saper lavorare in gruppo e quella di utilizzare efficacemente il tempo di lavoro e dare priorità ai compiti più importanti, attestatesi rispettivamente al 36,4 per cento, al 33,3 per cento e al 32,9 per cento. Al contrario, le attività finalizzate a sostenere le competenze matematiche e/o statistiche avanzate (solo il 3,8% dei corsi di formazione attivati) e la propensione da parte dei singoli lavoratori a convincere o influenzare altre persone (5,8%), seguite dalle conoscenze aritmetiche e matematiche di base (9%) e dalla redazione di istruzioni, manuali, rapporti (9,2%), restano molto indietro rispetto alle altre, in quanto solo una minima parte dei percorsi formativi attivati ha riguardato il loro sviluppo. (Tab. 2.3)

Anche per quanto attiene all'oggetto delle attività formative implementate, i valori più alti si registrano in riferimento alle competenze trasversali, confermando così la rilevanza attribuita a queste ultime dalle imprese.

Tabella 2.3 – Competenze professionali rilevanti il cui sviluppo è stato oggetto di formazione (corsi e/o altre attività) e grado di raggiungimento degli obiettivi (2019, % delle imprese >5 add. con giudizio di rilevanza)

COMPETENZE	%	Raggiungimento dell'obiettivo		
		Totale	Parziale	Nulla
COMPETENZE TRASVERSALI				
Addestrare, formare o istruire altre persone	47,2	58,2	40,6	1,2
Convincere o influenzare altre persone	5,8	32,6	62,7	4,7
Gestire e motivare il personale (o i propri colleghi)	27,2	36,5	60,6	2,8
Utilizzare efficacemente il tempo di lavoro e dare priorità ai compiti più importanti	32,9	40,9	57,3	1,8
Capacità di anticipare scenari futuri e pianificare le risorse	20,8	29,8	65,6	4,7
Controllare le proprie emozioni e non farsi influenzare dalle emozioni di altri	12,3	32,1	61,7	6,1
Comunicare ed interagire efficacemente con altri soggetti, anche in situazioni pubbliche	19,3	37,3	59,2	3,5
Risolvere problemi e situazioni critiche	41,4	38,4	59,3	2,3
Adattarsi a nuovi contesti di lavoro e nuovi ruoli nell'impresa	24,6	40,2	57,1	2,8
Elaborare idee e soluzioni innovative e originali	19,4	34,4	60,5	5,1
Lavorare in gruppo	33,3	48,4	49,3	2,2
COMPETENZE TECNICHE E OPERATIVE				
Capacità, o esperienza, di vendite	20,1	42,8	53,8	3,5
Gestione dei rapporti con la clientela	29,7	50,4	46,8	2,8
Competenze informatiche di base	23,2	48,3	48,8	3,0
Competenze informatiche professionali	16,0	43,1	52,3	4,6
Competenze amministrative e di contabilità aziendale	21,3	58,2	39,2	2,5
Comunicazione in lingua straniera	13,3	32,4	62,4	5,2
Competenze tecnico-operative o specifiche di una data mansione	36,4	56,0	42,6	1,4
Abilità manuali	17,4	56,7	40,0	3,3
Conoscenze aritmetiche e matematiche di base	9,0	53,2	42,9	3,9
Competenze matematiche e/o statistiche avanzate	3,8	48,3	47,7	4,0
Lettura e comprensione di testi	12,9	49,9	45,2	4,9
Redazione di istruzioni, manuali, rapporti, ecc.	9,2	44,5	51,4	4,1
Conoscenza, o esperienza, del settore di attività dell'impresa e dei relativi prodotti e servizi	26,9	51,7	46,3	2,0

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

Indipendentemente dall'importanza ad esse attribuita, tutte le competenze vengono sviluppate o rafforzate grazie alla formazione, seppure con risultati più o meno soddisfacenti.

A questo proposito, il successo maggiore si registra in riferimento alla capacità di addestrare, formare o istruire gli altri, per la quale gli obiettivi prefissati risultano essere stati raggiunti in pieno nel 58,2 per cento dei casi (solo nell'1,2% dei casi la formazione è risultata fallimentare e nel 40,6% ha portato al raggiungimento parziale degli obiettivi prefissati), e all'accrescimento delle competenze amministrative e di contabilità aziendale (58,2% vs 2,5% di insuccesso e il 39,2% di risultati parziali). Seguono le abilità manuali (56,7% vs 3,3% di insuccesso), le competenze tecnico-operative o specifiche di una data mansione (56% di raggiungimento totale degli obiettivi vs l'1,4% degli insuccessi), le conoscenze aritmetiche e matematiche di base (53,2% vs 3,9% di insuccesso) e la gestione dei rapporti con la clientela (50,4% vs 2,8% di insuccesso). Contrariamente alla maggiore importanza attribuita e al maggior numero di percorsi formativi avviati per promuovere le competenze trasversali, i successi maggiori arrivano dalle attività formative incentrate sull'arricchimento delle competenze tecniche e operative. Per le competenze trasversali, infatti, in quasi tutti i casi, gli obiettivi sono stati conseguiti solo in parte, visto che il raggiungimento totale degli obiettivi non supera quasi mai il 40% (fanno eccezione la capacità di lavorare in gruppo e il saper addestrare, formare o istruire altre persone, che raggiungono rispettivamente il 48,4% e il 58,2%). Al contrario, superano più volte

la soglia i dati relativi al soddisfacimento degli obiettivi prefissati in riferimento alle attività formative indirizzate allo sviluppo delle competenze tecniche e operative, tra le quali si distingue, però, la comunicazione in lingua straniera, che ha soddisfatto in termini di risultato solo il 32,4% delle imprese intervistate.

Restando in tema di raggiungimento degli obiettivi prefissati, l'indagine ha evidenziato il fatto che solo per una minima parte delle imprese coinvolte la formazione non ha prodotto nessun beneficio. In particolare, il maggior livello di insuccesso, pari al 6,1%, ha riguardato la formazione finalizzata a migliorare il controllo delle proprie emozioni e la capacità di non farsi influenzare dalle emozioni altrui e subito dopo quella mirata a migliorare la comunicazione in lingua straniera, insieme alla capacità di elaborare idee e soluzioni innovative e originali (rispettivamente 5,2% vs 5,1%).

Rapportando i dati relativi al successo o insuccesso delle attività formative implementate alle dimensioni delle aziende, alla loro collocazione e al settore di appartenenza, l'indagine INAPP ha evidenziato che il raggiungimento totale degli obiettivi prefissati si è realizzato in misura maggiore nelle imprese più piccole (meno di dieci dipendenti) ed in quelle collocate nel Sud e nelle Isole, mentre, per quanto riguarda il comparto, i successi maggiori si sono registrati nell'industria.

Box 2.1 Determinanti degli investimenti in competenze digitali delle imprese

La pervasiva digitalizzazione dell'economia e della società ha trasformato negli ultimi dieci anni le dinamiche di innovazione e imprenditorialità, e tale processo ha subito un grande impulso a seguito della pandemia, nella quale l'adozione di tecnologie digitali si è rivelata essenziale per molte imprese.

Il 9 marzo 2021 la Commissione europea ha presentato una Comunicazione per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030, che tra gli obiettivi ha anche la trasformazione digitale delle imprese europee, il 75 % delle quali utilizzerà servizi di cloud computing, big data e intelligenza artificiale (Commissione Europea, 2021).

L'*European Index of Digital Entrepreneurship Systems* (EIDES) o Indice europeo dei sistemi di imprenditorialità digitale, è una misura composita utilizzata per comprendere e valutare la portata dell'*ecosistema imprenditoriale digitale* nei paesi dell'UE e nel Regno Unito, dove per ecosistema si intende una comunità regionale di imprenditori, consulenti, acceleratori, e risorse specializzate che supportano lo sviluppo imprenditoriale nelle fasi di avvio e crescita di un'impresa e nella ricerca di opportunità imprenditoriali attraverso modelli di business "potenziati" digitalmente, come nel caso di nuove start up (EIDES, 2020).

In particolare, l'EIDES costituisce un tentativo di misurare le condizioni fisiche e digitali che consentono l'avvio di imprenditoria digitale in un Paese. Fornisce un indice sistemico che descrive il contesto in cui è inserita la dinamica imprenditoriale del Paese e che ne regola la qualità, ovvero la sua capacità di allocare capitale umano, di conoscenza, finanziario e fisico a usi produttivi e fornisce una misura che descrive come queste dimensioni funzionano per creare un sistema efficiente. Gli indici consentono di effettuare anche confronti tra i Paesi.

Uno studio cross-country di Huýek e colleghi (2019) analizzando la relazione esistente tra gli indici EIDES e dati Eurostat relativi all'utilizzo delle TIC e del commercio elettronico nelle imprese, ha evidenziato come tra diversi fattori esaminati, fornire formazione al proprio personale per sviluppare o aggiornare le proprie competenze TIC, incida in modo significativo sugli indici di avvio e di crescita dell'imprenditoria digitale nei paesi dell'UE, e in misura maggiore rispetto ad altri fattori analizzati.

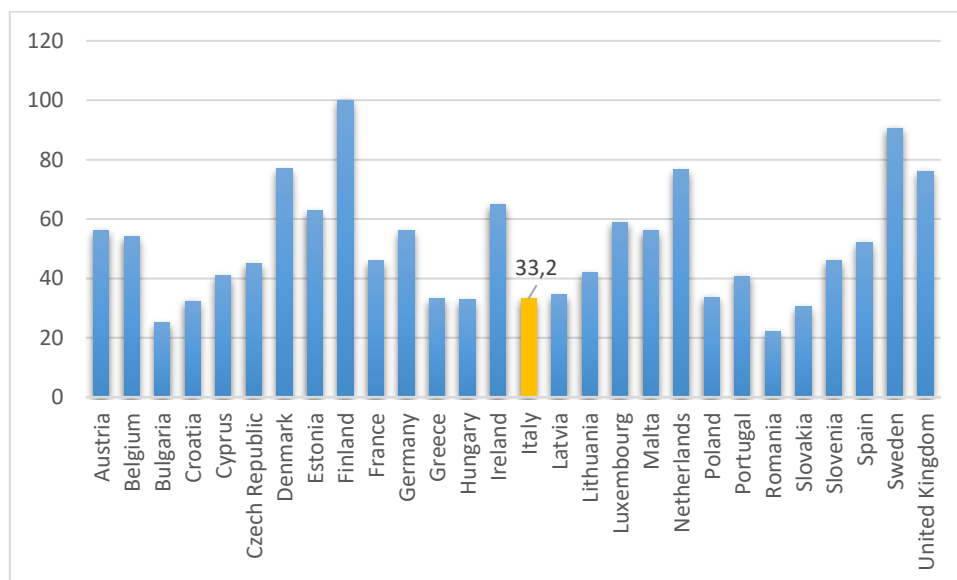
Lo studio suggerisce come risulti cruciale sostenere investimenti (programmi, progetti, istruzione e formazione) per lo sviluppo delle competenze digitali che sosterranno lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi ad alto valore aggiunto, e sottolinea in linea con diversi studiosi come uno degli ostacoli principali che limitano il funzionamento dell'economia digitale sia proprio la mancanza delle competenze digitali nelle imprese (Criscuolo et al., 2014; Bogers et al 2018).

Anche nell'indice EIDES, il capitale umano costituisce un importante determinante della qualità delle imprese imprenditoriali interessate dalla digitalizzazione. Gli altri tre pilastri che determinano la qualità delle imprese imprenditoriali sono: la creazione e disseminazione della conoscenza, i finanziamenti, il supporto/rete.

La misura europea colloca i paesi in quattro gruppi: leader (punteggio EIDES superiore a 60), follower (punteggio EIDES superiore a 45 e fino a 60), catchers-up (punteggio EIDES superiore a 35 e fino a 45) e ritardatari (punteggio EIDES inferiore a 35). Complessivamente l'Italia per il 2020 è passata dal gruppo dei ritardatari, al gruppo incluso nel penultimo quartile (catchers-up).

Nella Figura 2.8 il posizionamento dell'Italia per il pilastro del capitale umano.

Figura 2.8 - Punteggi EIDES per il pilastro Capitale Umano (2020)



Fonte: elaborazione INAPP su dati EIDES (punteggi del pilastro su scala da 0 a 100 punti)

2.4. RILEVANZA DELLE COMPETENZE DIGITALI E DEI FATTORI DI SCELTA DELLE TIPOLOGIE CORSUALI

L'evoluzione della trasformazione digitale ha comportato nuove sfide per le imprese italiane consapevoli che il livello delle competenze digitali del proprio personale è la chiave per lo sviluppo economico e produttivo delle stesse. L'analisi della Corte dei Conti UE⁷¹ sulle digital skills conferma la necessità di possedere un buon livello di competenze digitali sia nella vita privata che in quella lavorativa ed evidenzia come nel 2019, un terzo degli adulti occupati o in cerca di lavoro nell'UE, ovvero più di 75 milioni di persone, non possedeva competenze digitali almeno di base o non aveva mai utilizzato Internet nei tre mesi precedenti. La percentuale era più elevata per le persone con un basso livello di istruzione, soggetti più anziani e disoccupati. L'indagine INDACO-Imprese, realizzata nel 2020 da INAPP, esplora la rilevanza che per le imprese ha il possesso di competenze digitali da parte dei propri addetti, siano esse di base o di tipo professionale.

Le competenze digitali di base, ossia la capacità di utilizzare alcune applicazioni e programmi con cui modificare e produrre contenuti, vengono percepite come un fattore rilevante per lo sviluppo aziendale da ben il 68,5% delle imprese oggetto di studio. Una percentuale che cresce tra le imprese medio-grandi (+8% rispetto alla media). (Tab. 2.4)

⁷¹ Analisi n. 02/2021: Gli interventi dell'UE per ovviare al problema delle scarse competenze digitali

Tabella 2.4 - Rilevanza delle competenze informatiche di base e difficoltà di reperimento, per classe di addetti (2019, % delle imprese >5 add.)

Classe di addetti	Competenze informatiche di base	
	%	Bassa disponibilità
6-9	65,8	33,4
10-49	70,4	30,1
50-249	76,4	31,6
250 e oltre	75,9	31,7
Totale	68,5	31,8

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

Si osservano punte di interesse (rispetto alla media delle imprese industriali) nei settori dei trasporti (+8,8 p.p.), della produzione e somministrazione di energia elettrica, gas, acqua, ecc. (+5,4 p.p.), della produzione di carta e cartoni (+4,1p.p.), dei metalli e dell'elettronica (+4 p.p.).

Nell'ambito dei Servizi, invece i valori più alti si registrano fra i servizi assicurativi e finanziari (+19% rispetto alla media del macrosettore), le attività professionali, scientifiche e tecniche (+7,8%) ed il settore delle telecomunicazioni, editoria ed informatica (+4,5%) (Tab. 2.5).

Tabella 2.5 - Rilevanza delle competenze informatiche di base e difficoltà di reperimento, per settore economico (2019, % delle imprese >5 add.)

Settore economico	Competenze informatiche di base	
	%	Bassa disponibilità
Industria	68,7	29,7
Industrie estrattive	57,8	33,4
Industrie alimentari e del tabacco	65,3	25,4
Tessile e abbigliamento	58,9	32,8
Industria della carta, cartone, stampa	73,2	25,4
Industria chimica, farmaceutica, gomma, plastica	72,8	31,1
Produzione di metalli e prodotti in metallo	72,7	27,9
Apparecchi meccanici, elettrici, elettronici	72,7	32,2
Mezzi di trasporto	77,5	24,3
Legno, mobili e altre industrie manifatturiere	70,4	26,4
Fornitura di elettricità, gas, acqua e gestione rifiuti	74,1	34,3
Costruzioni	66,5	30,3
Servizi	68,4	33,2
Commercio	76,1	31,2
Attività di trasporto, magazzinaggio e posta	68,9	36,8
Servizi di alloggio e ristorazione	52,0	36,1
Telecomunicazioni, editoria, informatica	72,9	32,2
Servizi finanziari, assicurazioni e fondi pensione	87,6	31,2
Attività professionali, scientifiche, tecniche	76,2	31,2
Altre attività di servizi	58,7	40,0
Totale	68,5	31,8

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

È evidente, pertanto, come il possesso di questo genere di competenze venga considerato come un requisito essenziale e necessario a che l'impresa mantenga la propria posizione sul mercato. Tale osservazione è confermata quando si vanno a considerare le esigenze di rafforzamento di tali competenze che vengono manifestate dal 12,8 per cento del campione e che sono considerate maggiormente importanti nelle imprese di grandi e medie dimensioni (rispettivamente, rispetto alla media, +7,7 e +4,3 p.p.) (Tab. 2.6).

Tabella 2.6 – Competenze informatiche di base ritenute rilevanti da rafforzare o sviluppare, per classe di addetti (2019, % imprese con giudizio di rilevanza >5 add.)

Classe di addetti	Competenze informatiche di base
6-9	12,0
10-49	13,0
50-249	17,1
250 e oltre	20,5
Totale	12,8

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

Le stesse, d'altra parte, si presentano maggiormente nella macroarea dei servizi (+0,7 p.p.) e meno in quella dell'industria (-1 p.p.), interessando soprattutto – nella prima – il commercio (+4,8) ed i servizi finanziari e assicurativi (+1,6), e nella seconda, quello della produzione e somministrazione di acqua e gas (+3,1), di carta e cartone (+1,3) e dei metalli (+1,1) (Tab. 2.7).

Tabella 2.7 – Competenze informatiche di base ritenute rilevanti da rafforzare o sviluppare, per settore economico (2019, % imprese con giudizio di rilevanza >5 add.)

Settore economico	Competenze informatiche di base
Industria	11,8
Industrie estrattive	10,3
Industrie alimentari e del tabacco	9,8
Tessile e abbigliamento	9,6
Industria della carta, cartone, stampa	14,1
Industria chimica, farmaceutica, gomma, plastica	11,2
Produzione di metalli e prodotti in metallo	13,9
Apparecchi meccanici, elettrici, elettronici	12,3
Mezzi di trasporto	12,2
Legno, mobili e altre industrie manifatturiere	13,1
Fornitura di elettricità, gas, acqua e gestione rifiuti	15,9
Costruzioni	11,0
Servizi	13,5
Commercio	17,6
Attività di trasporto, magazzinaggio e posta	11,0
Servizi di alloggio e ristorazione	10,9
Telecomunicazioni, editoria, informatica	13,0
Servizi finanziari, assicurazioni e fondi pensione	14,7
Attività professionali, scientifiche, tecniche	11,6
Altre attività di servizi	9,3
Totale	12,8

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

Speculare si presenta la considerazione delle iniziative di formazione in questo ambito: qui le imprese di media e grande dimensione presentano incrementi rispettivamente del +5,3 p.p. e del +14,7 p.p..

L'analisi per ripartizione territoriale presenta un +1,3 p.p. rispetto alla media per le aziende collocate nel Sud e nelle Isole, quella per macrosettori presenta un +1,7 p.p. per i servizi.

Quando si prende in considerazione il dato del raggiungimento degli obiettivi della formazione in quest'ambito, emerge un giudizio positivo nel 48,3 per cento del campione, in misura maggiore fra le imprese di micro e grande dimensione (rispettivamente +1,8 e +1,9 p.p.), al Nord-ovest (+5,6 p.p.) ed al Centro (+4,5 p.p.), e fra le imprese industriali (+3,2 p.p.) (Tab. 2.8).

Tabella 2.8 – Competenze informatiche di base il cui sviluppo è stato oggetto di formazione (corsi e/o altre attività) e grado di raggiungimento degli obiettivi, per classe di addetti, ripartizione territoriale e macro-settore (2019, % delle imprese con giudizio di rilevanza e % delle imprese con formazione >5 add.)

	Competenze informatiche di base	
	%	Raggiungimento degli obiettivi: Totale
Classe di addetti		
6-9	22,7	50,1
10-49	22,1	47,0
50-249	28,5	45,6
250 e oltre	37,9	50,2
Ripartizione territoriale		
Nord-Ovest	23,3	53,9
Nord-Est	22,8	38,1
Centro	22,2	52,8
Sud e Isole	24,5	48,0
Settore di attività economica		
Industria	20,9	51,5
Servizi	24,9	46,2
TOTALE	23,2	48,3

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

Situazione parzialmente analoga è quella riguardante le competenze digitali professionali. Le imprese che le considerano rilevanti sono il 38,5 per cento del campione, che diventa il 57,7% quando si guardi alle imprese di grandi dimensioni ed il 46,5% per le medie, il 41,3% fra le imprese del Sud e Isole e il 40,2% del Nord Est. Tuttavia la bassa disponibilità di tali figure è lamentata dal 17,1 per cento delle imprese del campione, con valori sopra la media per quelle di dimensioni medie (+1,9 p.p.) e per le grandi (+2,6 p.p.) e per le imprese del Centro (+2,5 p.p.) (Tab. 2.9).

Tabella 2.9 – Rilevanza delle competenze informatiche professionali e difficoltà di reperimento, per classe di addetti e ripartizione territoriale (in % delle imprese >5 add.)

	Competenze informatiche professionali	
	%	Bassa disponibilità
Classe di addetti		
6-9	37,0	16,4
10-49	38,9	17,3
50-249	46,5	19,0
250 e oltre	57,7	19,7
Ripartizione territoriale		
Nord-Ovest	37,9	16,4
Nord-Est	40,2	16,0
Centro	34,8	19,6
Sud e Isole	41,3	17,1
TOTALE	38,5	17,1

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

L'analisi per settori mostra come maggiormente interessate a questo tipo di professionalità siano le imprese industriali (40,7%) rispetto a quelle dei servizi (37,2%). Fra le prime, maggiormente interessati sono i settori della produzione di carta, cartone e stampa (+18,5 p.p.), della meccanica e dell'elettronica (+12,1 p.p.) e dei metalli (+6 p.p.), mentre nei servizi quelle delle telecomunicazioni (+41,8 p.p.), delle attività tecnico-professionali (+15,1 p.p.) e dei servizi finanziari (+8,3 p.p.). La bassa disponibilità di competenze informatiche professionali è lamentata più dalle imprese industriali (+0,9 p.p. rispetto alla media del 17,1%), che da quelle

dei servizi (-0,7 p.p.). In particolare, dalle imprese tessili (+11,5 p.p.) e chimiche (+9 p.p.) e da quelle finanziarie (+7,4 p.p.) (Tab. 2.10).

Tabella 2.10 – Rilevanza delle competenze informatiche professionali e difficoltà di reperimento, per settore economico (in % delle imprese >5 add.)

Settore economico	Competenze informatiche professionali	
	%	Bassa disponibilità
Industria	40,7	18,0
Industrie estrattive	30,2	4,9
Industrie alimentari e del tabacco	33,0	13,7
Tessile e abbigliamento	30,9	28,6
Industria della carta, cartone, stampa	54,0	10,6
Industria chimica, farmaceutica, gomma, plastica	37,5	26,1
Produzione di metalli e prodotti in metallo	44,5	18,0
Apparecchi meccanici, elettrici, elettronici	50,6	15,9
Mezzi di trasporto	44,4	12,7
Legno, mobili e altre industrie manifatturiere	41,5	17,9
Fornitura di elettricità, gas, acqua e gestione rifiuti	42,2	18,0
Costruzioni	38,5	16,7
Servizi	37,2	16,4
Commercio	38,2	18,0
Attività di trasporto, magazzinaggio e posta	29,8	12,9
Servizi di alloggio e ristorazione	19,5	18,7
Telecomunicazioni, editoria, informatica	80,3	12,0
Servizi finanziari, assicurazioni e fondi pensione	46,8	24,5
Attività professionali, scientifiche, tecniche	53,6	13,4
Altre attività di servizi	29,5	23,3
TOTALE	38,5	17,1

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

Se il possesso delle competenze di base è considerato un prerequisito minimo e trasversale alla sopravvivenza dell'azienda, quello delle competenze professionali è visto di volta in volta come un fattore di crescita e/o di resilienza alle situazioni di crisi. Ciò è confermato dall'analisi dell'esigenza di rafforzamento delle competenze, manifestata dal 9,8 per cento delle imprese, ed anche qui maggiormente dalle imprese di grande (+16,2 p.p.) e media dimensione (+6,2 p.p.) e da quelle situate al Nord-Ovest (+1,1 p.p.) (Tab. 2.11).

Tabella 2.11 – Competenze informatiche professionali ritenute rilevanti da rafforzare o sviluppare, per classe di addetti e ripartizione territoriale (in % delle imprese >5 add. con giudizio di rilevanza)

Competenze informatiche professionali	
Classe di addetti	
6-9	8.2
10-49	10.4
50-249	16.0
250 e oltre	26.0
Ripartizione territoriale	
Nord-Ovest	10.9
Nord-Est	9.4
Centro	8.4
Sud e Isole	10.0
TOTALE	9.8

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

La stessa presenta una sostanziale equivalenza tra industria e servizi, con valori più alti per i settori carta, cartone stampa (+4,9 p.p.), elettricità e acqua (+4,7 p.p.) ed elettronica (+4,5 p.p.) nell'industria, e nei servizi delle telecomunicazioni (+20,9 p.p.), finanziari (+5,1 p.p.) e tecnico-professionali (+3,2 p.p.) (Tab. 2.12).

Tabella 2.12 – Competenze informatiche professionali ritenute rilevanti da rafforzare o sviluppare, per settore economico (in % delle imprese >5 add. che esprimono un giudizio di rilevanza)

Settore economico	Competenze informatiche professionali
Industria	10,2
Industrie estrattive	4,3
Industrie alimentari e del tabacco	4,5
Tessile e abbigliamento	7,2
Industria della carta, cartone, stampa	14,7
Industria chimica, farmaceutica, gomma, plastica	8,8
Produzione di metalli e prodotti in metallo	10,7
Apparecchi meccanici, elettrici, elettronici	14,3
Mezzi di trasporto	11,3
Legno, mobili e altre industrie manifatturiere	13,4
Fornitura di elettricità, gas, acqua e gestione rifiuti	14,5
Costruzioni	9,3
Servizi	9,5
Commercio	9,4
Attività di trasporto, magazzinaggio e posta	7,0
Servizi di alloggio e ristorazione	4,6
Telecomunicazioni, editoria, informatica	30,7
Servizi finanziari, assicurazioni e fondi pensione	14,9
Attività professionali, scientifiche, tecniche	13,0
Altre attività di servizi	5,2
TOTALE	9,8

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

Fra le imprese che considerano rilevanti le competenze informatiche professionali, quelle che hanno organizzato attività formative per svilupparle sono state il 16%: il primato, in questo caso spetta, alle grandi (+18,8 p.p.) e medie (+5,5 p.p.) imprese, e quelle situate nel Nord-est (+2,8 p.p.) e nei servizi (+1,2 p.p.). Fra queste, hanno raggiunto gli obiettivi formativi prefissati il 43,1 per cento con punte fra le imprese industriali e quelle situate al Centro (+10) ed al Sud-Isole (+5,2) (Tab. 2.13).

Tabella 2.13 – Competenze informatiche professionali il cui sviluppo è stato oggetto di formazione corsi e/o altre attività) e grado di raggiungimento degli obiettivi, per classe di addetti, ripartizione territoriale e settore economico (in % delle imprese con giudizio di rilevanza e % delle imprese con formazione >5 add.)

	Competenze informatiche professionali	
	%	Raggiungimento degli obiettivi/Totale
Classe di addetti		
6-9	13,8	40,8
10-49	16,3	44,2
50-249	21,5	45,2
250 e oltre	34,8	45,3
Ripartizione territoriale		
Nord-Ovest	14,5	43,5
Nord-Est	18,8	33,5
Centro	14,8	53,1
Sud e Isole	15,8	48,3
Settore di attività economica		
Industria	14,3	44,8
Servizi	17,2	42,1
TOTALE	16,0	43,1

Fonte: INAPP-INDACO-CVTS 2020

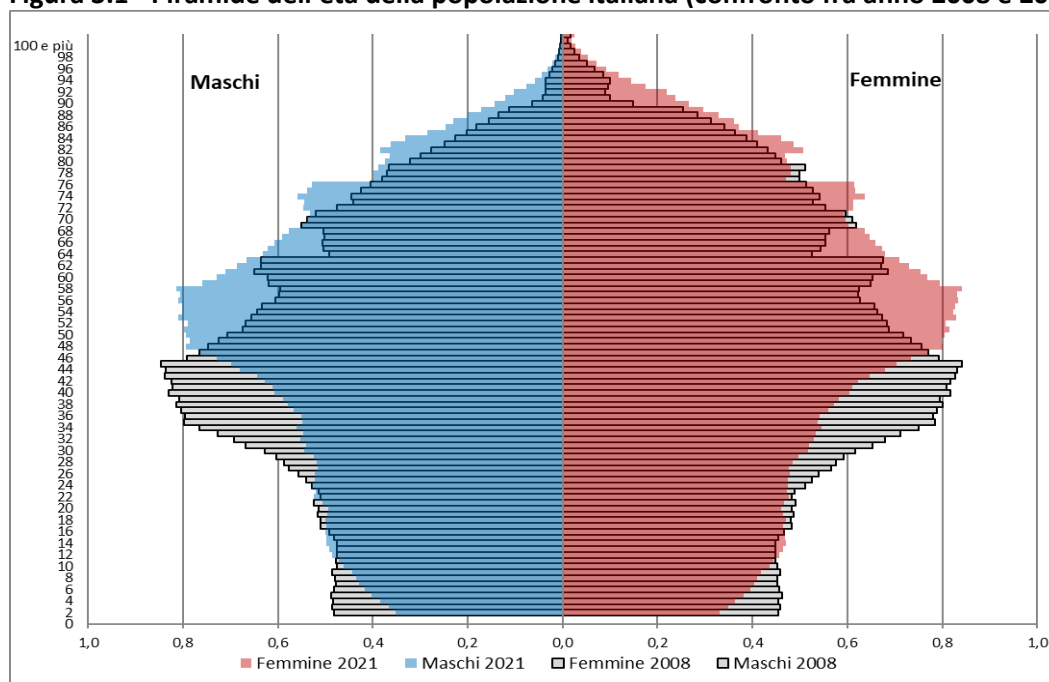
CAPITOLO 3. INVECCHIAMENTO E APPRENDIMENTO INTERGENERAZIONALE

3.1 EVOLUZIONE DEMOGRAFICA, LIVELLI DI QUALIFICAZIONE DEGLI OCCUPATI E CONFRONTO INTERGENERAZIONALE

L'età, il titolo di istruzione, le competenze possedute sono alcune tra le determinanti che influenzano in modo diverso il livello di partecipazione formativa. Lo sviluppo degli andamenti demografici può quindi aiutare a comprendere meglio alcune delle dinamiche ad essa legate.

I cambiamenti demografici avvenuti negli ultimi anni proseguono confermando le proiezioni di medio-lungo periodo, aggravati dalla crisi pandemica da Covid-19: sempre meno nascite e sempre più decessi. Nell'ultimo anno la popolazione residente italiana, pari a 59,2 milioni di persone, si contrae ulteriormente rispetto all'anno precedente registrando -405 mila individui. Come ben si evince dal confronto delle due piramidi delle età, relative al 2008 (anno di inizio della grande recessione) e al 2021, l'invecchiamento della popolazione italiana è sempre più consolidato. L'erosione della base della piramide fino al raggiungimento dei 46 anni e il suo slittamento verso l'alto denotano la presenza di una popolazione sempre più anziana, senza alcuna differenza di genere. (Fig. 3.1)

Figura 3.1 - Piramide dell'età della popolazione italiana (confronto fra anno 2008 e 2021, val. %)



Fonte: elaborazioni INAPP su dati ISTAT

Nonostante l'alto numero di decessi avvenuti nell'ultimo anno a causa della pandemia, l'invecchiamento della popolazione italiana, dunque, non sembra regredire, tanto che l'età media raggiunge i 46 anni e tutti gli altri indici di struttura (indice di dipendenza della popolazione, indice di dipendenza degli anziani, indice di vecchiaia) continuano ad aumentare in modo costante. Gli ultrasessantacinquenni acquistano sempre più peso nella composizione della popolazione, rappresentando il 23,5% del totale, mentre si riduce di 6,4 p.p. la quota dei più giovani (tra i 16 e i 49 anni) (Tab. 3.1).

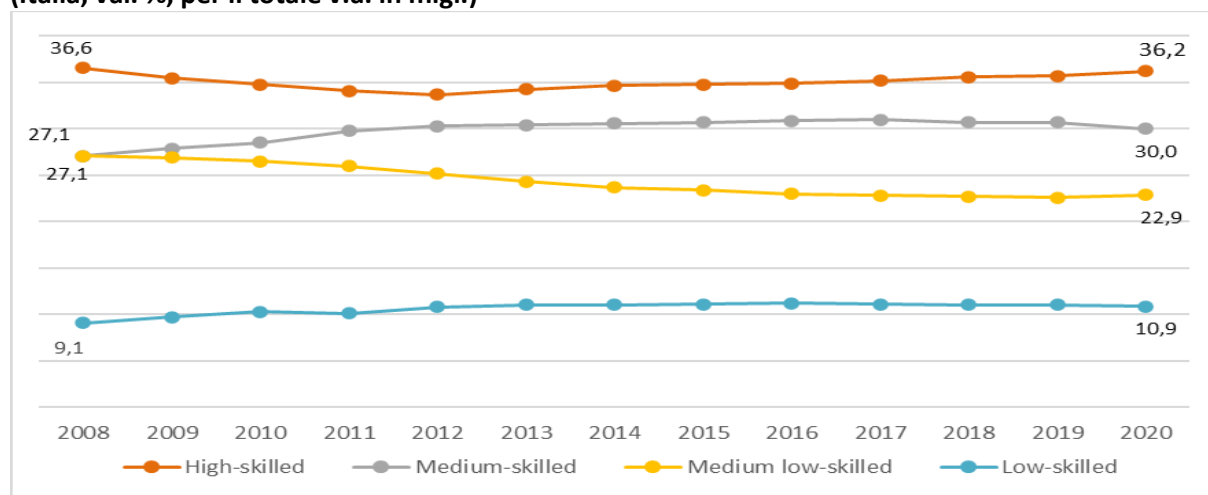
Tabella 3.1 - Indici di struttura della popolazione (2008, 2020, 2021) (val. %)

	2008	2020	2021
Popolazione 0-15	15,0	13,9	13,9
Popolazione 16-49	46,4	40,5	40,0
Popolazione 50-64	18,6	22,3	22,6
Popolazione 65+	20,0	23,2	23,5
Indice di dipendenza della popolazione	52,1	56,7	57,3
Indice di dipendenza degli anziani	30,7	36,4	37,0
Indice di vecchiaia	143,4	179,4	182,6
Età media della popolazione	43,1	45,7	45,9

Fonte: elaborazioni INAPP su dati Demo-ISTAT

Le tendenze demografiche si riflettono anche nel mercato del lavoro, dove i principali indicatori mostrano l'aumento del divario generazionale; rispetto al 2019 il calo del tasso di occupazione ha riguardato maggiormente i lavoratori più giovani piuttosto che gli ultracinquantacinquenni (-1,9 vs -0,1 p.p.)⁷². Indipendentemente dall'età però, il trend discendente dell'occupazione di questo ultimo decennio, aggravato anche dalla crisi pandemica, continua ad essere arginato dall'investimento in istruzione. Il rischio di perdere il lavoro, infatti, è minore tra gli occupati laureati (-0,9 p.p. rispetto al 2019 e -0,5 p.p. rispetto al 2008), che tra quelli diplomati (-1,4 p.p. rispetto al 2019 e -4,3 p.p. rispetto al 2008)⁷³.

Oltre ai livelli di istruzione anche quelli di qualificazione nelle professioni hanno subito variazioni nel lasso di tempo successivo alla crisi economica del 2008. Suddivisi nelle quattro categorie, alta, media, medio-bassa e bassa, è evidente che rispetto al valore del 2008 sono tutte in leggera ripresa, tranne la fascia dei *medium-low skilled*, ma è pur palese la difficoltà nel superare la stasi creata a partire dal post crisi del 2013 (Fig. 3.2).

Figura 3.2 - Distribuzione degli occupati per livello di competenza delle professioni e anno (2008-2020) (Italia, val. %, per il totale v.a. in migl.)

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

Le transizioni verde e digitale, accelerate dalla spinta inflitta dalla pandemia da Covid-19, hanno impegnato i paesi europei nel predisporre strumenti condivisi e idonei a far fronte a queste nuove esigenze. Tra questi, la nuova agenda europea per le competenze (Vedi Par. 2.1) tesa a sviluppare sistemi di supporto per un apprendimento che avvenga nel corso di tutta la vita e attraverso il quale riqualificare i lavoratori, migliorandone i loro livelli di competenze e contribuendo ad aumentarne l'occupabilità in un'ottica innovativa e inclusiva.

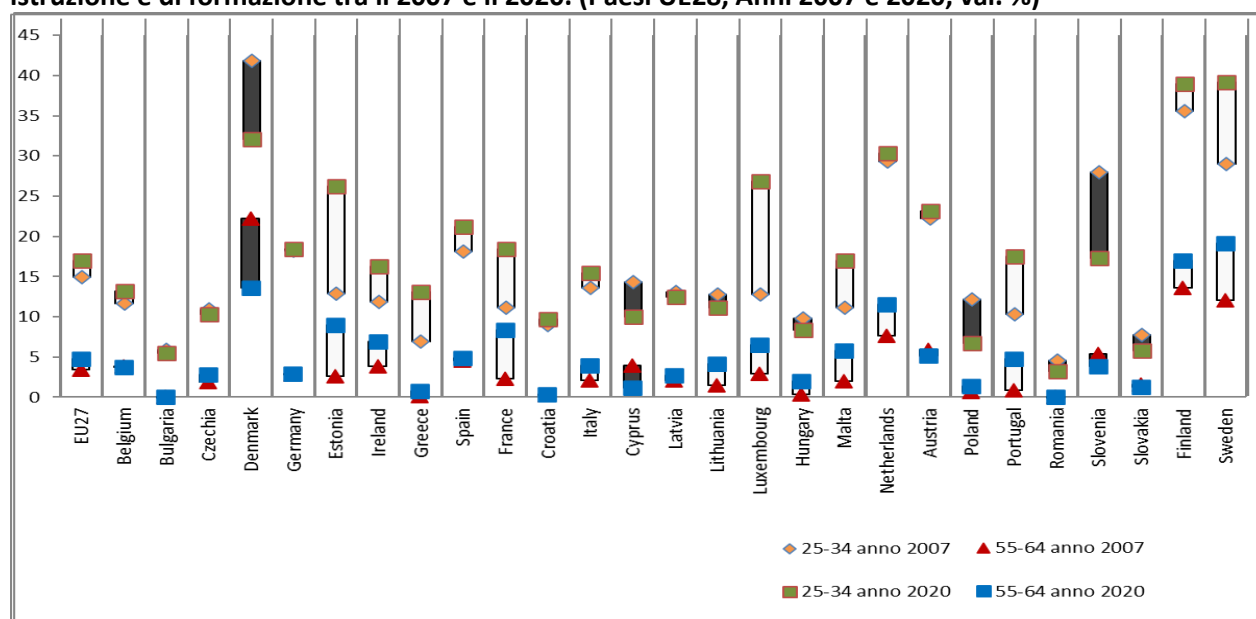
⁷² Rapporto annuale Istat 2020⁷³ Dati Eurostat, anni 2008-2019-2020

In questa visione, in cui l'apprendimento per essere risolutivo deve essere non solo nelle prime fasi della vita, ma altresì continuo nel tempo, rientra anche la dichiarazione di Osnabrück. Adottata dai ministri europei dell'istruzione nel novembre del 2020, ribadisce il ruolo centrale della formazione professionale nel quadro di azione di cooperazione europea per il periodo 2021-25.

È dunque necessario che l'apprendimento avvenga anche in età avanzata, non solo in giovane età, ma il gap dell'apprendimento intergenerazionale resta ancora molto ampio.

Nel 2020, nei 27 Paesi dell'Unione Europea i livelli di partecipazione ad attività formative degli under 35, come quelli degli over 50, risultano in aumento rispetto al 2007. Le eccezioni riguardano soprattutto Slovenia e Danimarca che, nonostante le alte quote di giovani (e per la seconda anche di senior) impegnati in formazione, vedono diminuire nel tempo tale partecipazione: la Slovenia, per i soli under 35, passa dal 26,7 del 2007 al 16,4 per cento del 2020, mentre in Danimarca si verifica un calo di 9 punti percentuali in entrambe le fasce di età. Tra i paesi più virtuosi la Svezia, che raggiunge il 37,2 per cento dei giovani formati, ma anche la Francia, in cui prosegue l'impegno in formazione dei giovani ma anche dei meno giovani (rispettivamente 7 e 6 p.p. dal 2007). In Italia, invece, lo scarto positivo in 13 anni è di soli 2 punti percentuali, indistintamente dall'età, e le quote di partecipanti riguardano il 14,6 per cento degli under 35 e solo il 4 per cento degli over 50. I senior italiani, dunque, che nel 2020 partecipano ad attività formative sono meno della metà dei loro coetanei francesi (8,4%) (Fig. 3.3).

Figura 3.3 - Confronto tra i tassi di partecipazione degli over 54 e degli under 35 anni alle attività di istruzione e di formazione tra il 2007 e il 2020. (Paesi UE28, Anni 2007 e 2020, val. %)



Nota: dati su over 54 non disponibili per Bulgaria e per Romania (2007, 2020)

Fonte: elaborazioni INAPP su dati Eurostat LFS

La scarsa partecipazione ad attività formative o ancora la sua totale assenza, soprattutto in età avanzata, aumenta il rischio di obsolescenza delle proprie competenze e tale rischio può essere contrastato solo mantenendo attive e rafforzando le proprie competenze attraverso un apprendimento regolare e continuo. È ormai noto quanto l'apprendimento degli over 50 aumenti di efficacia se avviene in contesti non formali o informali, agevolando lo scambio intergenerazionale e favorendo l'inclusione sociale.

In poco più di un decennio è cresciuta in Europa la partecipazione ad attività formative realizzate in contesti non formali, sia per quanto riguarda gli occupati che gli attivi e ancor di più i disoccupati (5,2% nel 2008 vs 6,8% nel 2020). Il maggior coinvolgimento dei disoccupati avvenuto in questi anni è evidente anche nei contesti formali, dove anche gli inattivi incrementano seppur di poco la loro presenza. Proprio in questo contesto in Italia si riscontra un calo dei partecipanti tranne che degli inattivi, la cui quota supera anche la media europea (5,6 per cento contro il 5,1 per cento dell'EU27) (Tab. 3.2).

Tabella 3.2 - Popolazione di 25-64 anni per frequenza di corsi di studio e/o di formazione e status occupazionale (val. %, Italia e UE27, 2008, 2020)

	2008		2020	
	UE27	IT	UE27	IT
Istruzione e formazione formale e non formale				
Attivi	8,4	6,5	9,5	7,3
Occupati	8,4	6,5	9,5	7,6
Disoccupati	7,6	6,3	10,5	4,4
Inattivi	6,4	5,8	7,7	6,8
Istruzione e formazione formale				
Attivi	2,4	2,2	2,5	1,4
Occupati	2,4	2,1	2,4	1,3
Disoccupati	2,7	4,2	4,3	2,2
Inattivi	4,1	4,8	5,1	5,6
Istruzione e formazione non formale				
Attivi	6,2	4,6	7,3	6,1
Occupati	6,3	4,7	7,4	6,4
Disoccupati	5,2	2,5	6,8	2,4
Inattivi	2,4	1,1	2,9	1,3

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

Seppur in calo rispetto al 2018 e al 2019, i livelli di partecipazione ad attività di istruzione e formazione sono sempre più alti fra le donne e fra gli under 35. Tra gli over 50 sebbene si siano raddoppiate le quote di frequentanti rispetto al 2008, la loro partecipazione resta sempre ancora molto bassa (2,7%) (Tab. 3.3).

Tabella 3.3 - Popolazione di 25-74 anni per frequenza di corsi di studio e/o formazione, genere e classe di età (val.%, Italia, 2008,2020)

Età	2008			2020		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
25-34	11,6	14,1	12,8	13,9	15,3	14,6
35-44	5,5	5,7	5,6	6,4	6,7	6,6
45-54	4,5	4,3	4,4	5,5	5,6	5,6
55-74	1,6	1,6	1,6	2,6	2,9	2,7
Tot 25-74	5,2	5,6	5,4	6,0	6,3	6,1

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

Nonostante siano i più anziani e gli scarsamente qualificati ad avere maggior bisogno di formazione per potersi riqualificare, a partecipare ad attività formative restano sempre i lavoratori più istruiti con alte qualifiche professionali. Questo meccanismo comporta la difficoltà da parte dei primi di riuscire a inserirsi o reinserirsi nel mondo del lavoro, con tutto ciò che questo comporta per la crescita del Paese.

In questo contesto, il Piano Nazionale Nuove competenze, varato dal governo italiano a dicembre 2021, mira a livellare le differenze finora emerse, favorendo l'inclusione formativa per i più fragili.

3.2 COMPETENZE DIGITALI DEGLI ADULTI OCCUPATI E RUOLO DEL FATTORE ETÀ

Competenze digitali degli adulti

Tra gli obiettivi della Commissione europea per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030 si prevede

il raggiungimento per l'80 % dei cittadini di età compresa tra i 16 e i 74 anni di un livello di competenze digitale di base o avanzato. In questa visione, l'istruzione e la formazione in campo digitale, permetteranno una valorizzazione della forza lavoro, consentendo alle persone di acquisire competenze digitali specialistiche con l'obiettivo di ottenere posti di lavoro e percorsi professionali di qualità (Commissione europea, 2021). La Commissione sottolinea come il 70% delle imprese nella UE segnalano la mancanza di personale con adeguate competenze digitali come un ostacolo agli investimenti. In quest'ottica, il 21,05% dell'importo totale del PNRR è stato attualmente destinato alla trasformazione digitale del Paese.

Dal 2015 la Commissione Europea in accordo con gli Istituti di statistica nazionali ha adottato una nuova metodologia per misurare le competenze digitali degli individui di 16-74 anni. L'obiettivo è misurare la percezione degli individui che si sono connessi ad Internet negli ultimi 3 mesi, e che quindi possiedono almeno le abilità di base per accedere, rispetto alla loro capacità di svolgere alcune attività corrispondenti ai quattro domini di competenze descritti dal *Digital Competence Framework*: informazione, comunicazione, risoluzione dei problemi, competenze relative a software.

Secondo gli ultimi dati Istat disponibili, in Italia nel 2019 solo il 29,1% di età compresa tra 16-74 anni possiede competenze digitali elevate. La maggioranza degli utenti, quasi la metà degli individui, ha invece competenze basse (41,6%) o di base (25,8%). Inoltre, il 3,4% non ha alcuna competenza digitale.

Nell'alfabetizzazione digitale degli individui l'età riveste certamente un ruolo importante, ma non decisivo: il 42,5% dei giovani della fascia 16-24 possiede infatti competenze digitali elevate, una percentuale di gran lunga più elevata rispetto alle altre fasce di età (solo il 35,7% dei 24-44 possiede competenze digitali elevate; il 22,1% dei 45-64; il 10,5% dei 65-74). Ma il fattore maggiormente discriminante è il livello di istruzione, dove complessivamente il 52,3% degli utenti laureati (Isced 4-6) possiede competenze digitali elevate (Tabella 3.4). Sembrerebbe dunque essere confermata un'associazione molto forte non solo tra competenze digitali e quelle competenze generalmente misurate nelle valutazioni internazionali degli adulti come la *literacy* e la *numeracy* in PIAAC (OECD, 2013; ISFOL, 2014), ma anche tra livello di istruzione e competenze digitali.

Se è noto, dunque, che l'istruzione e la formazione costituiscono uno dei principali meccanismi attraverso i quali le competenze vengono sviluppate e mantenute, i dati sembrano evidenziare come, in presenza di una crescente digitalizzazione di tutti i settori della vita economica, sociale, educativa anche il possesso di competenze digitali, indispensabili oggi per vivere, studiare e lavorare, è fortemente collegato all'istruzione e la formazione degli individui. Non solo, si potrebbe anche sostenere che siano proprio le tecnologie dell'informazione (TIC) ad aver acquisito un ruolo di primo piano nei processi di apprendimento, formali e informali, laddove conoscere e acquisire informazioni coincide sempre più con la capacità di accedere, localizzare, estrapolare, presentare contenuti in formato digitale (Pagani et al., 2016). E quindi si può ipotizzare che l'influenza sia reciproca.

Tabella 3.4 – Competenze digitali di adulti 16-74 per titolo di studio - 2019 (val. %)

Titolo di studio	Competenze digitali complessive			
	Nessuna	Basse	Base	Alte
Laurea o post-laurea	0,9	16,7	30	52,3
Diploma superiore	2,3	38,2	29,2	30,2
Fino a licenza media	6,6	62,9	18	12,4
Totale	3,4	41,6	25,8	29,1

Fonte: elaborazione INAPP su dati Istat, Indagine "Aspetti della vita quotidiana"

Tuttavia, se non vengono utilizzate, le competenze sviluppate nell'istruzione formale possono rapidamente deprezzarsi. Più lungo è il periodo durante il quale una persona è stata senza istruzione (e formazione), e maggiore è la perdita in termini di competenza.

Competenze digitali degli occupati

Anche i luoghi di lavoro costituiscono naturalmente contesti nei quali le competenze vengono sviluppate e aggiornate, e nei quali avviene una parte sostanziale dell'apprendimento permanente (Guile 2002; Olsen e Tikkanen 2018). A partire dal quadro descritto, è possibile esaminare dati aggiornati relativi alle competenze digitali degli occupati in Italia, e sviluppare ulteriori riflessioni sia in merito al livello di competenza digitale della forza lavoro, sia in merito all'apprendimento che avviene sul posto di lavoro.

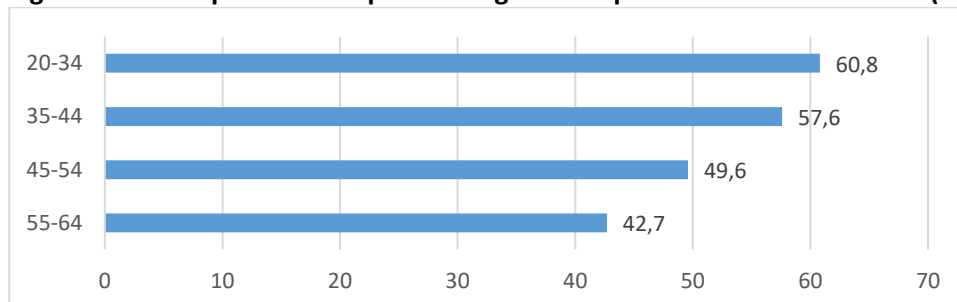
Il crescente utilizzo di competenze digitali sul posto di lavoro, di pari passo con la digitalizzazione della società, ha reso tali competenze indispensabili non solo per i settori specializzati legati all'ICT, ma pressoché per tutti i settori lavorativi. D'altra parte, le innovazioni in ambito tecnologico stanno generando vaste trasformazioni che riguardano tanto i contenuti del lavoro, quanto la sua organizzazione, progettazione, i processi di reclutamento del personale, la sicurezza. La mancanza di competenze digitali diventa pertanto il fattore chiave alla base di ampie disuguaglianze, secondo quello che è stato definito come *divario digitale di secondo livello* e che riguarda non più solo l'accesso alla tecnologia, ma il processo di apprendimento che ci rende in grado di usarla in modo efficace (Hargittai, 2002).

In Italia, soltanto la metà degli occupati (52,9%) possiede un livello di competenze digitali sufficiente o elevato (quando livello base ed elevato vengono considerati insieme), ed è in fondo alla classifica nel confronto con gli altri paesi europei, dove mediamente la forza lavoro con competenze digitali almeno sufficienti o elevate è invece del 62%. L'Italia è in testa solo a Turchia, Macedonia, Bulgaria, Kosovo, Bosnia e Albania (Eurostat, 2019).

Anche l'indice DESI (Vedi Parr. 2.1, 2.2) conferma nel 2020 per l'Italia il 25° posto tra 28 paesi nello sviluppo digitale, e la performance più negativa riguarda proprio il sottoindice *capitale umano*, per il quale l'Italia è all'ultimo posto.

Osservando il dato per classi di età, osserviamo come all'invecchiamento della popolazione corrisponde un graduale calo del livello di competenza. Si contano quasi il 20% in meno di occupati con competenze digitali elevate nella fascia 55-64 rispetto alla fascia 20-34 di occupati (Figura 3.4).

Figura 3.4 - Occupati con competenze digitali complessive di base o elevate (20-64 anni)



Fonte: elaborazione INAPP su dati Istat 2019

Gli occupati di 55-64 anni scontano una doppia penalizzazione, una in termini di età, che comporta minore familiarità e flessibilità cognitiva con le nuove tecnologie, e l'altra in termini di livello di istruzione più basso rispetto alla fascia di occupati più giovane. Non solo, infatti, funzionalità e design di hardware e software si aggiornano sempre più rapidamente, ma inoltre va sottolineato che sono proprio i lavoratori più anziani a ricevere meno formazione (si veda ad es. Hecker et al. 2021 e i Parr. 1.1 e 3.1).

La figura 3.5 evidenzia la relazione dell'età e dell'istruzione con le competenze digitali degli occupati.

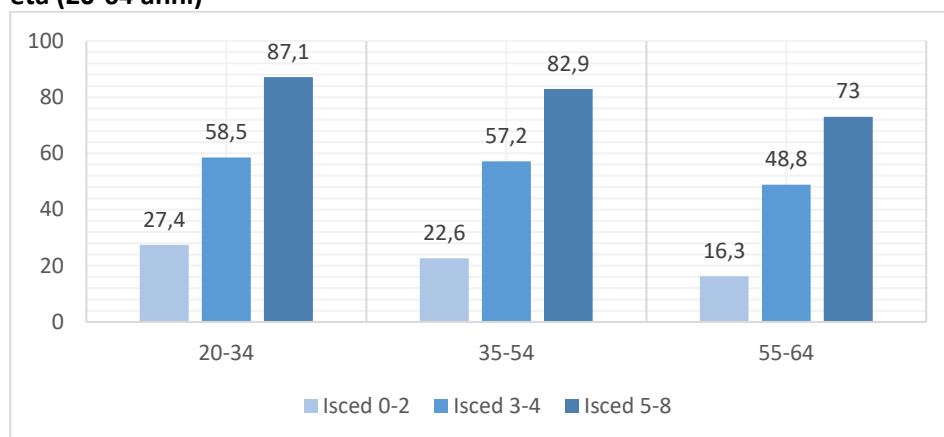
Si può osservare come il livello di istruzione degli occupati sia associato a un vantaggio significativo in termini di livello di competenze digitali, a prescindere dal fattore età. Considerando la fascia di età più "fragile" in termine di alfabetizzazione digitale (55-64), osserviamo come il 73% degli occupati con almeno una laurea possieda competenze di base o elevate, di contro ad appena il 16,3% di colleghi con un livello di istruzione secondario inferiore.

Tuttavia, va ricordato che solo il 19,6% della popolazione 25-64 anni è in possesso di un titolo di studio terziario, e il dato scende rapidamente nella fascia di lavoratori più anziani (Istat, 2019).

Questo significa che la forza lavoro del nostro Paese, e in particolare quella demograficamente più anziana, è fortemente arretrata in termini di competenza digitale. In pratica, per quegli occupati meno giovani e meno istruiti il dato è particolarmente preoccupante. Anche a seguito delle trasformazioni messe in moto dalla crisi del covid-19, l'importanza di un livello adeguato di competenze digitali per l'occupazione è come noto ancora più rilevante se si pensa che alcuni studi hanno stimato che per i paesi dell'OCSE circa il 30% del lavoro potrà essere plausibilmente svolta in remoto da casa (Dingel e Neiman, 2020); almeno il 24% del lavoro per l'Italia, secondo stime che utilizzano metodologie simili (Boeri et al. 2020).

Quello tecnologico e digitale, dunque, è ormai considerato appieno un sapere sociale trasversale e per questo assume importanza monitorare le competenze digitali degli occupati, con conseguente necessità di interventi formativi mirati che coinvolgano soprattutto forza lavoro meno giovane, in un'ottica di apprendimento permanente di questa fascia di lavoratori.

Figura 3.5 - Occupati con competenze digitali complessive di base o elevate, per titolo di studio e classe di età (20-64 anni)



Fonte: elaborazione INAPP su dati Istat 2019

3.3 APPRENDIMENTO E COLLABORAZIONE INTERGENERAZIONALE PER IL *SENIORITY MANAGEMENT* RESILIENTE NEL CAMBIAMENTO POST-PANDEMIA

In uno scenario mondiale sottoposto a continue evoluzioni e imprevedibili mutamenti, come quelli in iter e in esito alla recente pandemia da Covid-19, le tematiche dell'invecchiamento e del dialogo tra le generazioni sono, oggi più di ieri, fra le più cogenti sfide a cui far fronte nel prossimo futuro. Da un lato, gli studi e le proiezioni demografiche mostrano che, nell'arco di un secolo, dal 1950 al 2050, si passerà da una percentuale di over 60 dell'8% a quella del 22%, con distribuzioni differenti a seconda delle aree diversamente sviluppate (AA.VV., 2019); dall'altro, in questi ultimi due anni, la pandemia da Covid-19 ha evidenziato vecchie e nuove fragilità che richiedono nuove e molteplici modalità, per salvaguardare e sostenere politiche e strategie di promozione dell'invecchiamento attivo che soddisfino i bisogni e le necessità emergenti.

La questione della partecipazione attiva degli anziani alla società richiede un cambio di prospettiva e di paradigma, in cui l'anziano si riappropria del ruolo di soggetto agente e artefice del proprio futuro e del proprio benessere, anziché soggetto prevalentemente bisognoso di assistenza (FRA, 2018). L'OMS, in una prospettiva strategica all'interno della decade 2020-2030, sposta l'attenzione dai bisogni della persona anziana ai suoi diritti e opportunità, sottolineando così, il concetto di multidimensionalità nelle sfere di vita tra loro interconnesse e la possibilità dell'anziano di essere risorsa per la propria famiglia o nel proprio contesto lavorativo, contribuendo allo scambio di conoscenza, competenze, esperienza e memorie tra diverse generazioni; per la collettività, esercitando la cittadinanza attiva. Anche l'OCSE (2020)⁷⁴ a fronte della trascorsa emergenza pandemica, sottolinea la necessità di riscoprire il valore della relazione e

⁷⁴ OECD, *Education at a Glance*

dell'interazione tra l'anziano e le generazioni del futuro, nella prospettiva di autodeterminazione e di autodirezione a coltivare il bene comune. E il Cedefop, più specificatamente, richiama alla necessità di un dialogo costruttivo e partecipativo tra generazioni di soggetti che, seppur con ideali e aspirazioni diverse, possono fare “rete sociale” per lo sviluppo del territorio. La Commissione Europea, al riguardo, ha definito indirizzi di lavoro più mirati, basati sul valore della pratica del soggetto attraverso la condivisione ed il trasferimento dei saperi per sviluppare le proprie competenze strategiche⁷⁵.

Nell'attuale contesto socio-politico-economico, ove il prolungamento della vita lavorativa e il “fattore tecnologico”, incidono sempre più sul *know how* per garantire continuità e capacità produttiva, l'emergenza Covid-19 ha ulteriormente accentuato la necessità di avere adeguate competenze digitali. Se, infatti, il telelavoro, il lavoro agile e l'apprendimento a distanza sono diventati realtà per milioni di persone nell'UE, sono anche emersi i limiti dell'attuale livello di preparazione digitale in Europa. Per questo, l'Agenda UE per le competenze (Vedi Parr. 2.1, 2.2) intende realizzare un cambiamento di paradigma sulle competenze a supporto della ripresa post Covid-19, dei cambiamenti demografici e della duplice transizione verde e digitale. Occorre fare di più per sostenere i singoli nell'acquisizione delle competenze e, a tal fine, nel 2019 è stato avviato in Italia⁷⁶ il progetto di “Coordinamento nazionale partecipato multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo”, con l'obiettivo di promuovere e consolidare un coordinamento nazionale, che favorisca una maggiore consapevolezza dell'apprendimento intergenerazionale in Italia, tramite il coinvolgimento attivo degli attori in gioco (decisori pubblici, società civile, comunità scientifica), il miglioramento della conoscenza dell'invecchiamento attivo e delle *policy* a suo sostegno.⁷⁷

Le imprese, dal canto loro, si sono ulteriormente sensibilizzate a recepire gli indirizzi delle politiche di *active ageing*. Sempre più numerose sono, infatti, le aziende che prevedono di realizzare attività specifiche per colmare eventuali *gap* di competenze dei propri addetti *over 50*, come rilevato dai dati dell'indagine INAPP INDACO-Imprese, in quasi un quinto delle imprese del campione intervistato. Una quota che aumenta al crescere della dimensione dell'impresa, passando dal 17,8 per cento delle microimprese, al 30 per cento delle medie, arrivando al 45,4 per cento delle grandi.

Ci sono aziende che progettano e sperimentano interventi di sostenibilità e di invecchiamento attivo della forza lavoro, con attenzione specifica alle dinamiche intergenerazionali, riferibili, non solo al rapporto fra lavoratori *over 50* e competenze tecnologiche, ma anche alla qualità della vita, un aspetto fortemente riscoperto durante l'emergenza pandemica, che ha visto nascere o accrescere “nuove” buone pratiche. È il caso dell'esperienza di “South Working-Lavorare dal Sud”, una realtà condivisa di lavoro da remoto (anche in senso geografico), che ha aperto succursali in buona parte d'Italia e mappato oltre 230 presidi di comunità. Un fenomeno e una tendenza esistenti già prima della pandemia, che quest'ultima ha accentuato in maniera esponenziale, ove il lavoro da remoto è stato gestito con diverse modalità: non solo da casa, ma anche in spazi condivisi come quelli dei *coworking*, in cui Enti locali ed associazioni svolgono un ruolo importante nel presidiare a ridurre il divario economico, sociale e territoriale nel Paese, migliorando la qualità della vita delle persone e dei territori. Presidi di comunità, in cui la partecipazione attiva e la collaborazione intergenerazionale assumeranno un valore centrale nel prossimo futuro.

La rassegna della recente letteratura scientifica e delle pratiche implementate nell'urgenza di un'emergenza che ha evidenziato tanto le nuove potenzialità, quanto le forti criticità, mostra come, la qualità del capitale umano e l'adozione di misure strategiche di *age management* e di sostegno e inclusività generazionale,

⁷⁵ In *A News Skill Agenda* (2016) ed *Europa 2030* (2019)

⁷⁶ Il progetto è stato avviato grazie a un Accordo di collaborazione triennale fra il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri (DIPOFAM) e l'Istituto Nazionale di Riposo e Cura per Anziani (IRCCS INRCA). Anche il MLPS e l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) collaborano al progetto, in relazione al loro ruolo di *focal point* nazionale dell'UNECE per l'invecchiamento. Le attività coinvolgono tutti i rilevanti *stakeholder* ai vari livelli (nazionale, regionale e locale) per identificare un modello di interventi e “buone politiche” in materia di IA, attraverso un processo co decisionale e partecipato

⁷⁷ Obiettivi specifici sono: migliorare il networking e lo scambio di esperienze tra Regioni/Province Autonome e stakeholder; condurre analisi di policy e statistiche in materia di IA nelle varie Regioni/PA; contribuire alla redazione del prossimo Rapporto per l'Italia sul quarto ciclo di monitoraggio e valutazione dell'attuazione del MIPAA. Il progetto prevede, inoltre, un'analisi dello stato dell'arte in merito alle politiche a livello nazionale e regionale, elaborate delle linee guida, per favorire il *policy making* (gennaio 2021) e l'implementazione delle politiche basandosi sulle buone prassi identificate; individuare una o più possibili aree di intervento per migliorare la situazione esistente

costituiscono due elementi chiave per rinforzare l'occupabilità, in un'epoca di rapide e profonde trasformazioni tecnologiche ed, altresì, esposta a rischi di imprevedibili conseguenze a livello mondiale come avvenuto durante la pandemia da Covid-19.

In una ricerca realizzata da GFK Sinottica (2020) durante il primo *lockdown* del 2020, si è visto che, trasversalmente per età, è aumentato il tempo di utilizzo del digitale (internet, social media, streaming, etc.), con un picco più alto (16%), nella fascia di età 56-75 anni (*baby boomers*). La pandemia ha portato con sé, infatti, uno straordinario cambiamento di abitudini nei consumi in questa fascia, ma ha anche indotto, attraverso una disposizione resiliente, un'accelerazione dei processi di apprendimento, spingendo fuori dalla "comfort zone" tante persone con poca dimestichezza degli strumenti digitali, refrattarie, se non "ostili" ad essi. Così nelle imprese, con l'introduzione repentina dello *smart working*, si è aperta la necessità, spesso inderogabile, di apprendere velocemente l'uso dei nuovi strumenti digitali, generando spontaneamente processi di *reverse mentoring*. Inoltre, le esperienze sul campo dimostrano che, se "gestite" e coordinate in maniera attenta e consapevole, le quattro diverse coorti generazionali (i *baby boomer*, la Generazione X, i *Millennials* e la Generazione Z dei nativi digitali), coinvolte nelle dinamiche intergenerazionali e fortemente presenti in ogni processo organizzativo e aziendale, possono rappresentare fonti di valore e leve di sviluppo, capaci di produrre contesti lavorativi contrassegnati da cambiamenti culturali e generazionali. È confortante sapere che la giovane nuova forza lavoro dei nativi digitali e lavoratori del domani (Generazione Z), come è emerso in una ricerca quantitativa di IAA Italy in collaborazione con l'Università Cattolica (2021), crede nei valori dell'inclusività, della collaborazione ed eterogeneità nei luoghi di lavoro, in virtù della valenza di opportunità di crescita che rappresentano. Una ricchezza per quelle imprese che sapranno trattenere i dipendenti in azienda, ma soprattutto per coloro che sapranno valorizzare le molteplici differenze intergenerazionali, sfruttando i pregi di ciascuna fase di vita, mettendo insieme esperienze, competenze e attitudini.

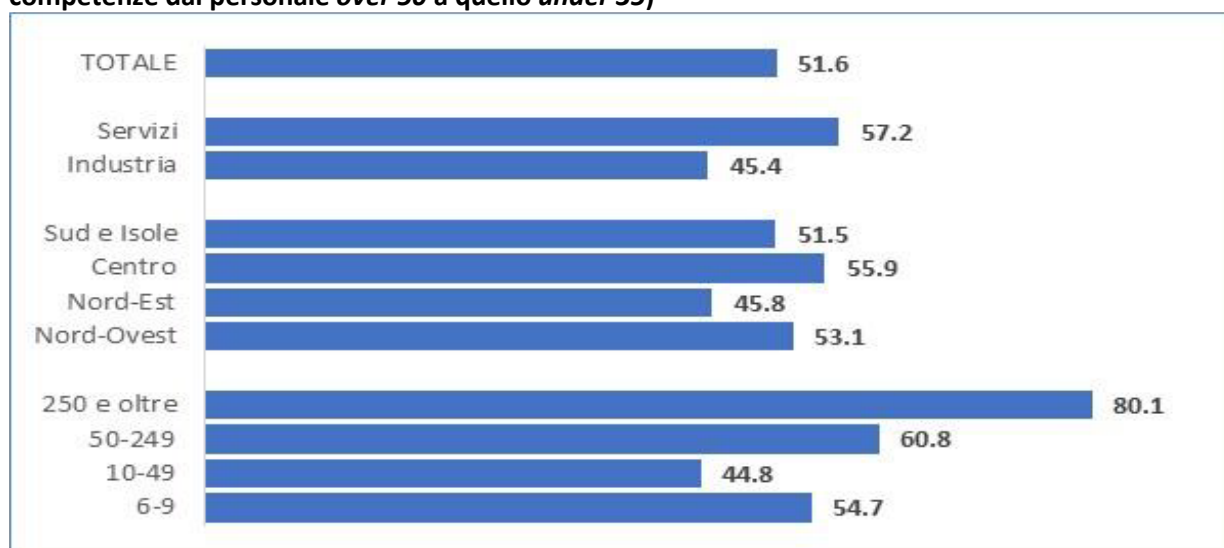
Lo scenario attuale, quindi, richiede una riflessione più attenta ad abbandonare stereotipi e pregiudizi, a favore di un atteggiamento consapevole, foriero di evidenti benefici non solo economici. È mettendo in primo piano la coniugazione delle *performance* economiche e il benessere dei lavoratori, che l'*age management* trova spazio in siffatti scenari in cui diverse ricerche⁷⁸ (2021) durante la pandemia, hanno identificato nell'uso del lavoro da remoto, da un lato le criticità degli "over" non sempre accompagnati da un'adeguata formazione preventiva, dall'altro il fatto che tale spazio di lavoro virtuale si configurasse come sistema di sperimentazione, in cui i dispositivi digitali sono stati strumenti di apprendimento che definivano un ambiente in cui negoziare e condividere significati, competenze, deontologie professionali e in cui costruire un rapporto fiduciario tra i soggetti (Checcucci, 2021), ancora più importate dell'attività lavorativa in presenza.

Ben si comprende, quindi, come governare la complessità sia ritenuto, oggi, così importante nelle imprese e nelle organizzazioni, da veder fiorire studi dedicati al *Diversity Management*, per raggiungere migliori risultati economici, di competitività e di immagine, attraverso il rispetto e la valorizzazione della diversità, risorsa che arricchisce tutti, nessuno escluso. Un approccio inclusivo, per far esprimere al meglio i lavoratori, attraverso pratiche organizzative che ne valorizzino la generatività e aumentino la resilienza (Alessandrini, Mallen 2020). In tal senso, le pratiche di *ageing*, *empowerment* e delle relazioni sociali possono facilitare l'immersione e la condivisione di esperienze di apprendimento per generare comunità inclusive e partecipative (Pignatelli, 2021). Serve elaborare nuove politiche sociali, nella dimensione propria dell'educazione generativa e dell'apprendimento intergenerazionale attraverso il "ritorno di valori" fondati sul rispetto, la partecipazione e la convivialità tra generazioni diverse come "motore di convivio" di esperienze per la costruzione del bene comune. E serve anche la connessione tra "valori tradizionali" e "valori fiorenti" nella relazione tra scambio di conoscenze e relazionalità; così come, infine, la definizione di nuove traiettorie formative e educative per risolvere le "nuove" forme di povertà educativa e di disuguaglianza sociale (Alessandrini e Mallen, 2020; Bauman, 2017; Hunt et al., 2018; Ravera, 2018). È auspicabile, quindi, non solo un più deciso re-indirizzo delle *policy*, ma anche la volontà di ogni comunità locale, di lavorare alle *policy* sociali e culturali a partire dagli obiettivi dello sviluppo sostenibile e, nello stesso tempo, alla definizione di una base identitaria del territorio,

⁷⁸ Team di ricercatori di organizzazione aziendale della Facoltà di Economia dell'Università Cattolica in collaborazione con Confapindustria Piacenza (2021)

sempre più resiliente “nella costruzione di un tempo nuovo dell’economia e della società italiane”, così come prospettato dal PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021). Secondo i dati dell’indagine INDACO-Imprese, il 30,1 per cento delle imprese italiane, ha realizzato nel 2019 almeno un’attività finalizzata al trasferimento intergenerazionale delle competenze dagli *over 50* ai più giovani. Più specificamente, è più probabile che un’impresa utilizzi il trasferimento intergenerazionale, come strumento di *seniority management*, dalle classi più anziane a quelle più giovani (18,6%) che il contrario (6,4%). Sul totale delle prime, infine, il 51,6 per cento fa partecipare il personale *over 50* a corsi di formazione in qualità di docente (Fig. 3.6). Allo stato attuale, ciò vuol dire che nello scenario aziendale italiano l’apprendimento intergenerazionale è ancora, soprattutto, utilizzato come strumento tradizionale di *seniority management*, più che come metodo di collaborazione intergenerazionale (*reverse mentoring*). Tuttavia, si continua a registrare un aumento delle buone pratiche a macchia sul territorio nazionale, come avvenuto anche durante la pandemia, nelle imprese ove il *reverse mentoring* è stato utilizzato, ad esempio, in un’ottica di rispetto e giustizia intergenerazionale. È il caso della Silverzone di Loccioni, una rete di oltre cento *over 65* che mettono il loro bagaglio di conoscenze, competenze ed esperienze a servizio dei più giovani, aiutandoli ad immaginare il proprio futuro per poi imparare da loro con rinnovato entusiasmo e passione.

Figura 3.6 - Imprese con 6 addetti e oltre in cui gli *over 50* hanno partecipato ai corsi di formazione in qualità di docenti, per classe di addetti, ripartizione territoriale e settore di attività economica. Anno 2019 (in % delle imprese che hanno realizzato corsi di formazione volti al trasferimento generazionale delle competenze dal personale *over 50* a quello *under 35*)



Fonte: INAPP - INDACO-Imprese 2020

La formazione continua è sempre più elemento imprescindibile, in particolar modo per i lavoratori *low skilled*, spesso, meno disponibili ad affrontare il cambiamento che la trasformazione digitale impone. Se per gli *over 50* si parla di divario digitale e tecnologico, per i giovani pesa il differenziale esperienziale e relazionale rispetto ai colleghi più anziani, tanto più se si accentua il rischio di disoccupazione o inoccupazione come durante la pandemia. Al riguardo, è molto interessante, il proseguimento della sperimentazione di percorsi di apprendimento non formale del progetto “#PAT4Young”, avviato dal 2017, nella Provincia Autonoma di Trento, in cui il *mentoring* e il *coaching* rappresentano due importanti *driver* per l’aggiornamento delle competenze professionali e il cambiamento interno alla PA, mirati a ringiovanire la forza lavoro dell’Ente e, al contempo, a valorizzare le competenze dei senior. Inoltre, dopo l’assunzione di 120 funzionari con contratto di formazione, è previsto lo sviluppo a medio-lungo termine di un progetto più ampio di *mentoring*, esteso anche ad altre figure professionali, grazie anche ai positivi esiti registrati anche nei mesi di emergenza sanitaria, in cui proprio i nuovi assunti, supportavano i colleghi *senior* nell’utilizzo di nuove tecnologie e piattaforme innovative per lavorare da remoto. Se i *senior* hanno dalla loro parte l’esperienza e la possibilità

di trasmettere i principi base del *business plan*, d'individuare un obiettivo e avere una *vision* definita, i *Millennials* e le successive generazioni, hanno l'opportunità di trasmettere non solo le competenze digitali ma anche l'intraprendenza, il pensiero creativo, le capacità di previsione, di integrazione di differenti visioni e opinioni, inclusa la gestione del cambiamento (Servadio, 2019). Pertanto, un reciproco scambio permette di sviluppare modelli di *leadership* e di apprendimento innovativi e reciprocamente vantaggiosi, in cui il dinamismo e le sinergie che si creano sono il vero e proprio elemento di forza della collaborazione intergenerazionale (ESDE, 2017). Tale strategia, inoltre, favorisce l'occupazione di entrambi i lavoratori, *senior* e *junior*, apportando vantaggiose ripercussioni: diminuzione dei conflitti generazionali nel mercato del lavoro; ridotta incisività sulla spesa pubblica e sulla riduzione dei tassi di disoccupazione giovanile, delle pratiche e delle misure di prepensionamento (OCSE 2013; Zanfrini 2017), tutti elementi che supportano l'ipotesi, secondo cui, l'occupazione di giovani e anziani siano direttamente correlate.

Per questi motivi, le politiche attive dovrebbero incoraggiare le imprese a promuovere un'organizzazione del lavoro che vada incontro ai bisogni dei lavoratori nelle diverse fasi del ciclo di vita; prevedere, altresì, percorsi di carriera differenziati per età, considerando l'innovazione tecnologica come un'ulteriore opportunità, utile a migliorare la vita professionale e familiare di *senior* e *junior*, in una relazione di complementarità piuttosto che di concorrenza (Barabaschi, 2018; Trabucchi, 2020). I contenuti fin qui esposti, mostrano come possa essere vincente perseguire strategie che migliorino le opportunità d'impiego, sia per i lavoratori anziani che per quelli giovani, privilegiando un approccio innovativo. Dal Libro Verde (Commissione delle Comunità Europee, 2021) all'adozione di politiche attive in un'ottica di confronto e apprendimento intergenerazionale (ESDE, 2017), viene ribadito l'accento sull'equità intergenerazionale e l'incoraggiamento di strategie di *active ageing*, delegando alle politiche locali il ruolo cruciale di consentire ad entrambe le generazioni, giovani e anziane, di dotarsi delle giuste competenze per un'attiva partecipazione alla vita lavorativa, investendo nell'innovazione, nell'istruzione e nella formazione.

Una formazione che viene a configurarsi con un nuovo approccio, il *welfare* o apprendimento generativo (Pignalberi, 2021), che consta di piani educativi e formativi diversificati, di metodologie più flessibili e facilitanti, che mettano al centro la persona con il suo bagaglio di esperienze. Il *welfare* generativo consente un'analisi attenta dei fabbisogni del territorio in correlazione con i bisogni dell'altro, al fine di coltivare una "rete di sistema" nella direzione del bene comune e un'identità sociale in cui centrale è il riconoscimento del significato di multi-appartenenza, di partecipazione attiva e di negoziazione dei significati. Un *welfare* attento all'importanza del contesto e delle persone che sono la comunità (adulti della terza età e adulti del futuro); e, infine, che pone al centro del proprio lavoro la costruzione di principi basati sulla solidarietà e la coesione sociale tra le generazioni. Se l'*active ageing* è una delle più importanti sfide del nostro secolo, la formazione rappresenta l'impegno per il futuro per costruire insieme il valore della solidarietà intergenerazionale. Come sostenuto anche da Pignalberi (2021), è auspicabile da questi indirizzi, aprire uno spazio comune di riflessione, mirato al potenziamento delle misure di sostegno dei bisogni specifici della persona, contenuto nel concetto di formatività (Pareyson, 1996; Costa, 2016), che si configura come dispositivo metodologico efficace per favorire il riconoscimento del soggetto e per definire le basi di supporto alla valorizzazione ed alla fioritura del diritto di cittadinanza e dell'inclusione sociale.

CAPITOLO 4. LA FORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

4.1 LA FORMAZIONE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN *NEXT GENERATION EU*: NUOVE COMPETENZE PER NUOVE SFIDE

Le implicazioni che si riferiscono alle transizioni digitali e *green* e la pandemia Covid-19 hanno dimostrato quanto sia urgente la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, considerando che durante le chiusure del 2020 l'interazione digitale si è rivelata l'unico canale di comunicazione disponibile con i cittadini. La crisi è stata anche per la pubblica amministrazione un catalizzatore per l'adozione e l'accettazione sociale delle soluzioni di governo digitale. Tuttavia, l'improvviso passaggio a uno scenario digitale "per default" ha anche rivelato che, mentre molte amministrazioni pubbliche sono molto ben preparate, non tutte sono pronte per la trasformazione digitale, accentuando divari territoriali e settoriali rilevanti, che frenano lo sviluppo verso la transizione digitale ed ecologica. Anche i divari diffusi relativi alle competenze digitali di parte dei cittadini e delle imprese e dei dipendenti pubblici, hanno avuto un peso rilevante nel rendere disponibili i servizi e nella fruizione degli stessi.

La comunicazione della Commissione europea⁷⁹ "Bussola digitale 2030: la via europea per il Decennio digitale" ha identificato a questo proposito, la digitalizzazione dei servizi pubblici come uno dei quattro punti cardinali per tracciare la traiettoria dell'UE per il 2021-2030 grazie all'implementazione di servizi pubblici e amministrazione digitale accessibile e centrata sull'uomo. La comunicazione stabilisce che "entro il 2030, l'obiettivo dell'UE è di garantire che la vita democratica e i servizi pubblici online siano pienamente accessibili a tutti, comprese le persone con disabilità, e beneficino di un ambiente digitale che fornisca servizi e strumenti facili da usare, efficienti e personalizzati con elevati standard di sicurezza e privacy". I servizi *user-friendly* permetteranno ai cittadini di tutte le età e alle imprese di tutte le dimensioni di influenzare la direzione e i risultati delle attività di governo in modo più efficiente e migliorare i servizi pubblici. "Il governo come piattaforma, come un nuovo modo di costruire servizi pubblici digitali, fornirà un accesso olistico e facile ai servizi pubblici con un'interazione continua di capacità avanzate, come l'elaborazione dei dati, IA e la realtà virtuale".

In questo senso, l'*empowerment* dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, in particolare attraverso le tecnologie digitali, è al centro della visione della Commissione europea per la trasformazione digitale entro il 2030. La strategia di transizione digitale è stata ulteriormente definita nel settembre 2021 con il "Percorso per il Decennio digitale", che stabilisce il quadro di *governance* per facilitare la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche europee e per consentire la trasformazione digitale durante il decennio digitale, con obiettivi e traguardi chiari e concreti per le competenze e le infrastrutture digitali e per la digitalizzazione delle imprese e dei servizi pubblici, da raggiungere con la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri. Gli obiettivi del Decennio Digitale per la Pubblica Amministrazione entro il 2030 sono:

- che il 100% dei servizi pubblici chiave siano disponibili online per i cittadini e le imprese europee;
- che il 100% dei cittadini europei abbia accesso alle cartelle cliniche;
- che l'80% dei cittadini utilizzi un'identificazione digitale.

Il modello di governo come piattaforma (*Government as a Platform*) è il nuovo modo di costruire i servizi pubblici digitali ed entro il 2030 la vita democratica e i servizi pubblici online dovranno essere completamente accessibili a tutti, e tutti dovranno poter beneficiare di un ambiente digitale della migliore qualità che offra servizi e strumenti di facile uso, efficienti e personalizzati, con elevati standard in materia di sicurezza e tutela della vita privata. L'Unione europea segue la via tracciata già negli anni scorsi e in particolare i principi già stabiliti nel dicembre 2020 nella Dichiarazione di Berlino sulla società digitale e su un governo digitale fondato sui valori⁸⁰. La Dichiarazione segue quella di Tallinn nel 2017 sull'*eGovernment*, che ha approvato i principi

⁷⁹ Commissione europea, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, COM(2021) 118 final <<https://bit.ly/3JqKvD>>

⁸⁰ *Berlin Declaration on Digital Society and Value-Based Digital Government*, 8 dicembre 2020 <<https://bit.ly/3sleXzU>>

chiave per i servizi pubblici digitali presentati nel piano d'azione eGovernment 2016-2020, mostra il percorso verso una trasformazione digitale della società e del governo che si basa sui valori europei. In considerazione dei rapidi sviluppi tecnologici, si rilevano nuove opportunità per il settore pubblico, con la sfida di adattarsi a dinamiche nuove e sconosciute quali i servizi automatizzati, gli ambienti digitali virtuali, i nuovi modi d'interazione uomo-macchina. Nuovi sviluppi che il settore pubblico deve anticipare con adeguati investimenti orientati verso il futuro. La Dichiarazione riconosce il settore pubblico come un elemento essenziale per il mercato unico europeo e una forza trainante per soluzioni tecnologiche nuove e innovative per i servizi pubblici e le sfide sociali e stabilisce sette principi chiave con relative linee di azione politica a livello nazionale e comunitario:

- Validità e rispetto dei diritti fondamentali e dei valori democratici nella sfera digitale;
- Partecipazione sociale e inclusione digitale per plasmare il mondo digitale;
- Empowerment e alfabetizzazione digitale, permettendo a tutti i cittadini di partecipare alla sfera digitale;
- Fiducia e sicurezza nelle interazioni governative digitali, permettendo a tutti di navigare nel mondo digitale in modo sicuro, autenticarsi ed essere riconosciuti digitalmente all'interno dell'UE in modo conveniente;
- Sovranità digitale e interoperabilità, come chiave per assicurare la capacità dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni di prendere decisioni e agire in modo autodeterminato nel mondo digitale;
- Sistemi centrati sull'uomo e tecnologie innovative nel settore pubblico, rafforzando il suo ruolo pionieristico nella ricerca sulla progettazione di tecnologie sicure e affidabili;
- Una società digitale resiliente e sostenibile, preservando le nostre basi naturali della vita in linea con il Green Deal e utilizzando le tecnologie digitali per migliorare la sostenibilità dei nostri sistemi sanitari.

Tale sistema prevede il monitoraggio dei progressi digitali e la presentazione di un resoconto in una relazione annuale sullo stato del Decennio digitale, da presentare al Parlamento e al Consiglio. In tale relazione la Commissione condividerà la propria valutazione strategica della trasformazione digitale dell'UE con il Consiglio e il Parlamento, indicherà agli Stati membri azioni o misure raccomandate o discuterà degli impegni congiunti assunti dalla Commissione e dagli Stati membri. In questo senso il "Percorso per il decennio digitale" mira a sostenere e coordinare la realizzazione e il funzionamento di progetti multinazionali. Il *Digital Government Compass* accompagnerà gli sforzi d'investimento dei Piani nazionali di Ripresa e Resilienza fornendo un quadro generale e rendendo disponibili strumenti per coordinare gli sforzi e le linee guida per l'implementazione pratica.

Tali principi sono stati ribaditi e rafforzati dalla proposta di Comunicazione della Commissione sulla "Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali".⁸¹ del 26 gennaio 2022.

Le grandi sfide alle quali le amministrazioni pubbliche devono adattarsi sono state quindi tracciate dalla Commissione europea: la velocità senza precedenti del cambiamento tecnologico, l'impatto dei cambiamenti demografici e la crescente carenza di competenze, la crescente complessità della gestione delle questioni politiche, l'impatto e l'importanza della transizione verde e la crescente competizione per i limitati fondi pubblici. A queste si unisce la capacità di rispondere alle crisi (come quella pandemica in atto), pur continuando a gestire i servizi e ad attuare le politiche, anticipando i cambiamenti imminenti e costruendo le capacità di risposta e adattamento alla trasformazione della società e dell'economia.

Lo strumento per la ripresa e la resilienza mira ad aiutare gli Stati membri a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia e a preparare meglio le loro economie, società e il loro settore pubblico alla duplice transizione digitale e verde e a investire in via prioritaria nella digitalizzazione delle loro amministrazioni pubbliche attraverso i Piani nazionali (PNRR)⁸².

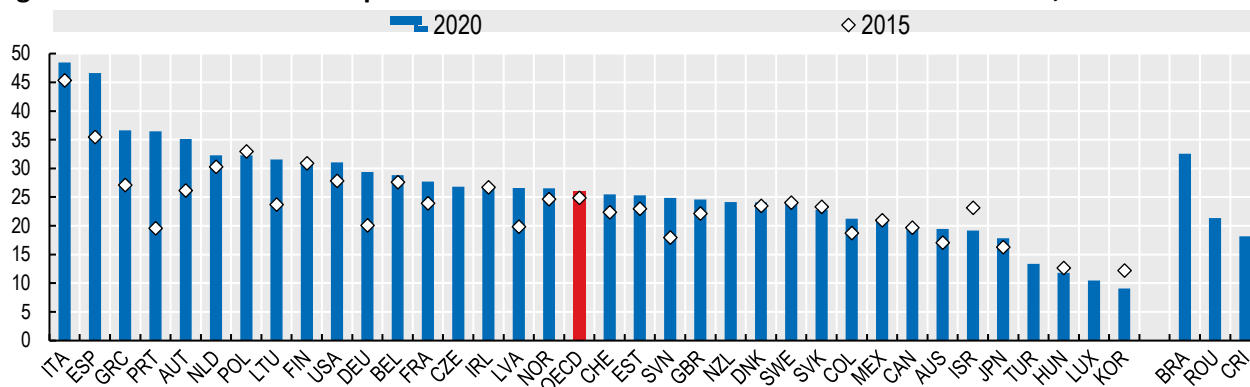
L'attuale fase d'investimento e di sviluppo nelle Pubbliche Amministrazioni in Europa segue a una lunga fase di riforma improntata ad aumentare l'efficienza, che tagliando i costi ha portato a una situazione critica per accogliere e rendere fruibile l'innovazione. Il tema dell'innovazione diviene centrale, andando oltre la

⁸¹ Comunicazione della Commissione relativa alla definizione di una dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali. COM(2022) 27 final

⁸² Pedone, A. (2021), "Le priorità per la formazione nella Pubblica amministrazione a livello europeo e internazionale", in Senato della Repubblica, Relazione sulla Formazione Continua in Italia (Annualità 2018, 2019 e 2020), Atti Parlamentari della XVIII Legislatura (Doc. XLII n. 2), Roma. Anche in: ANPAL, INAPP (2021), *XX-XXI Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2018-2019-2020*, Roma <<https://rb.gy/a5oymm>>

semplice adozione di nuove tecnologie, adottando un profondo e sistematico cambiamento organizzativo. In conseguenza delle politiche di *austerità* e delle evoluzioni demografiche, la maggior parte dei paesi dell'OCSE ha sperimentato un invecchiamento della loro popolazione, che si traduce in un invecchiamento della loro forza lavoro, in particolar modo nel settore pubblico⁸³. In molti paesi dell'OCSE, la percentuale di dipendenti del governo centrale di 55 anni o più è significativamente più alta rispetto al mercato del lavoro in generale, ma è l'Italia che registra la percentuale maggiore: il 48% del personale delle amministrazioni centrali ha 55 anni o più (Fig. 4.1).

Figura 4.1 – Percentuale dei dipendenti delle amministrazioni centrali di 55 anni e oltre, 2020 and 2015



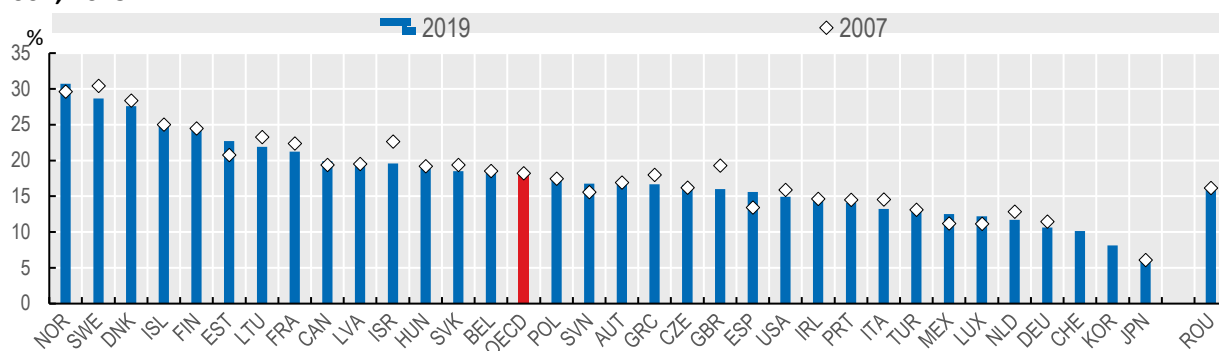
Fonte: OECD (2020) Survey on the Composition of the Workforce in Central/Federal Governments, Government at a Glance 2021

Considerato il peso dei dipendenti over 55, l'OCSE⁸⁴ suggerisce di valorizzare implementandole le conoscenze delle coorti più anziane, grazie all'introduzione di nuovi ruoli speciali come *coach*, con condizioni di lavoro flessibili, che permettano un equilibrio tra il mantenimento delle capacità e delle conoscenze dei lavoratori più anziani e la necessità dei lavoratori più giovani di entrare nella forza lavoro pubblica.

Oltre al fattore demografico lo stesso numero dei dipendenti pubblici pesa sulla pubblica amministrazione italiana (Fig. 4.2); la percentuale dei dipendenti pubblici delle amministrazioni centrali, rispetto al totale degli occupati dal 2007 al 2019 è scesa ancora. A fronte di una media OCSE del 17,91% nel 2019, in leggero calo rispetto all'ultima rilevazione del 2007 (18,22%), la Francia nel 2019 si attestava al 21,23 %, la Spagna registrava un aumento dal 13,43 al 15,58 mentre l'Italia dal 14,53 del 2007 è scesa ancora al 13,21%.

⁸³ OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>>

⁸⁴ OECD (2021), *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, <<https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>>

Figura 4.2 – Percentuale dei dipendenti delle amministrazioni centrali rispetto al totale degli occupati. 2007, 2019

Fonte: OECD National Accounts Statistics (database)

La crisi dovuta alla pandemia ha accelerato il lavoro flessibile, la collaborazione e il coordinamento tra gli enti governativi, e le innovazioni all'interno delle amministrazioni pubbliche. L'OCSE fa notare alcuni ambiti innovativi nei quali potenziare le competenze, in particolar modo della *leadership*:

- competenze emergenti per la partecipazione dei cittadini (l'uso di tecniche di previsione, la progettazione sperimentale delle politiche, lo sviluppo delle politiche basato sui dati, il processo decisionale aperto, il design e il pensiero sistemico);
- nuove competenze per coinvolgere efficacemente i cittadini e co-creare servizi migliori (il *nudging*, la gestione dei social media, la creazione di prototipi con il pubblico, il *crowdsourcing*, i premi di sfida, i servizi digitali e l'analisi degli utenti);
- competenze per progettare, supervisionare e gestire accordi commissionati con altre organizzazioni (l'uso della committenza per raggiungere obiettivi secondari ambientali o sociali, lo sviluppo agile del prodotto, la finanza sociale, l'investimento a impatto e la progettazione di obbligazioni a impatto sociale);
- competenze per convocare, collaborare e sviluppare una comprensione condivisa attraverso la comunicazione, la fiducia e l'impegno reciproco (l'incubazione dell'innovazione sociale, lo sfruttamento del governo come piattaforma, la costruzione di partenariati intorno a dati governativi aperti e approcci sistematici ai problemi pubblici).

Altre due categorie abilitanti di tutte le altre, sono aggiunte dall'OCSE: le competenze digitali e quelle cognitive, sociali ed emotive. Queste ultime sono fondamentali per reagire e pianificare l'incertezza di un periodo come quello attuale e sostenere la resilienza del servizio pubblico e nel prossimo futuro di maggiore automazione dei processi acquisteranno crescente importanza.

Anche le competenze digitali vanno di là del carattere tecnico, della mera alfabetizzazione digitale, e in un'ottica di transizione devono essere parte di tutti i dipendenti pubblici per cogliere appieno il potenziale delle nuove tecnologie. L'OCSE⁸⁵ identifica una serie di competenze collegate al digitale, fondamentali che vanno oltre l'alfabetizzazione digitale di base e la capacità di usare strumenti digitali, distinte in cinque aree:

- il potenziale della trasformazione digitale (favorire una visione e una mentalità condivisa nel settore pubblico);
- gli utenti e le loro esigenze (identificare gli utenti, comprendere le esigenze);
- coinvolgimento del pubblico e dei suoi bisogni (anche tramite open source);
- uso affidabile dei dati e della tecnologia (sicurezza digitale e il trattamento o l'elaborazione dei dati);
- decisioni guidate dai dati (comprendere il potenziale per l'applicazione dei dati nel proprio lavoro quotidiano anche nelle misurazioni dei risultati).

Inoltre, per la dirigenza e i *manager* oltre a queste competenze digitali di base, l'OCSE aggiunge anche quelle più specializzate per la progettazione e la gestione dei servizi e delle attività anche in team multidisciplinari.

⁸⁵ OECD (2021), *The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector* <<https://dx.doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>>

Un altro set di competenze emergenti per l'anticipazione e la gestione del rischio riguardano la gestione delle sfide sociali, come il cambiamento climatico, la migrazione internazionale e la regolamentazione dei social media, e crisi come la pandemia Covid-19.

Per contribuire alla resilienza, vengono identificati alcuni elementi e competenze per i *leader*: il benessere dei dipendenti (salute fisica e mentale); motivazione e impegno; anticipazione e previsione; *problem solving* creativo; agilità di apprendimento (l'innovazione è principalmente un'esperienza di apprendimento); conoscenza dei sistemi di erogazione dei servizi e collaborazione.

A queste si aggiunge quella fondamentale riferita all'attenzione all'investimento nella riqualificazione dei dipendenti nell'ambito di una cultura di lifelong learning con formazione formale, ed esperienziale che in un'ottica di *upskilling* e *reskilling*, come previsto per tutti i lavoratori nell'ambito della duplice transizione.

Upskilling inteso come una formazione seguita regolarmente per aggiornare i livelli di abilità secondo le professionalità riconosciute. In Gran Bretagna nel settore pubblico ci sono professionalità riconosciute e codificate con le relative competenze e tipologia di formazione per ogni livello.

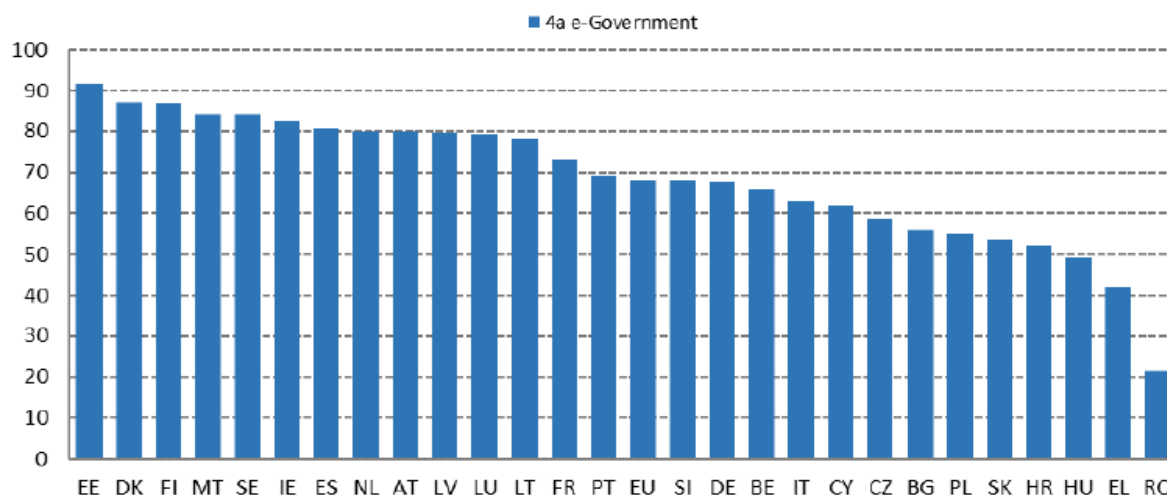
Il *reskilling* o riqualificazione mira alla formazione per svolgere un diverso tipo di lavoro a causa dei cambiamenti sociali e/o tecnologici (automazione) o per scelta personale del dipendente che desidera cambiare il lavoro che sta facendo per motivi personali, considerando le abilità specifiche individuali, non solo le competenze tecniche ma anche quelle comportamentali/cognitive, compresa la motivazione.

Le competenze digitali sono fondamentali ma devono essere completate da una vasta gamma di altre competenze e abilità per facilitare l'innovazione. Anche le ricerche del JRC della Commissione europea⁸⁶ sono arrivate alla stessa conclusione: una modernizzazione digitale del settore pubblico non riguarda solo la tecnologia, ma richiede le giuste conoscenze e competenze tra il personale, comprese le competenze digitali così come le capacità organizzative, di comunicazione e di innovazione. Inoltre, la modernizzazione del settore pubblico presuppone il cambiamento organizzativo e dei processi, e la riorganizzazione dei servizi.

I progressi verso la transizione digitale e gli obiettivi definiti dal "Decennio digitale europeo" vengono misurati dall'Unione europea attraverso l'indice composito DESI⁸⁷ (Digital Economy and Society Index), in particolare per la pubblica amministrazione il report "*Digital public services*" monitora la domanda e l'offerta di *e-government* e le politiche di open data.

Nel rapporto 2021 l'Italia si colloca al 18° posto nell'UE27 per quanto riguarda i servizi pubblici digitali. Nonostante i miglioramenti registrati, l'uso dei servizi pubblici digitali ha ancora un livello relativamente medio/basso (Fig. 4.3).

Figura 4.3 - Digital Economy and Society Index (DESI) 2021, Digital public services



Fonte: DESI 2021, European Commission

⁸⁶ European Commission (2020), Joint Research Centre, c. Codagnone, G. Misuraca, E. Barcevičius, *Exploring digital government transformation in the EU: understanding public sector innovation in a data-driven society*, <<https://data.europa.eu/doi/10.2760/945695>>

⁸⁷ European Commission (2021), *Digital Economy and Society Index Report 2021. Digital public services* <<https://bit.ly/3Bacu1w>>

Gli indicatori presi in esame dalla Commissione europea, in questa nuova edizione prevedono accanto a quello degli utenti già compreso negli anni scorsi, altri indici inseriti per armonizzare i dati con quelli previsti nel “Percorso per il Decennio digitale”. Nel report specifico per l'Italia⁸⁸, si può notare come, mentre per gli Open Data il nostro Paese risulta in un livello molto più avanzato della media UE27 (87% contro il 78%), negli altri indicatori e soprattutto nel numero degli utenti dei servizi pubblici digitali, la percentuale è solo del 36% nel 2020 rispetto a una media europea del 64%. Su questo versante influisce in maniera particolare il basso livello di competenze digitali di base della popolazione⁸⁹ (Tab 4.1).

Tabella 4.1 - DESI 2021, Servizi pubblici digitali, Italia

	Italia		UE
	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2021
4a1 Utenti e-government	32 %	30 %	36 %
% degli utenti di internet	2018	2019	2020
4a2 Moduli precompilati	N. D.	N. D.	51
Punteggio (da 0 a 100)			2020
4a3 Servizi pubblici digitali per i cittadini	N. D.	N. D.	69
Punteggio (da 0 a 100)			2020
4a4 Servizi pubblici digitali per le imprese	N. D.	N. D.	89
Punteggio (da 0 a 100)			2020
4a5 Dati aperti	N. D.	N. D.	87 %
% di punteggio massimo			2020

Fonte: DESI 2021, European Commission

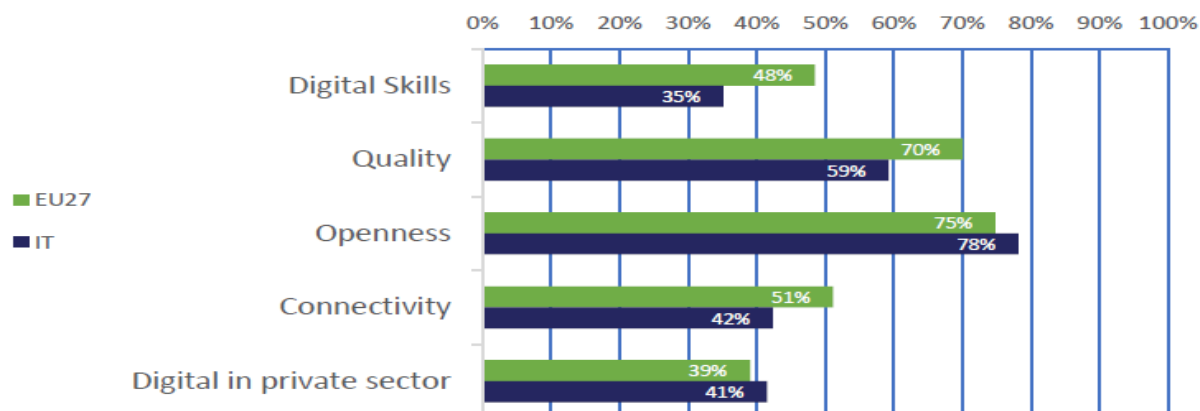
I dati DESI 2021 derivano in parte dall'*eGovernment Action Plan Benchmark*, un Rapporto annuale della Commissione europea che misura il progresso dei singoli Stati Membri nella implementazione dei servizi pubblici digitali previsti dall'*eGovernment Action Plan 2016-2020* (prorogato fino al 2021). Il Rapporto *eGovernment*⁹⁰ del 2021 monitora e valuta i progressi sugli obiettivi, le azioni e i principi della politica del governo digitale in linea con altri strumenti di monitoraggio, creando un ecosistema per scambiare efficacemente conoscenze, risultati della ricerca, esperienze e buone pratiche tra le amministrazioni pubbliche (compresi i diversi livelli di governo), il settore privato, gli accademici e altri stakeholder. I progressi sui settori prioritari dei servizi pubblici digitali sono misurati da uno o più indicatori (*top-level benchmarks*), distinti in: *Online Availability* (se un servizio è online); *User centricity* (Centralità dell'utente); *Transparency* (trasparenza nell'erogazione del servizio); *Cross-border mobility* (Mobilità transfrontaliera, intesa in che misura gli utenti dei servizi pubblici possono utilizzare i servizi online in un altro paese europeo); *Key enablers* (fattori chiave abilitanti quali identificazione elettronica o fonti autentiche).

Nel Rapporto *eGovernment 2021* l'Italia è risultata caratterizzata da un basso livello di penetrazione dei servizi egov (36% contro una media europea del 67%) con un generale livello medio di digitalizzazione (64% contro una media europea del 71%), ed è stata inserita nello scenario *Non Consolidated eGov*, per indicare i Paesi che non stanno sfruttando appieno le opportunità. Il livello di digitalizzazione totale indica che i servizi pubblici online non sono capillarmente diffusi in tutto il paese, denotando divari digitali territoriali anche in questo ambito. Tali risultati sono allineati a quelli delle competenze digitali che registrano un dato del 35% a fronte di una media europea del 48%. I risultati maggiormente incoraggianti sono quelli concernenti gli Open data ben al di sopra della media, e la qualità dei servizi pubblici digitali (59% su una media del 70%) (Fig. 4.4).

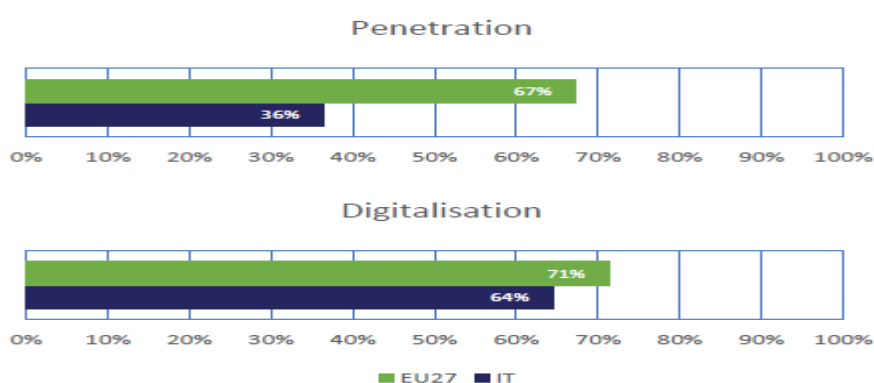
⁸⁸ European Commission (2021), *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2021 Italia* <<https://bit.ly/3LkhUtm>>

⁸⁹ European Commission (2021), *Digital Economy and Society Index Report 2021. Human Capital* <<https://bit.ly/3uo0khN>>

⁹⁰ European Commission (2021), *eGovernment benchmark 2021: entering a new digital government era: insight report* <<https://data.europa.eu/doi/10.2759/55088>>

Figura 4.4 - eGovernment Benchmark 2021, Country factsheet Italia

Fonte. eGovernment Benchmark 2021, European Commission



Fonte: Commissione europea 2021

Il servizio scientifico interno della Commissione europea con il Joint Research Center sta inoltre elaborando delle ricerche in ambiti estremamente innovativi, come quello concernente l'introduzione delle Intelligenze Artificiali, attraverso l'Osservatorio sull'introduzione di IA⁹¹ nelle Pubbliche Amministrazioni dei Paesi europei, ed ha pubblicato i risultati della prima mappatura esplorativa. Il JRC analizza l'equità, la responsabilità e la trasparenza sull'uso dell'Intelligenza Artificiale, valutandone i rischi in settori quali la selezione del personale, l'istruzione, la giustizia e il settore pubblico. Nell'ambito dei servizi pubblici le IA dovrebbero migliorare i servizi al cittadino e la gestione interna delle Pubbliche amministrazioni. I dati che si riferiscono all'Italia (31 casi), registrati attraverso una raccolta dati non ancora strutturata, sono in linea con quelli della Germania (24 casi) e della Francia (39 casi), mentre sono i Paesi Bassi a registrare una quota molto alta. Diversi ambiti di applicazione in Europa sono stati rilevati: in Belgio l'IA è stata introdotta nei servizi per l'impiego per il matching domanda-offerta; in Spagna, Francia e Paesi Bassi per rilevare le frodi, in Italia per migliorare l'accessibilità delle leggi e delle normative online.

⁹¹ European Commission (2020), Joint Research Centre, G. Misuraca, C. Noordt, *AI watch, artificial intelligence in public services: overview of the use and impact of AI in public services in the EU* <<https://data.europa.eu/doi/10.2760/039619>>

4.2 I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI NORMATIVI PER LA PROMOZIONE DELLA FORMAZIONE CONTINUA NEL LAVORO PUBBLICO

Nel presente paragrafo si riprende l'analisi relativa all'evoluzione normativa intervenuta a partire dal 2021 per la promozione della formazione continua, sviluppata nel Paragrafo 1.3 con riferimento all'ambito del rapporto di lavoro privato, e la si completa dando rilevanza alle iniziative formative indirizzate ai dipendenti pubblici.

In analogia con quanto accaduto nel privato, anche il sistema della formazione continua in ambito pubblico è stato ampiamente interessato dalla sospensione delle attività formative in presenza, prevista dal DPCM del 4 marzo 2020 e dalle ulteriori disposizioni e provvedimenti ad esso collegati, a seguito della dichiarazione (con DPCM del 31 gennaio 2020) da parte del Governo dello stato di emergenza sanitaria da Covid-19. L'impatto dell'emergenza pandemica ha riguardato, anche in questo caso, le modalità di erogazione, di contenuti e di programmazione oltre al reperimento e alla gestione delle risorse finanziarie. Ciò si è tradotto in un ingente ricorso alla formazione a distanza, reso possibile in virtù dell'ampia diffusione del lavoro agile (Vedi Par. 1.3) anche presso le pubbliche amministrazioni.

Per quanto concerne la promozione della formazione continua nel lavoro pubblico, il 2021 è stato contraddistinto dall'avvio di un percorso di riforma della PA, caratterizzato da strumenti di collaborazione istituzionale, tra i quali si evidenzia il "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" siglato il 10 marzo 2021 da Governo e CGIL, CISL e UIL. Con esso è stato ribadito il ruolo della contrattazione per la definizione di una PA che rappresenti un acceleratore per la crescita del Paese, favorendone la modernizzazione, anche in vista dell'ingente disponibilità di risorse previste con il Next Generation UE e con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁹² (PNRR) con cui l'Italia, sulla base delle disposizioni del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), ha delineato azioni e interventi disegnati per superare l'impatto economico e sociale della pandemia da Covid-19, all'insegna di determinate aree di intervento, tra le quali la formazione e l'inclusione sociale. Il Patto e il PNRR rappresentano degli strumenti programmatici con cui affrontare anche le tematiche della formazione continua e del rafforzamento e acquisizione di competenze adeguate, in modo da rendere l'Amministrazione all'altezza sia di fronteggiare le nuove criticità emerse dall'emergenza sanitaria sia di prepararsi ad uscirne in maniera adeguata. Nel primo, viene infatti espressamente prevista la titolarità da parte di ogni pubblico dipendente di un "diritto-dovere" soggettivo alla formazione. Nel secondo, si delinea la promozione di nuove competenze attraverso la riforma del sistema di formazione. Tale disegno riformatore ha trovato attuazione a livello normativo con alcuni provvedimenti, tra i quali si segnala il D.L. 9 giugno 2021, n.80, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113, dedicato al rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni. Ivi sono state previste norme volte al consolidamento della Scuola Nazionale dell'amministrazione (art. 5) con la previsione di funzioni volte alla qualificazione, riqualificazione, crescita e aggiornamento professionale del personale e alla predisposizione di un Piano integrato di attività e organizzazione (art. 6) che definisca obiettivi formativi annuali e pluriennali del personale.

In tal senso, un ulteriore atto normativo si rinviene nel decreto interministeriale 23 marzo 2022 (GU del 26.5.2022, n.122), recante "Esperienze di formazione e lavoro professionalizzanti per giovani nella pubblica amministrazione". Il decreto ha come finalità la promozione della possibilità per le PPAA di attivare specifici progetti di formazione e lavoro per l'acquisizione, attraverso contratti di apprendistato anche nelle more della disciplina dei rispettivi contratti collettivi nazionali di lavoro, di competenze di base e trasversali, nonché per l'orientamento professionale di studenti universitari (art.1), oltre ai programmi "Tirocinio InPa" (art. 2) e "Dottorato InPA" (art.3). In fase di prima applicazione e al fine di garantire la necessaria sperimentazione, si è prevista l'individuazione, in sede di Conferenza Stato-Regioni, delle amministrazioni pubbliche alle quali applicare la disciplina del decreto (in numero di cinque amministrazioni centrali e cinque regioni).

⁹² La resilienza viene definita dal Reg. 2021/241 come la "capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo".

Un'attenzione alla formazione e riqualificazione del personale, che trova riscontro anche nel Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del comparto funzioni centrali (periodo 2019-2021), siglato il 9 maggio 2022 tra l'ARAN e le Organizzazioni e Confederazioni sindacali rappresentative del Comparto, caratterizzato, tra le altre cose, da una rinnovata attenzione al potenziamento della formazione e allo sviluppo delle competenze del personale.

Del resto, in tema di contrattazione, è importante sottolineare come, con il CCNQ per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2019-2021), la PA sia stata suddivisa in quattro comparti (Funzioni Centrali, Funzioni Locali, Istruzione e Ricerca e Sanità), oltre a quello della Presidenza del Consiglio, comparti regolati da specifici CCNL. In ognuno di tali CCNL è presente una specifica sezione dedicata alla formazione del personale, recante "Principi generali e finalità della formazione" e "Destinatari e processi della formazione". Nella sezione è prevista la redazione, da parte della PA di riferimento, del Piano della Formazione del Personale, realizzato sulla base dell'Analisi dei fabbisogni formativi, compresa la relativa individuazione delle risorse finanziarie da destinare alla formazione. Peraltro, dato che la Costituzione, con gli artt. 97 e 98, costituisce la fonte normativa primaria della Pubblica Amministrazione e che le altre principali fonti di riferimento sono da rinvenirsi nei principi generali fissati da disposizioni di atti normativi (il principale dei quali è costituito dal D.lgs. n. 165/2001 e s.m.i., denominato Testo Unico sul Pubblico Impiego) e nella contrattazione collettiva, anche "la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti (art. 1, comma 1, lett. c del D.lgs. n.165/2001) sono definiti da queste stesse fonti.

Per dare effettività all'impianto riformatore della PA, la L. n. 234/2021 (Legge di Bilancio per il 2022) ha disposto l'istituzione del Fondo per la formazione dei dipendenti della PA avente l'obiettivo della piena acquisizione delle conoscenze e delle abilità relative alla transizione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti pubblici (art. 1, comma 613). 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 "Riformare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese" e 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.

Alla luce del disegno riformatore da attuarsi attraverso la messa a punto di specifiche norme dedicate, sarebbe auspicabile giungere alla definizione di un vero e proprio diritto alla formazione, per tutti i lavoratori, del settore pubblico e privato, attraverso la messa a punto di un percorso comune. Un percorso che preveda, tra le altre cose, una forte collaborazione istituzionale tra Ministeri ed Enti nazionali coinvolti e le Regioni e Province autonome e che sia finalizzata all'adozione in tempo utile di quelle norme attuative previste sia dagli strumenti programmatici sia dalle normative nazionali sopra citate.

4.3 L'OFFERTA DI FORMAZIONE CONTINUA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. DATI INDACO-PA

Nel biennio della crisi, a seguito delle chiusure imposte dal Covid e del conseguente ricorso massiccio al Lavoro Agile, la Pubblica Amministrazione (PA) ha potuto sperimentare forme inedite di comunicazione, nuovi approcci e linguaggi in virtù dei quali sono state introdotte innovazioni organizzative che hanno avuto importanti ricadute sullo sviluppo delle competenze del lavoro pubblico. Una delle principali conseguenze è stata la crescita e la trasformazione delle opportunità di formazione disponibili per i dipendenti pubblici.

Attraverso un nuovo strumento di indagine recentemente sviluppato da INAPP (INDACO-PA⁹³), è stato possibile ricostruire lo stato e le caratteristiche dell'offerta di formazione continua disponibile per i

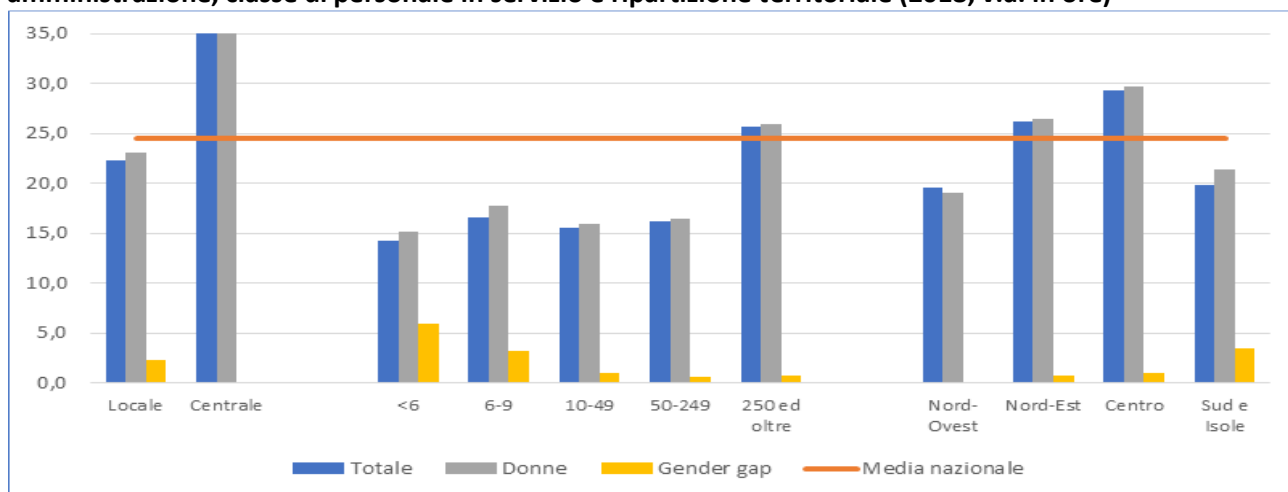
⁹³ INDACO-PA ("Indagine sulla conoscenza nella Pubblica Amministrazione") è una rilevazione statistica realizzata dall'INAPP con l'obiettivo di rilevare le caratteristiche dell'offerta di formazione erogata dalle istituzioni pubbliche a favore dei propri dipendenti, in relazione alle strategie di investimento in attività di aggiornamento e di sviluppo delle competenze del proprio capitale umano. Il campo di osservazione è costituito dalle Istituzioni pubbliche (Istat, Registro Asia-IP, lista S13, che comprende le Unità istituzionali classificate in base alla legge 196/2009). L'unità di rilevazione è costituita dalla Unità istituzionale pubblica. INDACO-PA condivide gli stessi contenuti informativi della seconda e terza edizione di INDACO-Imprese e, in parte, dell'indagine CVTS di Eurostat. I risultati di INDACO-PA sono quindi parzialmente confrontabili con INDACO Imprese-CVTS: pertanto è disponibile, per la prima volta in Italia, un

dipendenti pubblici nel periodo pre-Covid, con riferimento all'anno 2018. Sarà inoltre possibile verificare gli impatti prodotti dal Covid e gli sviluppi intervenuti nel 2021-2022, quando saranno disponibili i dati della seconda rilevazione della stessa indagine. In questo paragrafo si riportano, in estrema sintesi, alcuni principali risultati relativi alla prima edizione di INDACO-PA, al fine di supportare il quadro di analisi delle politiche pubbliche che emerge dai paragrafi precedenti.

Il volume complessivo dell'offerta di corsi di formazione continua per i dipendenti pubblici è stato pari, nel 2018, a oltre 9 milioni di ore. Ogni partecipante è stato formato per circa 24,5 ore. Nelle amministrazioni centrali questo dato è pari a 15,8 ore in più rispetto agli enti locali. Questa maggiore durata nelle amministrazioni centrali comporta un valore più elevato nelle regioni del Centro-Italia.

Non risulta un significativo scostamento tra l'intensità della formazione di lavoratori e lavoratrici: nelle Unità Istituzionali più piccole le donne vengano formate più a lungo, contrariamente a quanto succede nelle Unità Istituzionali con 250 lavoratori e oltre, dove sono gli uomini a ricevere una formazione più intensa. A livello territoriale, emerge un divario tra l'area del Nord-Ovest, in cui in media un lavoratore uomo viene formato per 1,5 ore in più, e quella del meridione e delle isole, dove invece è l'intensità relativa al personale femminile a essere maggiore di 3,1 ore (Fig. 4.5).

Figura 4.5 - Intensità dei corsi di formazione nella Pubblica Amministrazione, per genere, livello di amministrazione, classe di personale in servizio e ripartizione territoriale (2018, v.a. in ore)



Fonte: elaborazione INAPP su dati INDACO-PA

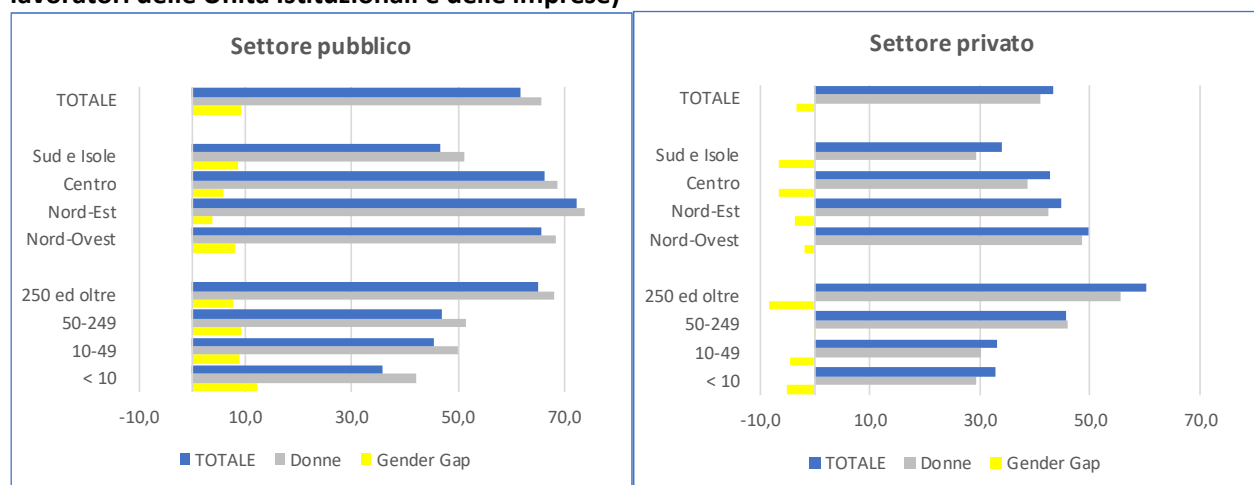
Il costo orario di un corso di formazione è pari in media a 11,1 euro ma le unità centrali spendono 7,4 euro l'ora in più rispetto a quelle locali. Tali discrepanze rimangono consistenti anche quando si passa a rapportare il costo sostenuto dalle unità istituzionali al costo totale del lavoro: la formazione incide per lo 0,7% nelle amministrazioni centrali, mentre solo per lo 0,3% a livello locale.

Il tasso di partecipazione formativa è pari al 61,8%, ben maggiore di quello registrato nel settore privato (43,2%), rilevato attraverso l'Indagine INDACO Imprese-CVTS⁹⁴. Si osservano picchi nelle aree settentrionali del Paese e valori minimi al Sud e nelle Isole, così come fra unità istituzionali di minore dimensione e microimprese, da un lato, e unità istituzionali più grandi e grandi imprese, dall'altro. Emerge inoltre una sostanziale differenza di genere nella partecipazione tra settore pubblico e privato: nel primo, i valori registrati sono a favore della componente femminile, con una differenza, in media, di oltre 9 punti percentuali, mentre nel secondo il gap è a favore di quella maschile (in media 3,3 punti percentuali) (Fig. 4.6).

confronto su questi temi fra il settore pubblico (unità istituzionali) e il settore privato (imprese). Nel 2023 saranno resi disponibili i dati della seconda edizione di INDACO-PA, raccordati con i dati della quarta edizione di INDACO-Imprese.

⁹⁴ Come sopra anticipato, per l'annualità 2018 i risultati di INDACO-PA sono confrontabili con quelli di INDACO Imprese-CVTS, rendendo possibile un confronto fra il settore pubblico (unità istituzionali) e il settore privato (imprese).

Figura 4.6 - Partecipanti a corsi di formazione, impiegati presso Unità Istituzionali della PA (settore pubblico) e imprese (settore privato), per genere, classe di ampiezza e ripartizione territoriale (2018, % dei lavoratori delle Unità Istituzionali e delle imprese)



Fonte: elaborazione INAPP su dati INDACO-PA e INDACO Imprese-CVTS

L'ampio ricorso alla gestione esterna, per lo più affidata ad enti e agenzie, rappresenta una delle principali cause per spiegare i bassi tassi di accesso alla formazione da parte del pubblico impiego. Altri fattori di debolezza sono sintetizzabili nelle seguenti evidenze:

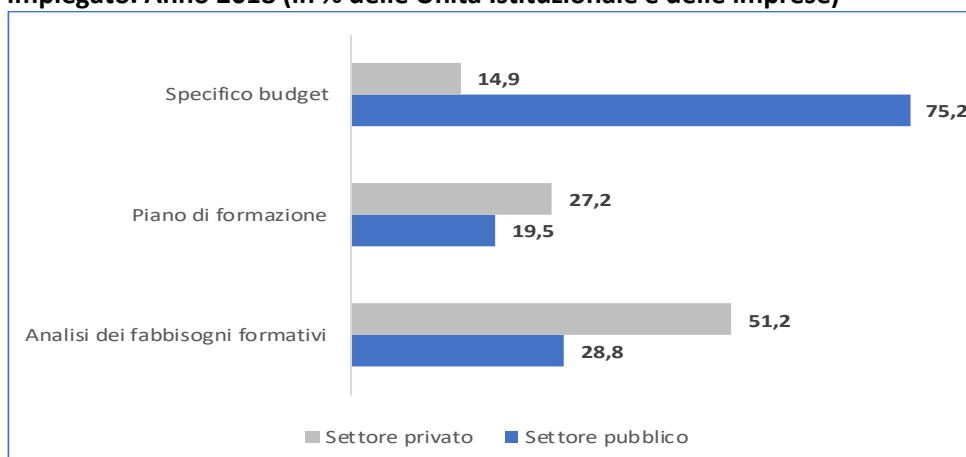
- meno di un terzo delle unità istituzionali ha predisposto una rilevazione dei fabbisogni formativi e, di queste, la maggior parte l'ha effettuata in modo parziale;
- per realizzare l'analisi dei fabbisogni formativi, le unità istituzionali non elaborano un documento formalizzato contenente l'esito dell'analisi dei fabbisogni formativi;
- le analisi dei fabbisogni sono prevalentemente realizzate da amministrazioni centrali, il 40% delle quali ha, inoltre, utilizzato i risultati di tali analisi per progettare e/o valutare successivamente la formazione erogata;
- meno di un quinto delle unità istituzionali svolge un'attività di progettazione specifica per i corsi di formazione e redige un piano o un programma per la formazione del proprio personale. Ciò avviene più frequentemente fra le amministrazioni centrali rispetto a quelle locali;
- poco meno di un terzo delle unità istituzionali mette in atto una valutazione finale dei corsi realizzati.

Emerge inoltre una grande differenza di approccio fra il settore pubblico e quello privato, in particolare riguardo la pianificazione formativa: da una parte, sono molte le Pubbliche Amministrazioni che predispongono un capitolo specifico di spesa per la formazione; dall'altra, sono molte meno quelle che realizzano un'analisi dei fabbisogni o redigono un piano per la formazione. Il confronto con il settore privato mostra come, invece, a fronte di una bassa quota di imprese che predispongono un budget annuale per la formazione, una parte molto più alta verifica con regolarità le esigenze di formazione del personale o realizza un piano di formazione. Ciò sembra confermare l'ipotesi che la pianificazione della formazione sia ancora considerata, da parte delle amministrazioni, un mero adempimento burocratico (Fig. 4.7).

Da analisi effettuate sui dati INDACO-PA, emerge che, a parità di altre condizioni:

- predisporre un piano o un programma di formazione aumenta la probabilità di svolgere attività formative dell'11,7%;
- prevedere un capitolo di spesa in bilancio, aumenta la probabilità di svolgere attività formative del 10,6%;
- se questi strumenti sono utilizzati insieme, la propensione cresce del 13,6%;
- altri fattori determinanti sono rappresentati dalla presenza attiva dei sindacati e dalla conduzione di un'analisi preventiva dei fabbisogni formativi.

Figura 4.7 - Unità Istituzionali della PA e imprese che adottano una strategia di formazione, per strumento impiegato. Anno 2018 (in % delle Unità Istituzionale e delle imprese)



Fonte: elaborazione INAPP su dati INDACO-PA

Alla luce di tali evidenze, appare necessario e urgente rafforzare la capacità gestionale e programmatoria interna delle Pubbliche Amministrazioni italiane, fornendo una maggiore rilevanza alla pianificazione formativa ai fini dell'aumento della propensione formativa delle pubbliche amministrazioni e quindi allo sviluppo del capitale umano che opera nel settore pubblico.

4.4 CYBERSECURITY, NUOVI SERVIZI DIGITALI E FORMAZIONE CONTINUA NELLA PA ITALIANA. UN PROCESSO IN FIERA

I nuovi servizi della Pubblica Amministrazione Digitale (PAD)

Il 2021 è stato sicuramente l'anno di svolta per la Pubblica Amministrazione Digitale Italiana (PAD) ma anche per i cittadini, i quali si sono considerati, per lunghissimi decenni, i principali asserviti al giogo e ai cavilli burocratici della stessa PA. Oggigiorno, dei meri numeri sono lì a dimostrare tutto il carattere, presumibilmente emancipatore, della PAD.

Dal lato degli utenti, si possono citare l'applicazione IO e il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID). L'app IO è nata con l'obiettivo di avere un unico punto di accesso per tutti i servizi digitali, un progetto *open source*, sviluppato in ottemperanza all'articolo 64 bis del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD). I dati aggiornati al 2 gennaio 2022⁹⁵ mostrano che essa è stata installata 24.879.559 volte, il 70% su dispositivi Android e il 30% su quelli Apple. Le amministrazioni pubbliche attive su IO sono 6.851 per un totale di 76.161 servizi disponibili e, tra queste, vi sono l'ACI, l'Agenzia delle Entrate, l'INPS, l'INAIL, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero della Salute, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Istruzione, l'ISTAT, l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), solo per citarne alcune.

Anche i numeri dello SPID sono assai lusinghieri, anche in questo caso, in ottemperanza dell'articolo 65 del CAD, secondo il quale i cittadini possono presentare, per via telematica, istanze e dichiarazioni alla PA identificandosi attraverso SPID, Carta d'Identità Elettronica (CIE) o Carta Nazionale dei servizi (CNS). Lo SPID, nel confronto con gli altri due strumenti, vince a man bassa (84% *versus* 16% dell'utilizzo della CIE mentre la CNS appare sostanzialmente residuale) a dimostrazione della facilità del suo utilizzo, quando il servizio viene erogato con dei semplici passaggi, una volta interiorizzato il non facile meccanismo iniziale. In definitiva, dunque, come si vede dai numeri summenzionati lo SPID e l'app IO hanno sicuramente svolto un ruolo assai significativo nel familiarizzare i cittadini all'utilizzo degli strumenti digitali.

⁹⁵ <<https://io.italia.it/dashboard>>.

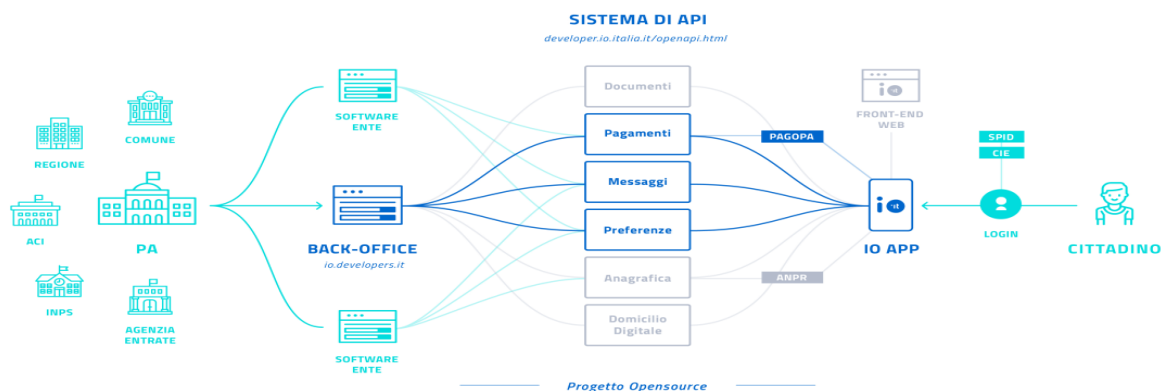
Dal lato della PA, si può citare, invece, il servizio dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), la banca dati nazionale relativa ai servizi demografici, la quale permette di scaricare gratuitamente 14 certificati anagrafici digitali, a partire dal 14 novembre 2021. I dati aggiornati al 1 gennaio 2022 mostrano che sono presenti nella piattaforma 7.902 Comuni e che ne manca un solo, ovvero che vi sono presenti i dati di 67.351.425 concittadini⁹⁶.

Un altro dei servizi digitali che ha fatto registrare dei numeri significativi, nel corso dell'anno appena passato, è PagoPA, la piattaforma realizzata dalla società omonima pubblica che gestisce la "App IO" usata, tra l'altro, per il *cashback* e il *green pass*. PagoPA è interamente partecipata dallo Stato ed è operativa dal luglio 2019 (DPCM 19 giugno 2019). La sua *mission* è quella di portare a una maggiore efficienza e semplificazione nella gestione dei pagamenti dei servizi pubblici, sia per i cittadini sia per le amministrazioni, favorendo una costante diminuzione dell'uso del contante.

Nel corso del 2022 le funzionalità legate a tale piattaforma verranno ancor di più sviluppate in modo tale da creare un vero e proprio ecosistema digitale pubblico. Tale ecosistema non può che basarsi, tuttavia, sul fondamento che tali servizi digitali siano sempre più utilizzati dai cittadini e dalle imprese, così da poter raggiungere tutta una serie di esternalità positive. PagoPA ha registrato, nel corso del 2021, più di 182 milioni di operazioni di pagamento, per un valore economico di quasi 34 miliardi di euro⁹⁷. La società prevede che, entro la fine del 2022, le transazioni effettuate saranno 654.688.375 per un controvalore economico di 120.680.382.818 euro e un tasso di crescita del +108% rispetto al 2021. Tra i principali Enti creditori vi sono l'ACI, l'Agenzia delle Entrate, il Servizio Elettrico Nazionale (SEN), l'INPS, l'Enel, la regione Veneto, il comune di Milano, Roma Capitale, Regione Piemonte e Ministero di Giustizia.

Dal punto di vista tecnico, l'interoperabilità della piattaforma pagoPA, con le molteplici entità organizzative, sarà agevolata da un sistema di *application programming interface* (API) le quali consentiranno a un fornitore (*Payment Service Provider*, PSP) di poter effettuare un avviso di pagamento nelle modalità previste dal Codice di Amministrazione Digitale (CAD), così come mostrato nella figura seguente (Fig. 4.8).

Figura 4.8 - Un'unica interfaccia tra cittadino e Pubblica Amministrazione. Il sistema di API



Fonte: <https://io.italia.it/>

Le funzionalità suddette verranno implementate anche grazie all'attuazione di alcuni dei progetti previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). La crisi pandemica ha accelerato e amplificato il processo di digitalizzazione nazionale che si può considerare, a tutt'oggi, avente caratteristiche oramai strutturali. Il 27% delle risorse totali del PNRR sono dedicate, difatti, alla transizione digitale, di cui 6,71 miliardi di euro in reti ultraveloci e 6,74 miliardi di euro nella digitalizzazione della PA (Fig. 4.10). Il quadro d'insieme delle risorse e dei principali assi di intervento, relativi alle principali tematiche del PNRR, può essere sinteticamente mostrato nella figura seguente (Fig. 4.9) e riportato qui di seguito, in dettaglio.

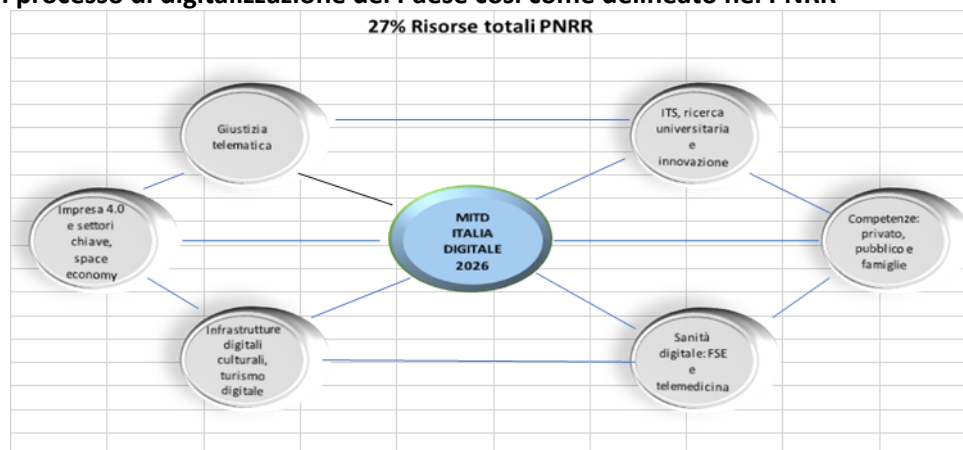
Le misure relative alla PA digitale 2026 fanno riferimento a 7 investimenti previsti dal PNRR e sono stati messi a disposizione attraverso 14 misure, per un totale di oltre 6 miliardi di euro. Nello specifico: 1.1) Infrastrutture

⁹⁶ <<https://www.anagrafenazionale.interno.it/>>.

⁹⁷ <<https://www.pagopa.gov.it/it/dashboard/>>.

digitali (900 mln); 1.2) Abilitazione e facilitazione migrazione al *cloud* (1 mld); 1.3.1) Piattaforma Digitale Nazionale Dati (556 mln); 1.3.2) Sportello Unico digitale (90 mln); 1.4.1) Esperienza dei servizi Pubblici (613 mln); 1.4.2) Accessibilità (80 mln); 1.4.3) Adozione PagoPA e app IO (750 mln); 1.4.4) Adozione identità digitale (285 mln); 1.4.5) Digitalizzazione degli avvisi pubblici (245 mln); 1.4.6) *Mobility as a Service* (MaaS) (40 mln); 1.5) Cybersecurity (623 mln); 1.6) Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali (611,2 mln); 1.7.1) Servizio civile digitale (60 mln); 1.7.2) Centri di facilitazione digitale (135 mln)⁹⁸.

Figura 4.9 - Il processo di digitalizzazione del Paese così come delineato nel PNRR



Fonte: elaborazione INAPP su dati <https://bit.ly/3FPTnJj>

Se quanto fatto finora è di assoluto rilievo, considerata la situazione di partenza, nel 2022 la tabella di marcia ruota intorno alle risorse e agli obiettivi già fissati dal PNRR e dalla relativa strategia “Italia digitale 2026”⁹⁹, fra cui “colmare il divario di competenze digitali, con almeno il 70% della popolazione che sia digitalmente abile”.

La cybersecurity e la formazione continua della PAD prossima ventura

Il processo di crescente digitalizzazione del Paese e della PA, che lascia prefigurare la nascita di un’inedita PAD prossima ventura, non può che fondarsi su un processo di messa in sicurezza cibernetica, alla base della sua struttura, e di un correlato sviluppo delle competenze digitali, come sorta di sovrastruttura funzionale al pieno dispiegamento del suo potenziale. L’una presuppone l’altra e solo se si riuscirà a implementarle in maniera congiunta si potranno avere effetti duraturi a livello complessivo del sistema Paese (Paliotta 2021c). Gli attori malevoli, difatti, hanno ampiamente preso di mira la forza lavoro delle imprese e della PA, sia prima che dopo la pandemia di COVID-19, con campagne mirate di *phishing*, ovvero adescamento mediante e-mail fasulle, che rinviavano a siti web compromessi (D’Amore 2021; Paganini 2021a). Da questo punto di vista, la crisi sanitaria, seppur da non considerarsi alla stregua di un «cigno nero» (Taleb tr. it. 2008), può essere nondimeno considerata un punto di svolta epocale, un *turning point*, «*the great reset*» (Schwab e Malleret 2020), da cui gli storici futuri potrebbero far iniziare un nuovo ciclo storico, il *pre* e *post* pandemico. Ciò è ancora più verosimile per quanto riguarda la tematica qui oggetto di riflessione, ovvero quella che fa riferimento al processo di digitalizzazione, alla sicurezza cibernetica e alle competenze digitali. Questo triplice effetto non può non riverberarsi su una forte attività formativa per quanto riguarda le competenze digitali necessarie allo sviluppo diffuso di una cyber-igiene la quale deve riguardare le imprese, la PAD e i cittadini tutti (Paliotta 2021b).

Non è un caso che il 10 gennaio 2022 il Governo Draghi ha presentato il Piano strategico “Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese”, relativo alla valorizzazione e allo sviluppo del capitale umano

⁹⁸ <<https://padigitale2026.gov.it/misure>>

⁹⁹ <<https://bit.ly/3FPTnJj>>

della forza lavoro pubblica, da attuarsi nei prossimi cinque anni¹⁰⁰. L'obiettivo ambizioso è quello di considerare la formazione la principale leva strategica di gestione delle risorse umane della PA. La valenza dell'ingente attività formativa è, difatti, duplice: rafforzare le competenze individuali dei singoli dipendenti e rafforzare in maniera strutturale la PA nell'ottica di un miglioramento continuo della qualità dei servizi pubblici, soprattutto digitali, ai cittadini e alle imprese, così come si è accennato nel paragrafo precedente. Il budget messo a disposizione è di quasi un miliardo di euro. Si tratta di un *vaste programme*, non mai realizzato nei decenni passati, di attività di formazione continua rivolto alla forza lavoro pubblica composta da 3,2 milioni di addetti. Correlato a questa vera e propria «*grand challenge*», di riformare e formare la PA, vi è il nuovo «Piano integrato delle attività e dell'organizzazione» (PIAO), introdotto dall'articolo 6 del D.L. 80/2021¹⁰¹ il quale mette in stretta correlazione la programmazione della formazione con la programmazione dei fabbisogni di personale nel ciclo di gestione della *performance*. Anche nell'ottica del PIAO la formazione continua dei dipendenti pubblici vi riveste un'inedita centralità, da implementare nell'ambito dei documenti di programmazione delle PA. Nel PIAO, deve trovare piena attuazione l'implementazione di «obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati ai processi di pianificazione secondo le logiche del project management, al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale» (art. 6, c. 2, D.L. 80/2021).

Tra gli esempi di questo *vaste programme* di attività di formazione continua (Paliotta 2022b) si può citare un primo protocollo d'intesa, firmato lo scorso ottobre, il quale prevede l'agevolazione dell'iscrizione dei dipendenti pubblici ai corsi di Laurea e Master presso tutte le Università. È stata istituita una Cabina di regia a cui parteciperanno, oltre al Dipartimento della Funzione Pubblica, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), Formez PA e l'Università «La Sapienza». Quest'ultima si è resa disponibile, sin dal secondo semestre del 2022, ad agevolare l'iscrizione dei dipendenti pubblici a cinque corsi di Laurea (Scienze Aziendali; Scienze dell'Amministrazione e dell'Organizzazione; Sociologia; Comunicazione pubblica e d'impresa; Diritto e Amministrazione pubblica). A fine gennaio 2022 avevano dato la loro disponibilità altri atenei quali, al momento della redazione di questo testo¹⁰², la Libera Università Maria SS. Assunta (LUMSA), l'Università degli Studi dell'Aquila e l'Università degli Studi Link Campus University ed altri se ne aggiungeranno nel prossimo futuro. La Cabina di regia, invece, avrà il compito di rilevare e analizzare il fabbisogno formativo della PA, progettare il «Piano unico di formazione» (PUF) e organizzare l'offerta formativa. Previsto anche il coinvolgimento di imprese nazionali e internazionali, le quali forniranno i loro cataloghi formativi in maniera gratuita, già a partire da TIM Spa e Microsoft Corporation. Un'attenzione particolare verrà riservata, infine, alla tematica della cybersecurity mediante un progetto già avviato con il Ministero della Difesa.

Proprio per quanto riguarda quest'ultima tematica, la cybersecurity, essa è prevista all'interno della misura M1C1 «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA» del PNRR, con un budget complessivo di 623 milioni di euro di cui, secondo il cronoprogramma previsto, 170 milioni sono stati già spesi nel corso del 2021 per individuare il modello operativo del «Piano Sicurezza Nazionale Cybersecurity» (PSNC). Altri 190 verranno spesi nel corso del 2022, 174 nel 2023 e il resto nel corso del 2024. In questo contesto, la cybersecurity ha l'obiettivo generale di rafforzare le difese della PA, in maniera integrata, per proteggerla dalle minacce informatiche, dalle frodi, dai *ransomware* (Paganini 2021b) e tutti i rischi posti dagli attori malevoli, anche di quelli *nation-state*¹⁰³ (Setola 2022). Il PSNC dovrebbe svolgere la funzione precipua di connettere diverse entità organizzative sia a livello nazionale sia a livello internazionale con partner e fornitori di tecnologia nonché con l'appena costituita Agenzia per la cybersecurity nazionale (Paliotta 2021a; Setola 2021).

L'investimento complessivo previsto nel PNRR si articola su quattro pilastri:

¹⁰⁰ Redazionale, *Parte il Piano strategico «Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese»*, Funzionepubblica.gov.it, 10 gennaio 2022, <<https://bit.ly/3AVz6AD>>

¹⁰¹ Decreto legge 9 giugno 2021 n. 80 «Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia», <<https://bit.ly/3okTKVt>>

¹⁰² <<https://www.funzionepubblica.gov.it/formazione/pa-110-e-lode>>

¹⁰³ <<https://italiadomani.gov.it/Interventi/investimenti/cybersecurity-sicurezza-informatica.html>>

- rafforzare le capacità di prima linea informativa nel gestire gli *alert* e le vulnerabilità informatiche, così come il recente caso di “Log4J” (Paganini 2021c; Paliotta 2022a) ha mostrato fin troppo bene, nei confronti delle imprese, della PA e dei privati cittadini;
- costruire e rafforzare le capacità di ispezione di hardware e software utilizzati dalle infrastrutture critiche e dalla PA per certificarne l’affidabilità e prevenirne le minacce cibernetiche;
- potenziare le forze dell’ordine e le unità informatiche all’interno delle Forze di Polizia preposte alle indagini su attività criminali;
- rafforzare le risorse informatiche e le risorse umane responsabili della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico.

Il PSNC adotta i requisiti di sicurezza stabiliti dalla Direttiva (UE) 2016/1148 sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi (Direttiva “Network and Information Security”, NIS)¹⁰⁴ mediante la quale si è cercato di consolidare la capacità nazionale di cyber-difesa. La Direttiva NIS, entrata in vigore nel 2016 e recepita in Italia nel 2018 mediante il D.Lgs. 65/2018¹⁰⁵, è stata la prima legislazione a livello europeo che ha stabilito requisiti minimi in materia di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. L’evoluzione delle minacce cibernetiche attuali ha consigliato alla Commissione per l’industria, la ricerca e l’energia del Parlamento europeo (Committee on Industry, Research and Energy, ITRE) di rivedere l’attuale NIS in vista dell’adozione di una nuova versione chiamata Direttiva NIS2¹⁰⁶ la quale, gradualmente, abrogherà l’attuale.

La sottolineatura di questo quadro regolatorio generale, in continua evoluzione, ha il solo scopo di mostrare quanto la tematica sia all’attenzione di tutti i decisori pubblici e degli addetti ai lavori, non solo a livello nazionale ma anche a livello comunitario. Tale sforzo non può che basarsi su una correlata e ingente attività formativa. E qui è d’obbligo rilevare che l’attività formativa riferita alla cybersecurity riveste dei tratti di unicità in quanto «è nella security, infatti, che la formazione da “semplice” strumento di *up-skilling* e *re-skilling* si trasforma in uno strumento di riduzione del rischio cyber» (Frumento e Guerini 2021, 4). Essa è da mettersi in stretta connessione con la gestione del rischio cibernetico e della sua mitigazione (Frumento e Dambra 2018; Paliotta 2020). 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, quello che viene definito come *human factor* oppure come ingegneria sociale (Setola e Assenza 2019; Guzzo e Paliotta 2021b; 2022).

In ultimo, l’approccio all’attività formativa in campo cybersecurity non può che basarsi sulla formazione di gruppi di lavoro multidisciplinari (Frumento 2021) e di come essa deve essere strettamente correlata alle funzioni apicali della PA. In questo senso, si comprende assai meglio come essa sia essenziale, sia a livello verticale, come competenze specialistiche del settore aziendale IT sia come competenze trasversali di altri settori aziendali quali il marketing e come cyber-igiene complessiva di tutto il resto della forza lavoro pubblica. A questi tre livelli di competenze possono corrispondere tre livelli di attività formativa, la quale deve essere necessariamente prevista nella PAD prossima ventura. Vale a dire, nell’ordine, che venga svolta un’attività di *learning*, di *training* e di *awareness* (Frumento e Guerini 2021, 10) generalizzata e capillare in tutto il corpo organizzativo.

Partendo dalla più semplice attività di formazione continua, qui indicata con il termine *awareness*, con essa si intende la consapevolezza diffusa delle minacce cibernetiche, le quali tipicamente possono interessare le più comuni cause di errore umano e si possono sostanziare, a livello organizzativo, con la messa a punto di *policy* aziendali tese a prevenire la diffusione di tali errori, quali la sensibilizzazione al *phishing* e all’utilizzo di password maggiormente resistenti agli attacchi più basilari quali il *brute force attack*.

L’attività di *training* è un processo di apprendimento più articolato e specialistico che deve consistere nella formazione di competenze orizzontali per tutti i quadri e funzionari pubblici, i quali sono addetti alla

¹⁰⁴ Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 luglio 2016 recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informatici nell’Unione, <<https://bit.ly/3Gnmnmq>>.

¹⁰⁵ Decreto Legislativo 18 maggio 2018, n. 65 Attuazione della direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell’Unione, <<https://bit.ly/3unisIF>>.

¹⁰⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, repealing Directive 2016/1148, <<https://bit.ly/3gmXPcg>>.

pianificazione, progettazione e sviluppo dei progetti di digitalizzazioni dei servizi pubblici digitali in cui è fortemente presente la creazione di quello che può essere definito un «valore pubblico» (Deidda Gagliardo 2019).

In ultimo, con l'attività di *learning* si deve intendere una formazione verticale di carattere prettamente tecnico specialistica, riservata al servizio IT interno, di cui tutte le PAD dovrebbero dotarsi al fine di riconoscere, affrontare, risolvere e mitigare in maniera adeguata le minacce cibernetiche. Nell'ambito di tale attività formativa si potranno prevedere anche momenti di *learning-by-doing* quali dei gruppi organizzati che simulano vere e proprie operazioni di attacco e di difesa cibernetica (*red team* e *blue team*) le quali rappresentano, oggi, le migliori pratiche formative nel settore della sicurezza informatica.

Un esempio, infine, di un approccio complessivo alla problematica delle vulnerabilità cibernetiche basato su tre livelli di attività formativa può essere rinvenuto nel catalogo dei corsi presenti sul sito "Competenze digitali"¹⁰⁷ del Ministero della Pubblica amministrazione. Sono presenti diversi corsi e tra questi, per quanto riguarda la cybersecurity, sono presenti 2 minicorsi della durata variabile, da 10 a 30 minuti, forse da intendersi più come delle pillole informative, messi a punto da FORMEZ PA i quali sono articolati in tre livelli, base, intermedio e avanzato: 1) "Proteggere i dispositivi"¹⁰⁸; 2) "Proteggere i dati personali e la privacy"¹⁰⁹.

In definitiva, l'avvento della PAD prossima ventura non implica solo un processo di forte infrastrutturazione del Paese che è quello che, con le risorse a disposizione del PNRR, può essere considerato di più facile implementazione (quale la diffusione del 5G, della banda larga, del *cloud* nazionale per la PA, ecc.) quanto piuttosto la vera sfida sarà quella della formazione continua della forza lavoro pubblica (*up-skilling* e *re-skilling*) in generale e, per quel che interessa in questo paragrafo, dell'attività formativa in ambito cybersecurity. Ciò in relazione anche all'attuale carenza di profili professionali nell'area *data protection* e cybersecurity (De Zan 2019), alla sua necessaria posizione organizzativa a staff delle funzioni apicali della PAD e alla necessaria implementazione di gruppi di lavoro a spiccata vocazione multidisciplinare. La sfida epocale del processo di digitalizzazione del Paese e della PA potrà e dovrà essere vinta sotto un duplice aspetto, quello delle competenze digitali e quello della diffusione, in tutto il corpo organizzativo della PAD, delle tecniche di cyberresilienza e di gestione del rischio cibernetico. Ciò dovrà necessariamente riguardare tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, così come anche gli enti pubblici di ricerca e le istituzioni accademiche, così come dovrebbe, una volta approvata, prevedere anche la Direttiva comunitaria NIS2. Tale disegno complessivo è dato trovare anche nell'avvio di una forte fase di attività formativa nella PAD così come è dato evincere dal PNRR, dal Piano strategico "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese" e dalla costituzione della Agenzia per la cybersicurezza nazionale. L'auspicio è che tutto ciò possa realizzarsi poiché il futuro socioeconomico del Paese intero si baserà su questi aspetti, oggi, ineludibili, nel consesso internazionale dei paesi maggiormente sviluppati.

4.5 L'ACCREDITAMENTO A GARANZIA DELLA QUALITÀ DELLA FORMAZIONE

L'accREDITAMENTO è la misura principale scelta dalle amministrazioni pubbliche per assicurare la qualità dell'offerta formativa, in quanto verifica ex ante il possesso di molteplici requisiti delle strutture per l'accesso ai finanziamenti pubblici per la formazione, con l'obiettivo di realizzare anche il monitoraggio e la valutazione dei servizi erogati. Al 31 marzo 2021 le strutture accreditate in Italia risultano circa 7.500, con diverse concentrazioni geografiche correlate a estensione territoriale, numerosità della popolazione e caratteristiche dei sistemi formativi regionali. I dati, accorpati per aree geografiche sono riportati nella tabella seguente.

¹⁰⁷ <<https://www.competenzedigitali.gov.it/il-programma/la-formazione/catalogo-corsi.html>>.

¹⁰⁸ Corso base: "Impara a riconoscere i principali rischi e minacce degli ambienti digitali e ad applicare misure di sicurezza base per la protezione dei dispositivi", 30 minuti; Corso intermedio: "Impara ad identificare i rischi e le principali tipologie di attacco informatico e acquisisci nozioni sulle misure minime di sicurezza ICT per la PA", 30 minuti; Corso avanzato: "Acquisisci le competenze per individuare un attacco informatico e adottare le contromisure adeguate", 10 minuti

¹⁰⁹ Corso base: "Apprendi le nozioni e le norme fondamentali che regolano la protezione dei dati", 20 minuti; Corso intermedio: "Impara a riconoscere i rischi connessi agli ambienti digitali e ad applicare idonee misure di protezione a tutela delle differenti tipologie di dati", 30 minuti; Corso avanzato: "Acquisisci maggior consapevolezza in merito a rischi e contromisure ed esplora i principali adempimenti connessi alla tutela di dati nelle PA", 20 minuti

Tabella 4.2 - Strutture accreditate in Italia al 31 marzo 2021

Area geografica	Strutture accreditate
Nord-ovest	1.835
Nord-est	775
Centro	1.616
Sud e Isole	3.310
Totale Italia	7.536

Fonte: Inapp

Negli ultimi anni, la maggior parte delle realtà regionali ha messo in atto un processo di revisione dei propri dispositivi per rendere il proprio sistema più rispondente alle esigenze del contesto territoriale di riferimento, alle sfide portate dalla crisi legata alla pandemia nell’ottica di sviluppare una formazione efficace e dialogante con il mondo del lavoro. Le amministrazioni regionali da una parte hanno cercato di superare difficoltà e ritardi ancora presenti in alcune realtà, dall’altra, hanno sviluppato riflessioni e ricercato una evoluzione qualitativa dei loro modelli di accreditamento.

Le indicazioni per la qualità della formazione fornite dalla Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020 relativa all’istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l’equità sociale e la resilienza e i quattordici anni trascorsi dalla definizione dell’Intesa Stato-Regioni del 2008, che ha stabilito criteri, indicatori e linee guida nazionali per l’implementazione sul territorio dei sistemi di accreditamento, senza che questa sia stata oggetto di revisione, rendono opportuno un processo di crescita complessiva dei sistemi regionali di accreditamento. Inoltre il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nell’ambito della Missione 5 Inclusione e Coesione, tra i vari obiettivi individuati per il potenziamento delle politiche attive del mercato del lavoro, punta anche su un’azione di revisione della governance e sul rafforzamento del sistema di formazione professionale, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati. Si tratta di indicazioni orientate a rafforzare l’efficacia e l’efficienza dei sistemi formativi in un’ottica di partenariato che richiede inevitabilmente la condivisione di principi comuni di garanzia di qualità dei sistemi stessi, laddove l’accredimento ne costituisce uno snodo chiave.

Tra i temi salienti per l’avvio di una riflessione sull’innovazione dell’attuale quadro normativo che disciplina l’accredimento emergono i seguenti: integrazione tra accreditamento per servizi formativi, servizi per il lavoro, servizi di individuazione –validazione - certificazione delle competenze; rafforzamento del presidio sulla valutazione dell’efficacia della formazione attraverso la raccolta sistematica dei dati concernenti i risultati conseguiti; inclusione in un quadro unitario di garanzia di qualità della formazione dei sistemi esistenti (sistemi di FP regionali e sistema della formazione continua erogata dai Fondi interprofessionali); sviluppo della garanzia di qualità delle risorse professionali coinvolte nei processi della formazione, anche attraverso la certificazione delle loro competenze sulla base di standard definiti a livello nazionale. La qualità delle risorse professionali coinvolte nel presidio dei diversi processi di progettazione, coordinamento, erogazione dei servizi e di valutazione dei risultati degli apprendimenti conseguiti e degli impatti dei servizi erogati, costituisce infatti una componente fondamentale della garanzia di qualità del sistema nel suo complesso. Nel corso degli anni le Regioni hanno implementato la verifica della qualità delle risorse professionali attraverso procedure più o meno strutturate di “verifica di credenziali” ed obblighi di aggiornamento professionale, che tuttavia non sono comparabili tra loro e non permettono ancora di garantire livelli di qualificazione degli operatori omogenei sul territorio nazionale.

Box 4.1 La garanzia della qualità: nuove prospettive e obiettivi

Nell'ultimo decennio gli attori delle diverse filiere lunga della formazione tecnico-professionale hanno avviato processi innovativi volti alla garanzia della qualità nell'istruzione e nella formazione professionale, allineandosi alle tendenze in atto in altri Paesi europei. Una crescente attenzione del sistema scolastico e formativo italiano rivolta alle misure per l'assicurazione della qualità ha contribuito alla diffusione e all'adattamento di prassi europee, alla sperimentazione di nuovi metodi di autovalutazione e alla messa a sistema di strumenti, quali indicatori e descrittori, per fissare target e misurare i progressi raggiunti e raggiungibili in termini di qualità. Tuttavia, negli anni sono emersi alcuni elementi di criticità rispetto alla definizione di meccanismi per l'assicurazione della qualità e alla costituzione di un vero e proprio sistema nazionale per la garanzia di qualità. Nell'ottica di superare tali criticità, sono stati formulati orientamenti volti a rafforzare la cultura della qualità nella filiera lunga della formazione tecnico-professionale, attraverso due azioni di fondo: da una parte, la conferma del ruolo strategico della rete EQAVET e in particolare dei National Reference Point, per la diffusione del quadro europeo di riferimento per la qualità; dall'altra, la sperimentazione dell'autovalutazione e della metodologia della Peer Review tra gli attori dei sistemi di istruzione e formazione professionale, come procedure importanti per accrescere la trasparenza e la coerenza delle disposizioni in materia di garanzia della qualità e per consolidare la fiducia sia tra attori che tra Paesi a livello europeo.

La qualità, dunque, resta al centro del sistema italiano e si riferisce sia all'istruzione e formazione professionale iniziale che all'istruzione e formazione professionale continua, riguarda l'istruzione e la formazione professionale in tutti gli ambienti di apprendimento includendo sia la formazione scolastica che l'apprendimento basato sul lavoro, compresi i percorsi di apprendistato.

Con l'istituzione presso l'INAPP del National Reference Point italiano, quale spazio finalizzato all'implementazione delle Raccomandazioni comunitarie del 2009 e del 2020, è presidiato l'obiettivo dello sviluppo della qualità della filiera lunga della formazione tecnico-professionale, considerando come una grande sfida per il futuro la necessità di migliorare l'attitudine delle scuole e degli istituti di formazione nel dotarsi di meccanismi di assicurazione di qualità e sistemi di monitoraggio e valutazione, con particolare attenzione all'autovalutazione e alla valutazione tra pari (Peer Review).

Migliorare la qualità significa, infine, misurare e migliorare la partecipazione e il completamento dei percorsi formativi e in tale ottica attuare le misure di tracciamento dei percorsi di carriera di qualificati, diplomati e laureati, al fine di garantire il monitoraggio sia degli esiti formativi che degli inserimenti lavorativi, così come migliorare la qualità dell'offerta formativa e delle sue modalità di erogazione, con un'ottimale utilizzazione delle risorse, e favorire l'accesso alla formazione (includendo anche le categorie vulnerabili e svantaggiate).

CAPITOLO 5. FORMAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE E LE FIGURE PROFESSIONALI ECO-INNOVATIVE

5.1 SCENARI E TENDENZE DELLA FORMAZIONE CONTINUA PER LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE. IMPATTI DELLA TRANSIZIONE ECO-COMPATIBILE SUL MDL E SUI SISTEMI DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

Lo scenario globale

L'evoluzione del contesto globale caratterizzato dall'esigenza di affrontare congiuntamente le grandi sfide poste dalla crisi ambientale, economica, occupazionale e sanitaria, e la loro interazione, pone a tutti i Paesi e alle loro comunità di riferimento, il difficile compito di far fronte "agli scenari e alle tendenze globali che stanno trasformando le loro società, economie e mercato del lavoro; la natura e l'intensità di queste trasformazioni divergono da Paese a Paese e da settore a settore."¹¹⁰

Innovazione tecnologica, eco-compatibilità dei processi e dei prodotti, sostenibilità ambientale e inclusività sociale e occupazionale, sembrano gli assi portanti attraverso i quali condurre la sfida alle grandi emergenze globali, anche se, occorre sottolineare, il diverso coinvolgimento e "*commitment*" nell'assunzione di strategie e policy stabili adottate dagli Stati (COP 26), non sempre sembrano incastrarsi in maniera sinergica o comportare degli effetti non conflittuali tra loro. In tal senso, una prima evidenza degli effetti contrastanti e possibilmente conflittuali dell'evoluzione e gestione delle emergenze emersa nel World Energy Outlook 2021, derivava dai dati sulla forte ripresa dell'economia post-pandemia (produzione e consumi), a cui si associava inevitabilmente un aumento dell'impiego delle risorse energetiche e delle emissioni e degli impatti ambientali, con il rischio di compromettere gli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti e di contenimento dell'innalzamento delle temperature entro il 2100.¹¹¹ A questo scenario in continua evoluzione in ragione dell'aggravarsi progressivo delle emergenze a cui far fronte, va certamente aggiunto un aspetto di rilievo, e cioè che le consapevolezza rispetto alla non differibilità della gestione e contenimento delle emergenze ambientali non sono più prerogativa limitata alle conoscenze e convinzioni di un'élite ristretta di studiosi o di pochi governi illuminati, ma stanno divenendo in maniera sempre crescente dotazioni delle "coscienze" degli individui e delle comunità di riferimento, contribuendo in maniera significativa ad orientare le scelte dei decisori politici, dei sistemi di produzione e degli stili di consumo. Ciò sta determinando quella che viene definita "la spinta dal basso" al cambiamento sociale ed economico¹¹².

I processi in atto che accompagnano l'attuale fase di transizione verso la sostenibilità ambientale e verso la progressiva riconversione economico-produttiva in chiave eco-compatibile di tutti i settori produttivi, determinano impatti rilevanti sugli attuali assetti del mercato del lavoro globale e sui sistemi di Istruzione e Formazione Professionale (IFP), laddove si pongono in primo piano le esigenze di riqualificazione e aggiornamento in chiave sostenibile delle competenze nelle professioni già esistenti, e la creazione di nuovi lavori verdi. Le stime previsionali della Commissione Europea¹¹³, - impegnata da anni nella definizione di criteri di raccordo tra l'offerta e la riqualificazione di competenze e profili professionali tradizionali e nuove professioni e nella predisposizione e assunzione di politiche di istruzione e formazione in grado di rispondere efficacemente ai cambiamenti che hanno interessato il mercato del lavoro europeo - che indicavano e prevedevano già a partire dal 2008 un innalzamento della richiesta di domanda di profili fortemente specializzati e qualificati consequenziali a livelli di istruzione e formazione più elevati in tutte le professioni, sembrano assumere, nell'attuale contesto di accompagnamento e sostegno alla *transizione green*, una diversa rilevanza e impatto negli scenari occupazionali e formativi di quasi tutti i settori economico

¹¹⁰ *Adapting to a changing skills demand: Building lifelong learning systems: skills for green and inclusive societies in the digital era* – UNESCO 2021

¹¹¹ World Energy Outlook 2021 – Analysis – IEA

¹¹² *Percezione, costi e benefici della transizione ecologica*, Indagine IPSOS-Fondazione Sviluppo Sostenibile-Italian Exhibition Group-Ecomondo, 2021

¹¹³ *New skills for new jobs, 2008* - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions

produttivi. I dati delle recenti indagini in merito ai fabbisogni formativi nell'attuale scenario condotte dall'ILO¹¹⁴ su 32 Paesi, e sui cui confluiscono concordemente le recenti stime previsionali della Commissione Europea¹¹⁵ e le indicazioni programmatiche dell'European Green Deal (EGD), evidenziano che, sebbene la creazione di nuovi profili occupazionali tendano ad associarsi alla richiesta di competenze di alto livello, mentre le occupazioni esistenti (*low-skilled*) richiederebbero solo una maggiore conoscenza e consapevolezza dei temi ambientali e adattamenti più agevoli dei processi lavorativi, "l'effetto più pervasivo e diffuso della transizione ecologica sull'occupazione, risiederebbe nell'esigenza di riqualificare e aggiornare le competenze e conoscenze delle professioni già esistenti". (Tab. 5.1)

Tabella 5.1 – Changes in skills required, by skill level of occupation

Table ES 1. Changes in skills required, by skill level of occupation

Skill Level	Nature of change	typical Skills response	example occupations
Low-skilled occupations	Occupations change in a generic way, e.g. requiring increased environmental awareness or simple adaptations to work procedures	On-the-job learning or short reskilling and upskilling programmes	Refuse/waste collectors, dumpers
Medium-skilled occupations	Some new green occupations Significant changes to some existing occupations in terms of technical skills and knowledge	Short to longer upskilling and reskilling programmes; TVET courses	<i>New occupations:</i> wind turbine operators; solar panel installers <i>Changing occupations:</i> roofers; technicians in heating, ventilation and air conditioning; plumbers
High-skilled occupations	Locus of most new green occupations Significant changes to some existing occupations in terms of technical skills and knowledge	University degree; longer upskilling programmes	<i>New occupations:</i> agricultural meteorologists, climate change scientists; energy auditors, energy consultants; carbon trading analysts <i>Changing occupations:</i> building facilities managers; architects; engineers

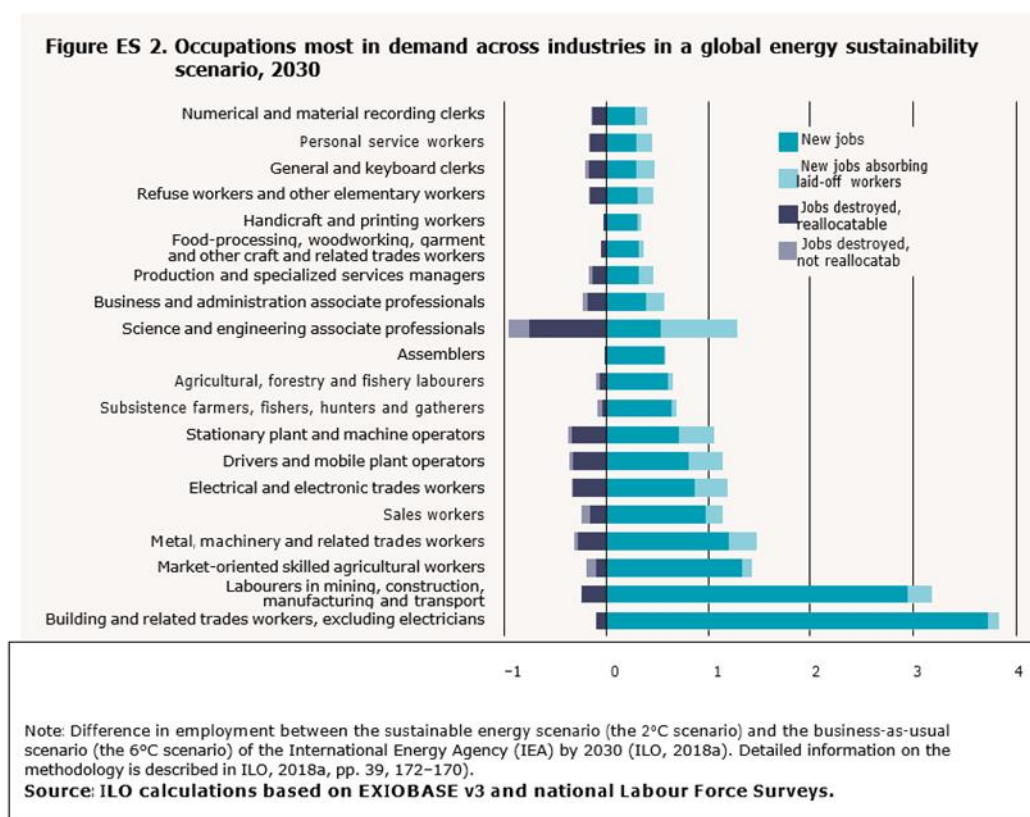
Source: "Skills for green jobs" country reports, ILO, 2018.

Come si evincerebbe dall'analisi dell'ILO, che evidenzia l'impatto dell'introduzione di processi sostenibili rispetto ai fabbisogni di competenze di vario livello in alcuni settori maggiormente interessati, i nuovi profili professionali green per cui sono richieste competenze di livello alto, sarebbero relativamente più rari in rapporto all'incidenza per settori, mentre le occupazioni a cui sono associate livelli di competenze inferiori e che richiederebbero minori adattamenti in termini di introduzione di processi lavorativi eco-compatibili, farebbero riscontrare una maggiore diffusione e trasversalità rispetto a tutti i settori economico-produttivi. Viene confermato, in questo senso, il ruolo di primo piano assunto dalla formazione di base e continua (lifelong learning) nel sostenere, in un'ottica di riconversione economico-produttiva, l'attuale fase di transizione, e nell'armonizzare le evoluzioni e gli impatti sul mercato del lavoro futuro.

Lo studio dell'ILO, che analizza gli impatti della transizione ecologica sull'occupazione al 2030, presenta scenari e stime previsionali sull'andamento del mercato del lavoro futuro, prendendo in considerazione due ambiti maggiormente in evidenza nella lotta alle emergenze ambientali globali: gli approvvigionamenti energetici sostenibili e gli assetti produttivi industriali in ottica di economia circolare (Figg. 5.1 e 5.2).

¹¹⁴ SKILLS FOR A GREENER FUTURE: A GLOBAL VIEW, 2019 - ILO

¹¹⁵ The green employment and skills transformation: Insights from a European Green Deal skills forecast scenario, 2021 - CEDEFOP

Figura 5.1 – Occupations most in demand across industries in a global energy sustainability scenario, 2030

Fonte: ILO: SKILLS FOR A GREENER FUTURE: A GLOBAL VIEW, 2019

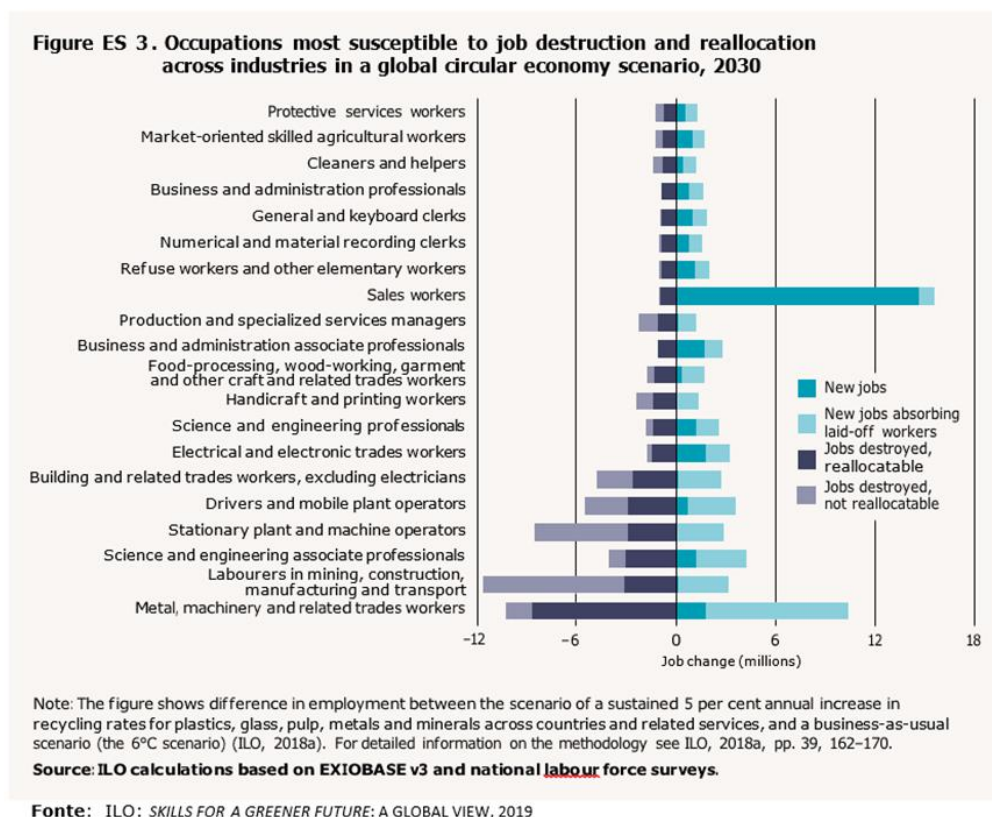
Il grafico che analizza e confronta il differenziale in termini occupazionali tra lo scenario energetico sostenibile e lo scenario “business-as-usual” per settori, mostra che a fronte della creazione di 25 milioni di nuovi posti di lavoro, se ne perderanno globalmente 7 milioni di cui per 5 milioni di lavoratori saranno in grado di reimpiegarsi professionalmente nello stesso comparto, mentre per i circa 2 milioni, che hanno perso l’occupazione a seguito della contrazione, sarà necessario una ricollocazione in altri settori, con la necessità di prevedere una riqualificazione professionale. In termini prettamente formativi, questo comporterà la mobilitazione di ingenti investimenti diretti alla formazione e acquisizione di competenze specifiche richieste per circa 20 milioni di nuovi lavori. I profili lavorativi che beneficeranno meno di un guadagno netto tra perdita di lavori e creazione di nuovi, sono quelli associati alle scienze ingegneristiche e alle professioni scientifiche.

L’analisi dello scenario inerente all’occupazione in ambito di economia circolare evidenzia un differenziale positivo tra perdita di lavori e creazione di nuovi, decisamente inferiore.

Le stime previsionali si attestano su un totale netto di 7/8 milioni di nuovi posti di lavoro al 2030, con 78 milioni creati e 71 milioni persi, di cui 49 milioni con possibilità di una ricollocazione o assorbimento conservando la stessa tipologia professionale, e quasi 22 milioni saranno invece i lavoratori ricollocabili che non troveranno la stessa posizione professionale in altri settori produttivi.

Se si guarda alla distribuzione per settori economici emerge chiaramente come alcune professioni siano maggiormente “resistenti” ad una ricollocazione all’interno dello stesso ambito lavorativo, o ad un assorbimento in altri settori: in primo piano vi sono le professioni associate al settore metalmeccanico, edilizia e trasporti, quelle ingegneristiche, e i lavoratori impiegati nel settore delle costruzioni.

Figura 5.2 – Occupations most susceptible to job destruction and reallocation across industries in a global circular economy scenario, 2030



Lo scenario nazionale

Nel panorama nazionale, il recepimento degli obiettivi prefissati a livello Europeo – *Goals dell'Agenda 2030 (SDGs)* e *l'European Green Deal (EGD)*¹¹⁶, - ha ormai conferito alla formazione continua un ruolo di primo piano come strumento strategico necessario a guidare la transizione ecologica, ponendo al tempo stesso particolare attenzione all'inclusività sociale e occupazionale ed all'investimento formativo di nuove competenze per i lavoratori. In ottica di riconversione eco-sostenibile dell'economia e dei sistemi produttivi, la funzione di fondamentale propulsore ricoperta dalla formazione continua e permanente finalizzata all'acquisizione e all'aggiornamento delle competenze dei lavoratori, si definisce e si concretizza con un'attenzione in costante crescita agli indirizzi strategici di politica macro-ambientale ed economica.

In questo contesto, l'educazione alla cultura della sostenibilità e la creazione di lavori economicamente e socialmente sostenibili sotto il profilo ambientale, rappresentano obiettivi non più opzionali e da realizzare con azioni sinergiche di tutti gli attori coinvolti.

Dal punto di vista formativo, la trasversalità dei temi sostenibili e la diffusione e impiego crescente di processi eco-sostenibili, determinano una riduzione delle differenze trans-settoriali in termini di impiego di processi produttivi, sempre più orientati all'utilizzo sostenibile delle risorse e alla qualità dei prodotti. Si afferma sempre più chiaramente come il concetto di sostenibilità, dei processi e delle procedure ad essa connessi, sia ormai entrato a far parte delle modalità comuni e condivise a livello formativo, ponendosi come fattore trasversale e fondante della progettazione dei moduli formativi di base di gran parte della formazione professionale di base e continua; in questo senso attuando una vera e propria rivoluzione cross-culturale e trans-settoriale che investe tutti gli ambiti tematici.

Le azioni strategiche integrate introdotte si sono rivolte al consolidamento e sviluppo della formazione sui temi dello sviluppo sostenibile, ad un maggiore collegamento con il mercato del lavoro per la formazione di

¹¹⁶ The European Green Deal (EDG), 2021

competenze e nuove professioni green, o alla riqualificazione professionale di quanti sono impiegati nei settori tradizionali.

Secondo il MIUR¹¹⁷, gli ambiti sui quali intervenire prioritariamente, per avvicinare maggiormente il sistema dell'apprendimento, della formazione continua e della società civile agli obiettivi della sostenibilità ambientale, possono essere sinteticamente raccolti in:

- ridurre i divari territoriali e le fragilità specifiche socioeconomiche dei territori e personali, differenziando politiche e interventi in un quadro comune di riferimento nazionale;
- rafforzare la qualità dei sistemi e dei processi educativi e formativi per adeguarli alle sfide della sostenibilità;
- costruire sistemi di qualità per il monitoraggio e la valutazione di nuove forme di governance che mettano al centro dello sviluppo dei territori, l'educazione, la comunicazione e la formazione, in un quadro condiviso a scala nazionale, fondato sulle conoscenze più avanzate in materia di apprendimento individuale, organizzativo e sociale;
- promuovere le alleanze territoriali tra sistemi culturali, educativi, formativi e dell'istruzione, le imprese, le associazioni e fondazioni e le istituzioni del territorio per sottoscrivere dei patti educativi e formativi di comunità o altre forme di aggregazione che impegnino gli attori e diano centralità ai processi di cambiamento culturale e di competenza;
- implementare l'educazione permanente non intesa come "pacchetti" da somministrare alle diverse età ma come processo che trova nelle proposte e contesti territoriali continuità e qualità;
- investire in una comunicazione chiara, capillare e al contempo di grande impatto che sostenga e sottolinei la necessità di dar vita quanto prima a una realtà sostenibile. Fine della comunicazione: produrre un cambiamento negli stili di vita, relazionali, professionali nonché di sistema;
- investimenti sulla conoscenza e diffusione per sostenere cambiamenti nelle produzioni di beni e servizi, che investa le organizzazioni con le figure professionali, i ruoli e le funzioni in cui si articolano (organizzazioni che apprendono);
- innovazioni nel sistema dell'istruzione che rendano possibile il superamento delle diversità territoriali e garantiscano: la qualità degli ambienti di apprendimento interna e nei territori; la curvatura dei curricula e l'innovazione metodologica per agire verso l'effettiva costruzione di nuova competenza, così come delineato dall'Europa. Tali orientamenti richiedono di riflettere sull'attuale organizzazione della scuola;
- promozione della scienza collaborativa (Citizen science), cioè del coinvolgimento attivo dei cittadini nella raccolta, analisi e interpretazione dei dati a fini scientifici, valorizzando le opportunità offerte dalle tecnologie per incrementare la cultura scientifica, la cittadinanza attiva, l'incremento della conoscenza e della consapevolezza sui temi della sostenibilità;
- messa a disposizione, da parte delle amministrazioni pubbliche, di informazioni ambientali (stato dell'ambiente, procedure di valutazione ambientale, ...) di qualità e realmente fruibili e interpretabili, andando anche oltre il concetto di "open data";
- promozione di iniziative, eventi (in modalità live o in digitale) in cui si faccia percepire l'importanza e l'urgenza di attuare stili di vita sostenibili con un forte taglio pratico in merito agli effetti nonché benefici che ne derivano;
- dialogo costante tra Istituzioni e società civile al fine di sviluppare una rete che faccia da tramite tra cittadini e organi decisionali tale da rendere la cittadinanza parte attiva nelle attività decisionali e implementare al contempo forme di politica partecipativa e costruttiva.

In questo quadro in continua evoluzione, le riforme intervenute nell'assetto della formazione hanno consentito, insieme agli indirizzi di azione del Fondo Sociale Europeo, una notevole diversificazione delle opportunità formative proposte, nella quale prevalgono i corsi rivolti al rafforzamento o all'aggiornamento delle competenze e alla riconversione professionale.

¹¹⁷ https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/SNSvS_eventi/gdl_vettori_position_paper.pdf

Box 5.1 Assi principali di diversificazione dell'investimento formativo per ambito strategico

Le azioni strategiche integrate messe in campo in direzione di un consolidamento e sviluppo della formazione sui temi dello sviluppo sostenibile, e di un maggiore collegamento con il mercato del lavoro per la formazione di competenze e nuove professioni *green*, o per la riqualificazione professionale di quanti sono impiegati nei settori tradizionali, si sono tradotte in un'offerta di percorsi di formazione che, anche in riferimento alla diversificazione dell'investimento su alcuni temi strategici, è possibile analizzare secondo alcuni assi principali:

- azioni strategiche e investimenti formativi a sostegno delle nuove politiche economiche sostenibili che si inseriscono in una concezione di uso razionale ed efficiente delle risorse e riduzione degli impatti dei sistemi produttivi, dei consumi e degli stili di vita sull'ambiente. Risulta in evidenza, in questo ambito, il crescente investimento formativo sui temi della pianificazione e gestione sostenibile del territorio, dove più spazio ha trovato l'innovazione sostenibile dei processi e delle competenze. Cospicua la parte di investimenti formativi rivolti alla *"green economy"* – energie rinnovabili ed efficienza energetica, urbanistica ed edilizia sostenibile, bioarchitettura e le nuove forme di mobilità sostenibile –, a cui si aggiungono gli ambiti inerenti *l'Informazione, e l'educazione ambientale* aventi per oggetto la divulgazione di modelli culturali orientati alla sostenibilità, si prefigura come uno strumento fondamentale di lotta alle emergenze ambientali ed un'importante opportunità economica e occupazionale;
- azioni strategiche e investimenti formativi inerenti alla gestione diretta delle emergenze ambientali, dove risultano in primo piano i temi del *Disinquinamento, risparmio e controllo delle risorse*, con i temi del monitoraggio, controllo, sicurezza, igiene e sanità ambientale, e controllo di qualità e certificazione ambientale, e gestione integrata dei rifiuti;
- azioni strategiche e investimenti su quella parte di formazione che in maniera diretta si occupa di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale e della prevenzione ambientale, la valorizzazione e la messa in sicurezza del territorio per il contrasto del rischio idrogeologico, e che ha evidenziato, negli ultimi dieci anni, una notevole riduzione dell'investimento economico e formativo¹¹⁸. In rilievo in questo ambito sono i temi della *difesa del suolo, risorse idriche e forestali, dei beni culturali ambientali e paesaggistici* e dei *parchi ed aree protette*. Risultano evidenti in tal senso, sia la mancanza, a livello nazionale, di scelte politiche concrete, sia di stanziamenti pubblici adeguati che vadano nella direzione della salvaguardia e riassetto del territorio anche in un'ottica di rilancio dell'economia e dell'occupazione.

I dati riferiti all'incidenza degli ultimi anni desumibili anche dai rapporti di ricerca INAPP 2011-2020 sulla formazione sostenibile e MDL (Fig. 5.3) evidenziano che la formazione continua per la sostenibilità ricopre un ruolo sempre di primo piano nel panorama dell'offerta complessiva ambientale.

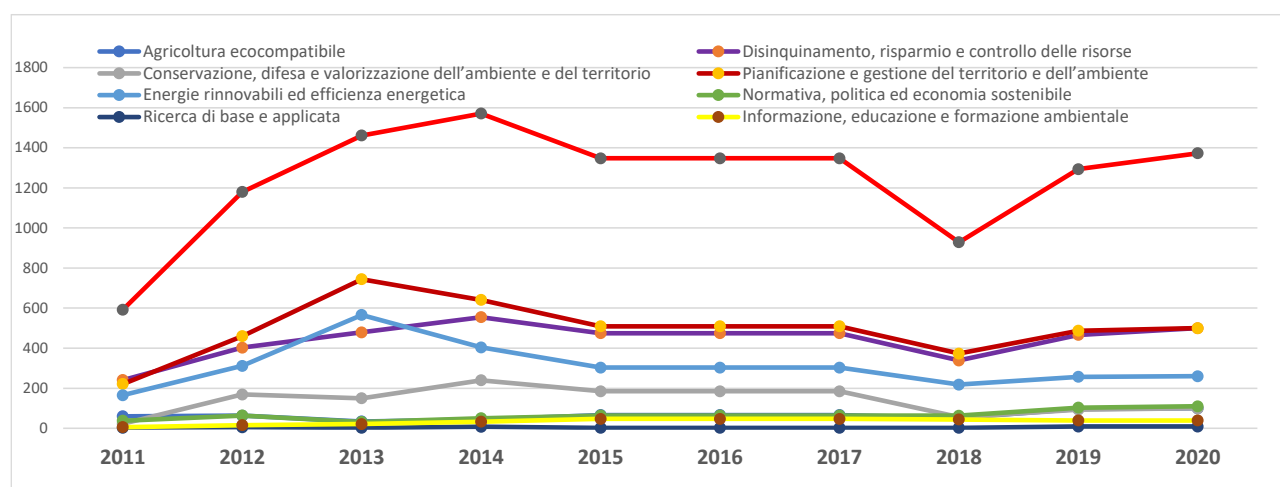
L'area tematica della *Pianificazione e gestione del territorio e dell'ambiente*, concentra il maggior numero di attività e risulta in primo piano soprattutto la crescita progressiva dell'investimento formativo verso i processi di riconversione economica e sociale in chiave sostenibile e della cosiddetta *"economia verde"*.

Questi temi che si inseriscono sostanzialmente in un'ottica di un uso razionale ed efficiente delle risorse e del contenimento degli impatti ambientali dei sistemi produttivi e dei consumi, si prefigurano come uno strumento fondamentale di lotta alle emergenze ambientali ed un'importante opportunità economica e occupazionale.

¹¹⁸ I dati provenienti dall'ISPRA, sottolineano che riparare ai danni del rischio idrogeologico costa quattro volte di più rispetto a prevenirli. Dal 1998 al 2018 il nostro Paese ha speso circa 20 miliardi di euro per rimediare agli effetti del dissesto (un miliardo all'anno in media) a fronte di 5,6 miliardi di euro investiti in progettazione e realizzazione di opere di prevenzione (circa 300 milioni l'anno). Secondo l'Istituto di ricerca per la protezione idrogeologica del Cnr (Cnr-Irpi), i rischi legati al dissesto idrogeologico sono da sempre molto concreti per il nostro Paese, causando ogni anno numerose vittime e danni.

Una buona parte dell'offerta formativa afferisce all'area tematica del *Disinquinamento, risparmio e controllo delle risorse*, ambito questo implicato nella gestione diretta delle emergenze ambientali: processi di riconversione industriale e produttiva; gestione dei processi di management rivolti al ciclo integrato dei rifiuti; monitoraggio, controllo, sicurezza, igiene e sanità ambientale e certificazioni ambientali e della qualità. L'ambito tematico inerente la *Conservazione, difesa e valorizzazione dell'ambiente e del territorio*, è interessato negli ultimi anni, da una riduzione complessiva dell'investimento formativo, registrando una bassa incidenza di attività di formazione continua proprio rispetto ad alcuni dei suoi temi di base: difesa del suolo, risorse idriche e forestali, turismo ambientale e beni culturali ambientali e paesaggistici. Risultano evidenti in tal senso, sia la mancanza di scelte politiche concrete a livello nazionale, sia di stanziamenti pubblici adeguati che vadano nella direzione della salvaguardia e riassetto del territorio anche in un'ottica di rilancio dell'economia e dell'occupazione.

Figura 5.3 – Corsi di formazione continua per area tematica, nel periodo 2010-2020



Fonte: INAPP, 2022

A livello geografico si confermano negli anni le regioni del Nord-Est quelle che investono maggiormente in attività di formazione continua ambientale. L'aggiornamento delle competenze professionali green e la riconversione industriale in direzione sostenibile sembrano supportare il sistema produttivo di questi territori fortemente industrializzati, anche grazie alla sinergia che si è creata tra i sistemi formativi e le aziende.

Le regioni e i territori del Centro e del Nord-Ovest si attestano ad un buon livello di attività, anche se scontano un ritardo importante negli investimenti volti all'aggiornamento e alla riconversione professionale in chiave sostenibile, che potrebbe essere colmato con politiche integrate in un'ottica di sistema, coinvolgendo tutti gli attori fondamentali della formazione continua.

Il Mezzogiorno registra, sul versante della formazione continua ambientale, una percentuale di investimento poco significativa. Le aziende e i lavoratori sembrano non investire in riconversione e aggiornamento professionale, in un contesto di crisi generalizzata del sistema produttivo. Sarebbe auspicabile, anche in questo caso, l'intervento dei decisori verso una politica di investimento in programmi di lungo periodo, sia per creare nuove professioni e opportunità, sia per l'aggiornamento e la riconversione degli occupati in chiave sostenibile.

5.2 SCENARI E TENDENZE DELLA FORMAZIONE CONTINUA PER LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NEL PERIODO 2015-2020

5.2.1 Premessa e metodologia di descrizione

L'ISFOL (ora INAPP) ha delineato e descritto con l'apporto di alcuni esperti tematici alcune figure professionali eco-innovative¹¹⁹, alcune delle quali riguardano l'ambito della *difesa del suolo*. Di seguito, dopo una descrizione della metodologia adottata, sono riportati dei contenuti riguardanti tre figure professionali afferenti all'ambito suddetto¹²⁰.

La metodologia adottata per la descrizione delle figure professionali eco-innovative INAPP prevede la seguente articolazione per contenuti¹²¹: *profilo sintetico*; *compiti lavorativi* che devono svolgere (distinti in: *compiti di "trasformazione"*; *compiti di "coordinamento e controllo"*; *compiti di "mantenimento-innovazione"*.); *competenze professionali* che devono avere (articolate in: *"conoscenze"* - *"teoriche"*, *"tecniche"* e *"organizzative"* -; *"capacità"* - *"cognitive"* e *"relazionali"* -; *"atteggiamenti"*). Inoltre sono descritti: il *processo lavorativo* (che è l'oggetto ove si esercita l'attività lavorativa e professionale); i *ruoli lavorativi* che possono avere; i *contesti occupazionali/organizzativi* in cui si possono collocare. Infine gli *aspetti istituzionali* riguardano le *condizioni e/o modalità* necessarie per l'inserimento (*formazione scolastica*, *corsi professionali*, *esperienza/percorsi professionali*), lo *sviluppo professionale/iter di carriera*, le *associazioni professionali di riferimento*.

5.2.2 Tre figure professionali per salvaguardare il suolo

Con riferimento all'ambito della *difesa del suolo*, si riportano dei contenuti, riguardanti le seguenti figure professionali¹²²:

- **Esperto di progettazione**
- **Manager esperto nella programmazione**
- **Tecnico manutentore**

L'**Esperto di progettazione (2° liv. risorse agroforestali)** opera nel campo dell'*agricoltura sostenibile*, della *selvicoltura naturalistica* e della *tutela della biodiversità* per consentire la realizzazione di opere e azioni strutturali. Per quanto concerne i *compiti lavorativi* di questa figura professionale, è previsto che si occupi del coordinamento e della gestione della *progettazione preliminare ed esecutiva* riguardante: *recupero ambientale di aree degradate*, *bioingegneria*, *architettura del paesaggio*, *gestione delle risorse agricole e forestali*, *monitoraggio ambientale*, ecc.. Questa figura professionale gestisce progetti di *rilievi e misure/prelievi e di analisi* per consentire *tutela e valorizzazione ambientale* e, per la *manutenzione e sorveglianza dei fenomeni idro-geologici e forestali*, deve fornire *assistenza progettuale ai cantieri*. È chiamata anche a occuparsi di *coordinare la progettazione del modello di gestione delle risorse agroforestali e delle attività sistematiche di ricognizione permanente sul loro stato* e di *coordinare la progettazione di attività volte al riciclo di rifiuti e scarti di lavorazione, di risparmio energetico e di utilizzo di fonti rinnovabili*. Inoltre altri due compiti di questa figura professionale sono: *gestire le risorse agroforestali e la tutela della biodiversità in modo da ridurre gli effetti di eventi di matrici estreme (piogge acide, siccità, desertificazione, ecc.)*; *svolgere attività di previsione dei rischi in particolare per la prevenzione degli incendi, delle frane e delle*

¹¹⁹ Gli ambiti trattati dal gruppo per lo sviluppo sostenibile dell'INAPP e le figure professionali eco-innovative sono presenti nella parte sulle figure professionali del sito internet <http://www.ifolamb.isti.cnr.it/home.html>

¹²⁰ Le figure professionali complete sono consultabili nella parte sulle figure professionali del sito internet <http://www.ifolamb.isti.cnr.it/home.html>

¹²¹ Si veda <http://www.ifolamb.isti.cnr.it/figure/aspetti.html>

¹²² I *compiti lavorativi* e le *competenze professionali* che si riportano in questo paragrafo, che sono il prodotto di un lavoro di delineazione e descrizione da parte di un gruppo ISFOL integrato da esperti esterni, sono contenuti nella seguente pubblicazione: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Servizio per lo Sviluppo Sostenibile e ISFOL (2002), *Una formazione di qualità per la sostenibilità ambientale*, FrancoAngeli.

valanghe. Per quanto riguarda le competenze professionali che deve avere questa figura professionale ci sono, per quanto concerne le conoscenze, quelle sugli aspetti metodologici-operativi delle scienze ambientali, agricole e forestali e delle altre scienze di base. Deve conoscere metodi, tecniche e strumenti di progettazione e di conduzione di cantieri e i metodi e gli strumenti di rilevamento e di rappresentazione. Altra conoscenza che deve avere è quella delle interrelazioni esistenti con gli obiettivi di altri programmi di settore e con la pianificazione territoriale di ogni livello. Inoltre questa figura professionale deve anche essere capace di comprendere l'impatto delle soluzioni in campo agroforestale, della biodiversità e delle soluzioni ingegneristiche nel contesto sociale e fisico e possedere capacità di problem setting, capacità di interpretare, identificare e descrivere i problemi dell'ambiente, del territorio, dell'acqua.

Il Manager esperto nella programmazione (3° liv. risorse agroforestali del suolo) si occupa delle risorse agroforestali, tutelando la complessità e l'unitarietà dell'area protetta, con attenzione specifica alla conservazione della biodiversità, alla prevenzione dei rischi ambientali, alla valorizzazione delle risorse agroforestali in chiave ecocompatibile. Per quanto riguarda i compiti lavorativi di questa figura professionale c'è quello della pianificazione dello sviluppo agricolo e forestale in chiave ecocompatibile, rifacendosi all'impiego di tecniche di agricoltura biologica ed integrata. È previsto che pianifichi interventi riguardanti la gestione e conservazione degli ecosistemi e della biodiversità animale e vegetale, il recupero ambientale di ecosistemi degradati, delle specie a status critico. Questa figura professionale deve anche pianificare interventi relativi alla fruizione del patrimonio naturale e alla valorizzazione della filiera agroforestale. Pianifica e valuta economicamente e finanziariamente gli interventi. Si occupa della promozione e del coordinamento del collocamento sul mercato delle produzioni agroforestali di qualità, anche attraverso l'istituzione di consorzi. È chiamata a presidiare il monitoraggio degli ecosistemi agricoli e forestali e il controllo e la verifica dei processi produttivi. Presidia anche il monitoraggio della biodiversità e il controllo e la verifica delle trasformazioni. Inoltre contribuisce alla conservazione in situ del germoplasma valorizzando nuova qualità di sementi necessaria allo sviluppo dell'agricoltura ecocompatibile. Per quanto concerne le competenze professionali di questa figura professionale, deve avere conoscenze scientifiche di ecologia, agraria, scienze forestali, botanica, zoologia, biologia, genetica, scienze ambientali, ecc.; deve avere inoltre un'integrazione tra conoscenze specialistico/disciplinari e sistemiche, tra le conoscenze teorico-tecniche e le politiche dell'ambiente e del territorio. Questa figura professionale deve anche conoscere le relazioni tra le scienze ambientali e naturali ed economiche e sociali e avere conoscenze specialistiche di biologia della conservazione, recupero ambientale, pianificazione ambientale, gestione delle risorse naturali, valutazione dell'impatto ambientale, agricoltura ecocompatibile e selvicoltura naturalistica. Deve avere conoscenza dei sistemi informativi territoriali e avere la capacità di comunicazione con gli abitanti del territorio e i potenziali fruitori del territorio stesso (grande distribuzione, consumatori, ecc.).

Il Tecnico manutentore (1° liv. risorse agroforestali) si occupa della gestione e del coordinamento di squadre di operatori che si dedicano ad attività per fare interventi strutturali (di recupero ambientale, di selvicoltura naturalistica, di rinaturalizzazione, ecc.) e non, per preservare e controllare boschi, per consentire di monitorare l'ambiente, ecc.. Per quanto concerne i compiti lavorativi di questa figura professionale c'è il recupero delle terre marginali con i metodi biologici per il miglioramento del suolo, la raccolta, moltiplicazione e semina degli ecotipi di specie foraggere. Inoltre, è anche chiamata a operare nella sistemazione del suolo, nel recupero delle aree derelitte, nelle rinaturalizzazioni e nella difesa del suolo utilizzando i metodi della bioingegneria. Questa figura professionale deve organizzare attività di tutela dei corsi d'acqua, laghi, stagni ed altri corpi idrici e di protezione e miglioramento delle acque dolci destinate alla vita dei paesi, deve predisporre e gestire attività di conduzione e manutenzione di discariche controllate di rifiuti solidi urbani, di impianti di compostaggio ed è chiamata a programmare e gestire interventi di recupero della fauna, di sistemazione dei versanti e di manutenzione delle opere di stabilità dei pendii, di protezione dalla caduta dei massi. Altro compito è quello di gestire pratiche agronomiche per la ricostruzione e sistemazione di pascoli degradati e di inerbimento dei prati. Si deve occupare dell'organizzazione di attività di ricerca (raccolta e preparazione di semi, talee, provenienti dagli ecotipi della flora autoctona per la ricostituzione dei boschi), della disposizione di attività di prevenzione e gestione degli incendi, frane e valanghe e di conservare la biodiversità. Per quanto riguarda le competenze professionali che deve avere questa figura professionale c'è quella di conoscere le basi dell'ecologia, delle scienze agrarie e forestali, della biologia, della geologia e della geometria. Deve anche conoscere gli elementi di diritto e di legislazione ambientale in rapporto al sistema di

riferimento (leggi, norme, regolamenti, disposizioni, provvedimenti) e conoscere i metodi e tecniche di misura, monitoraggio, telerilevamento, le tecniche di conduzione di cantiere e di sicurezza degli ambienti di lavoro. Inoltre, deve avere la competenza di riconoscere gli ambienti fisici e il carattere dei luoghi di intervento, manutenzione e ripristino, possedere capacità di coordinamento e sintesi di lavori di operatori ed essere in grado di utilizzare tecniche di project management.

5.2.3 Un modello di innovazione e di economia circolare nell'industria cartaria tedesca

Creapaper è un'azienda tedesca con più di 50 lavoratori a tempo pieno. Legata ad una produzione circolare di carta e di packaging innovativo¹²³, *Creapaper* mette a disposizione dell'industria di questo settore produttivo un nuovo materiale: della semplicissima erba di campo. Si tratta di fieno essiccato che è stato introdotto soddisfacendo i requisiti richiesti dalle varie cartiere, attraverso un procedimento sviluppato e brevettato dall'azienda stessa. L'utilizzo di questo nuovo materiale, all'interno del ciclo di produzione dell'industria cartaria, può sostituire fino al 90% tutti i tipici materiali usati finora per creare carta e sostituisce di fatto l'impiego di fibre provenienti dal legno o dalla carta riciclata, riducendo, inoltre, le emissioni di CO2 fino al 75%¹²⁴. Solo la carta trasparente non può essere prodotta con questo nuovo materiale. Oggi l'azienda produce anche cannucce e bicchieri monouso per la ristorazione da asporto.

Creapaper ha sviluppato un proprio metodo produttivo innovativo e brevettato. Il loro gruppo di lavoro, pertanto, si occupa dei suoi progetti con molta passione e con una propria specializzazione tecnica, di alta qualità e sono alla continua ricerca di collaboratori a tutti i livelli. Come partner promozionali, la loro gamma di attività è molto sfaccettata, passa dalla semplice produzione fino allo sviluppo di nuove idee di produzione e definiscono, infatti, la loro attività non un lavoro ma una vocazione.

La fibra vegetale degli articoli *Creapaper* proviene da coltivazione biologica controllata e si è guadagnata la certificazione bio già dal 2013. I loro prodotti, infatti, portano il logo della certificazione di qualità tedesca "Öko-Kontrollstelle DE-ÖKO-007". Attraverso questo metodo produttivo, vengono totalmente esclusi procedimenti che prevedano l'uso di sostanze chimiche, mentre l'utilizzo di acqua si riduce all'1% in confronto alla classica produzione con fibre legnose e/o cellulosa lignea.

Facendo un confronto tra il metodo di produzione industriale classico delle cartiere con quello della *Creapaper*, il bilancio è molto chiaro:

- Risparmio energetico: 112 KW/h contro gli oltre 5.000KW/h del metodo tradizionale di produzione
- Risparmio di risorse idriche pari a 6 litri per tonnellata di prodotto contro i 6.000 litri per tonnellata del metodo tradizionale di produzione
- Basso impegno logistico contro i 4.000 km percorsi in media col metodo tradizionale di produzione
- 1,2 tonnellate di erba di campo producono una tonnellata di fibra contro le 2,3 tonnellate di legno che servono col metodo tradizionale di produzione

Impiegare l'erba incolta come materia prima non prevede, altresì, modificazioni o l'addizione diretta di particolari aggregati nelle macchine e negli impianti preesistenti. In questo modo, *Creapaper* opera "mano nella mano" con i tradizionali stabilimenti dell'industria della carta e con professionisti di prodotti di marca. Realizzano di fatto metodi di imballaggio innovativi ed intelligenti.

Ad oggi, ci sono 26 fabbriche di cinque stati europei che collaborano con l'azienda. La loro ambizione è quella di mutare in maniera decisiva l'utilizzo di materie prime nella millenaria tradizione della produzione di carta e portare l'erba dei prati, assieme alla cellulosa vegetale, al terzo posto per importanza nella classifica delle materie prime impiegate nell'industria cartaria.

I prodotti *Creapaper*, oltre ad essere impiegati come imballaggio in generale per qualsiasi bene, sono adatti anche per tutti i tipi di alimenti o articoli della cosmetica. Il loro raggio di destinazione è veramente molto ampio. La loro tecnologia di processo è protetta da ben oltre 60 brevetti rilasciati in tutto il mondo. Questa carta è riciclabile, compostabile e possiede tutte le certificazioni e le autorizzazioni per un ampio utilizzo

¹²³*Creapaper* ha vinto il "KFW Award 2017" (KFW - Bank aus Verantwortung). Nel 2018 si è piazzata al terzo posto al "NRW startup Awards" ed è una delle 7 vincitrici del "German Innovation Prize for Climate Change and Environment 2018"

¹²⁴Per ulteriori approfondimenti si può consultare il loro sito: <https://www.creapaper.de/>

nell'industria delle cartiere e degli imballaggi. La produzione sostenibile di carta e cartone, con l'utilizzo di questa nuova materia prima, permette di raggiungere i seguenti principali obiettivi:

- Ridurre il cambiamento climatico (attraverso la riduzione delle emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera)
- Risparmio di acqua fino al 95%
- Risparmio energetico fino al 90%
- Assenza totale di prodotti chimici
- Uso a cascata delle risorse (ad esempio, proteine dalle piante per medicinali ed alimentazione)
- Rinaturazione di terreni incolti o al maggese (nell'Europa dell'Est, ad esempio)
- Prevenzione delle monoculture e deforestazioni, difesa del suolo

Un altro importante aspetto è che l'erba colta nei terreni da utilizzare, proviene in larga parte dai numerosi campi aperti, non sfruttati in alcun modo. In questi casi, quando l'erba è cresciuta eccessivamente, non può più essere usata come cibo per gli animali ruminanti e può essere tranquillamente utilizzata come materia vergine, anziché lasciarla seccare sul campo. Lo sfruttamento di terreni finora non utilizzati, o di zone di particolare pregio ecologico, permette di integrare, con un'entrata economica aggiuntiva, gli introiti del settore agricolo, aumentando così la capacità di creare nuovi posti di lavoro nelle regioni colpite da un alto tasso di disoccupazione e di esodo rurale.

La tarda mietitura per la produzione di carta, inoltre, favorisce la biodiversità e proteggono le api e i loro processi di impollinazione. Si tratta di creature così importanti per gli ecosistemi e così scarsamente tutelate, che proprio negli ultimi tempi stanno rischiando l'estinzione. Non meno importante è la salvaguardia degli alberi e delle foreste derivante da questo nuovo metodo produttivo, grazie alla sostituzione del legno come materia prima in questo importante settore industriale.

PARTE 2

MONITORAGGIO DELLE *POLICY* DI FORMAZIONE CONTINUA

CAPITOLO 1. LA PROGRAMMAZIONE DI SISTEMA DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

1.1 DALLA STRATEGIA ITALIANA PER L'APPRENDIMENTO PERMANENTE AL PIANO NUOVE COMPETENZE: UPSKILLING E RESKILLING AL CENTRO DELLE POLITICHE DEL CAPITALE UMANO

1.1.1 La strategia italiana per l'apprendimento permanente e i principi europei della *three step strategy*

La necessità di tenere aggiornate le proprie competenze attraverso percorsi di *upskilling* e *reskilling* si è manifestata quale esigenza ampiamente diffusa nella società attuale anche prima della pandemia, determinata in gran parte come conseguenza delle transizioni digitali e tecnologiche (automazione e intelligenza artificiale), delle transizioni verdi (eco-tecnologie ed energie sostenibili e rinnovabili) e delle transizioni demografiche, che condizionano fortemente i mercati del lavoro, connotandoli sempre più in una prospettiva trasformativa e transizionale.

La scheda programmatica per il semestre europeo del 2017, “Competenze per Il mercato del lavoro”¹²⁵ poneva già tra le sfide da affrontare quella dello squilibrio tra domanda e offerta di competenze nel mercato del lavoro, in cui le competenze ricercate dai datori di lavoro sono diverse da quelle offerte sia da chi lavora sia da chi è in cerca di lavoro. Nella relazione veniva già attenzionato come “tale squilibrio potesse causare perdite economiche e sociali di breve e lungo termine per le persone, i datori di lavoro e la società” (*ibidem* pag. 6), strettamente legate a bassi tassi di occupazione rilevati per i lavoratori più fragili generalmente poco qualificati e con bassi livelli di competenze (tenendo in dovuta considerazione che durante un periodo di crisi i risultati del mercato del lavoro peggiorano anche per coloro con alti livelli di istruzione).

Una robusta dinamicità e reattività delle qualificazioni e delle competenze sostenuta da modelli di *governance* coesi dei sistemi di istruzione e formazione e lavoro può fornire concrete opportunità per fronteggiare tale squilibrio e le conseguenze negative da esso determinate, ancor più acuitizzate dagli effetti della emergenza epidemiologica riconosciuta quale ulteriore *driver* di accelerazione del cambiamento del mercato del lavoro. Attualmente, l'*upskilling*, ovvero il miglioramento delle competenze personali attraverso percorsi di formazione e aggiornamento che consentono di lavorare in contesti professionali più elevati, e il *reskilling*, ovvero la riqualificazione professionale necessaria per far fronte all'obsolescenza delle competenze, rappresentano due opportunità fondamentali, se pertinenti con le richieste del mercato del lavoro e con i fabbisogni di competenze di cittadini e lavoratori, in grado di facilitare tutti i processi di transizione.

A tale riguardo, il 19 dicembre 2016 il Consiglio d'Europa ha adottato la Raccomandazione sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze degli adulti¹²⁶ basata su quella che viene definita la “*three steps strategy*”¹²⁷ da attuare con la cooperazione e il coinvolgimento diretto di tutti gli *stakeholders* rilevanti, coinvolti a diverso titolo in tutte le fasi (dallo sviluppo all'erogazione) delle opportunità di apprendimento. Secondo tale strategia in ciascun Paese:

1. deve essere offerta e garantita la possibilità di accedere ad un processo di valutazione per individuare le competenze acquisite indipendentemente dai contesti nei quali l'apprendimento è avvenuto ai fini della definizione dei fabbisogni di miglioramento;
2. sulla base degli esiti della fase precedente deve essere predisposta una proposta formativa articolata in unità e moduli, basata sui risultati di apprendimento e sulla domanda del mercato del lavoro locale, regionale e nazionale;
3. il percorso avviato deve concludersi con una certificazione funzionale al conseguimento di qualificazioni di livello 3 o 4 EQF.

Tali indicazioni hanno trovato un ampio riscontro nell'azione legislativa e programmatica nazionale che, grazie ad un profondo e complesso processo di cooperazione interistituzionale a diversi livelli, ha portato

¹²⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_skills-for-labour-market_it.pdf

¹²⁶ RACCOMANDAZIONE (UE) sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze, 19 dicembre 2016

¹²⁷ Step 1 – Valutazione iniziale delle competenze, Step 2 – Offerta personalizzata di percorsi di qualificazione o riqualificazione, Step 3 – Validazione finale degli apprendimenti

l'Italia, già a partire dal 2012, a muoversi gradualmente verso la definizione della strategia italiana per l'apprendimento permanente, varata nell'ambito della legge di riforma del mercato del lavoro n.92/2012¹²⁸ e alla quale si sono successivamente aggiunte ulteriori misure di *policy* (la riforma dei servizi per il lavoro e delle politiche attive¹²⁹; l'introduzione del Reddito di cittadinanza¹³⁰; l'introduzione del sistema duale¹³¹; la riforma degli Istituti Professionali¹³²) che ne hanno ampliato il quadro normativo di riferimento e lo spettro dei beneficiari, con particolare riferimento ai target maggiormente svantaggiati e vulnerabili in termini di competenze e qualificazioni possedute.

La strategia italiana per l'apprendimento permanente, riconosce, in linea con le indicazioni dell'Unione europea, il diritto individuale all'apprendimento permanente che avviene nei diversi contesti, formali, non formali e informali e nelle diverse fasi della vita, quale leva strategica al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze degli individui, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale, attraverso la messa in trasparenza, il riconoscimento, la spendibilità e portabilità delle competenze e delle qualificazioni in ambito nazionale ed europeo. Al fine di rendere l'apprendimento permanente una realtà concreta in termini di nuove opportunità e servizi (orientamento, individuazione, valutazione, certificazione etc.) rivolti a cittadini e organizzazioni, la strategia poggia sull'implementazione di tre sistemi, strettamente connessi tra loro:

- a. **il sistema delle reti territoriali integrate dei servizi di istruzione, formazione e lavoro**¹³³ finalizzato ad ampliare la platea dei beneficiari dei servizi di apprendimento permanente attraverso: la creazione di sinergie tra i sistemi di apprendimento formali, non formali e informali e tra i diversi soggetti dell'offerta formativa; la promozione di azioni trasversali tra le diverse offerte formative e di servizio qualificandone gli standard, gli obiettivi e gli impatti; l'integrazione tra le diverse opportunità per l'inserimento lavorativo, anche attraverso la riqualificazione professionale; la promozione del contratto di apprendistato valorizzandone i contenuti formativi; la promozione di azioni condivise di orientamento permanente e di accompagnamento finalizzate al rientro nei sistemi di istruzione e formazione o all'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro; ed infine la promozione della formazione continua dei lavoratori;
- b. **il sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC)**¹³⁴ istituito nel 2013¹³⁵ e messo a regime nel 2021 con l'adozione delle Linee Guida per l'interoperatività degli Enti Pubblici Titolari¹³⁶ finalizzato a favorire la trasparenza, la spendibilità, la portabilità e l'incrementalità delle competenze e delle qualificazioni in ambito nazionale ed europeo, anche in termini di riconoscimento di crediti, al fine di promuovere la crescita e la valorizzazione dell'intero patrimonio culturale e professionale della persona, sia attraverso la riorganizzazione delle certificazioni in esito a percorsi di apprendimento formale sia attraverso l'individuazione, la validazione e la certificazione delle competenze acquisite in contesti di apprendimento non formale o informale. Il SNCC assume la referenziazione a EQF, attraverso il QNQ istituito nel 2018¹³⁷, e adottato nel 2022 con il nuovo Rapporto di referenziazione delle qualificazioni italiane a EQF¹³⁸, quale criterio obbligatorio per l'inclusione delle qualificazioni nel Repertorio Nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali.
- c. **Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro - SIU**¹³⁹, istituito nel 2015¹⁴⁰ e strutturato in nodi di coordinamento (un nodo di coordinamento nazionale presso ANPAL e il MLPS e nodi di coordinamento regionali e delle Province autonome), volto a migliorare i servizi offerti nell'ambito della rete delle politiche attive per il lavoro, attraverso la conservazione degli atti, l'interoperabilità delle

¹²⁸ LEGGE 28 giugno 2012, n. 92, art. 4, commi da 51 a 61 e da 64 a 68

¹²⁹ DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2015, n. 150

¹³⁰ DECRETO LEGGE 28 gennaio 2019, n. 4

¹³¹ DECRETO LEGISLATIVO 15 giugno 2015, n. 81

¹³² DECRETO LEGISLATIVO 13 aprile 2017, n. 61 e successivi decreti attuativi

¹³³ LEGGE 28 giugno 2012, n. 92, art 4, commi 55 e 56.

¹³⁴ LEGGE 28 giugno 2012, n. 92, art 4, commi 58 e 64 – 68

¹³⁵ DECRETO LEGISLATIVO 16 gennaio 2013, n. 13

¹³⁶ DECRETO INTERMINISTERIALE, 5 gennaio 2021

¹³⁷ DECRETO INTERMINISTERIALE, 8 gennaio 2018

¹³⁸ Adottato con Accordo in Conferenza Stato-Regioni nell'agosto 2022

¹³⁹ DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2015, n. 150, artt. 13, 14 e 15

¹⁴⁰ DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2015, n. 150, artt. 13, 14 e 15

banche dati centrali e territoriali esistenti, il supporto al monitoraggio e alla valutazione delle misure e degli interventi erogati, costituendo base informativa per la formazione e il rilascio del Fascicolo elettronico del Lavoratore (ex Libretto formativo del cittadino¹⁴¹).

La messa a regime di tali sistemi fornisce le condizioni necessarie per costruire un’ampia e stabile governance multilivello capace di coordinare i diversi *provider* dell’istruzione, formazione, lavoro e inclusione sociale grazie all’implementazione di forme organizzative, servizi e strumenti classificatori maggiormente appropriati per raggiungere (*outreach*) e contrastare le povertà e le fragilità educative, segnatamente quelle più marginali e vulnerabili, prendere in carico in modo integrale la persona e rendere i servizi sempre più accessibili e personalizzati e colmare il divari di competenze nel mercato del lavoro.

Come ampiamente sottolineato nel 2019 nel Rapporto italiano di attuazione della Raccomandazione *Upskilling Pathways*¹⁴², la strategia italiana per l’apprendimento permanente aveva in gran parte già fatto propri i principi della “*Three steps strategy*” sopra richiamati, l’attenzione posta alla *governance* integrata e multilivello e la realizzazione di azioni di intercettazione dei target più deboli e difficili da raggiungere come anche testimonia il “Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta”¹⁴³ adottato nel 2021, volto a dare attuazione congiunta alle linee di indirizzo nazionali e comunitarie in materia di apprendimento permanente, attraverso la promozione del miglioramento delle competenze degli adulti (*upskilling e reskilling*) a partire dalla valorizzazione delle competenze acquisite nei diversi contesti (formale, non formale e informale). Nello specifico, le attività del Piano prevedono 3 direttrici di intervento:

1. *Intercettare e orientare gli individui* attraverso il potenziamento dei servizi esistenti, migliorandone l’attrattività e l’efficacia e l’attivazione di nuove forme di intervento;
2. *Qualificare e riqualificare il capitale umano* attraverso l’incremento della personalizzazione degli interventi di apprendimento, con un focus specifico sulle competenze di base, chiave e trasversali;
3. *Intermediare e sincronizzare domanda e offerta di competenze* attraverso azioni di sistema quali i servizi di individuazione valutazione e certificazione delle competenze e azioni innovative rivolte all’utenza di riferimento.

Sebbene il Piano strategico nazionale non fosse dotato di una dotazione finanziaria propria né di un diretto e vincolante raccordo con i diversi programmi e fonti di investimento nazionale e comunitario, ha saputo rappresentare un’importante bussola in grado di attrarre e orientare, in modo rilevante, gli indirizzi strategici sia della programmazione del Fse + 2021-2027 sia i programmi di investimento e riforma del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In particolare il Piano strategico nazionale ha rappresentato la fonte strategica di ispirazione e sviluppo per la definizione del Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC) adottato con decreto del 28 dicembre 2021, che rappresenta un utile quadro di sintesi dei cambiamenti in atto e di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e dagli effetti della pandemia da COVID 19.

¹⁴¹ DECRETO LEGISLATIVO 10 settembre 2003, n. 276, art. 2, comma 1, lettera i)

¹⁴² Cfr MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI e MINISTERO DELL’ISTRUZIONE, DELL’UNIVERSITA’ E DELLA RICERCA, Rapporto di attuazione della Raccomandazione *Upskilling Pathways* (2019)

¹⁴³ ACCORDO IN CONFERENZA UNIFICATA, 8 luglio 2021

1.1.2 Il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC): quadro di coordinamento strategico per gli interventi di *upskilling* e *reskilling*

Il Piano Nuove Competenze si colloca nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)¹⁴⁴, varato dall'Unione Europea nel pieno della pandemia con l'obiettivo dichiarato di *“rendere le economie e società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide e alle opportunità delle transizioni ecologica e digitale”*. Una delle sette Aree Flagship del Next Generation EU¹⁴⁵ rese note dalla Commissione europea, vale a dire le aree su cui gli Stati membri dovranno intervenire con investimenti mirati per poter accedere ai fondi europei, è, infatti, espressamente connessa all'innalzamento delle competenze della popolazione in termini di *upskilling* e *reskilling* considerata un'area di investimento fondamentale per sostenere le transizioni verdi e digitali, aumentare l'innovazione e il potenziale di crescita, promuovere la resilienza economica e sociale e garantire un'occupazione di qualità e l'inclusione sociale.

Nello specifico, il Piano mira a disegnare la costruzione di un sistema graduale e progressivo di servizi per l'apprendimento permanente, valorizzando le linee di complementarità e integrazione degli interventi, all'interno di una *governance* di coordinamento rafforzato, favorendo, di volta in volta, la possibilità di interventi integrativi e addizionali, a valere su altre fonti di finanziamento nazionale e comunitario, volti a raggiungere un vasto spettro di beneficiari (occupati e disoccupati) con bassi livelli di qualificazione e competenze e con diversi gradi e tipologie di fragilità e vulnerabilità.

All'interno del Piano si inseriscono 3 Programmi guida:

- il Programma di riforma Garanzia per l'Occupabilità dei Lavoratori (GOL)¹⁴⁶, l'iniziativa che costituisce il perno dell'azione di riforma delle politiche attive per il lavoro, rispetto al quale il PNC orienta più specificamente, in una logica integrata, le misure riguardanti la formazione professionale dei beneficiari nel Programma, in sinergia con il Piano straordinario di rafforzamento dei centri per l'impiego, già finanziato in buona parte a valere sul bilancio dello Stato e che diventa parte anch'esso del PNRR;
- Il Programma di investimento Sistema Duale (SD) che promuove l'acquisizione di nuove competenze da parte dei giovani tra i 15 e i 25 anni, favorendo il *matching* tra il sistema dell'istruzione e della formazione e il mercato del lavoro attraverso il potenziamento delle misure di alternanza e segnatamente del contratto di apprendistato duale.
- il Fondo Nuove Competenze (FNC), finanziato a valere su fondi nazionali e 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.

Il Programma GOL prevede sia percorsi di aggiornamento, di formazione di breve durata¹⁴⁷ volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze (in particolare derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche o dagli effetti della pandemia da Covid-19) sia percorsi di riqualificazione¹⁴⁸, di durata più ampia volti ad un innalzamento dei livelli di qualificazione EQF attraverso il conseguimento di una qualificazione o parte di essa inclusa nel Repertorio Nazionale. Nell'ambito di tali percorsi, sono previsti anche moduli integrativi di potenziamento e rafforzamento delle competenze di base con particolare riguardo alle competenze digitali, alfabetiche, matematiche e finanziarie e multilinguistiche, in coerenza con i framework europei e

¹⁴⁴ In particolare, per le misure contenute nelle iniziative di riforma e investimento nell'ambito della Missione 5, componente 1

¹⁴⁵ [Next Generation EU](#) è lo strumento finanziario istituito per aiutare a riparare gli immediati danni economici e sociali causati dalla pandemia del coronavirus

¹⁴⁶ Nello specifico il Programma GOL è rivolto a: beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, disoccupati percettori di Naspi o Dis-Coll, beneficiari di misure di sostegno al reddito di natura assistenziale (ad es. reddito di cittadinanza); lavoratori con redditi molto bassi (*working poor*), disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani NEET con meno di trenta anni, donne in condizioni di svantaggio e lavoratori 55enni e oltre

¹⁴⁷ La durata può arrivare a 150 ore, a cui possono aggiungersi eventuali ulteriori ore di alternanza/tirocinio/formazione interna. I contenuti sono prevalentemente professionalizzanti e possono integrare anche moduli di rafforzamento delle competenze di base e trasversali, in base alla rilevazione degli specifici fabbisogni del beneficiario

¹⁴⁸ Hanno una durata compresa tra 150 e 600 ore, a cui possono aggiungersi eventuali ore aggiuntive di alternanza, tirocinio o formazione interna

internazionali¹⁴⁹. Tutti i percorsi di GOL prevedono preliminarmente attività di *assessment* per la rilevazione dei fabbisogni di competenze, il riconoscimento dei crediti formativi e l'allineamento delle competenze (anche attraverso metodologie di *skill gap analysis*) ai fini sia della valorizzazione delle competenze già in possesso dei beneficiari (acquisite in diversi contesti istruzione/formazione/lavoro/vita), sia della personalizzazione del servizio erogato. Completa il quadro, una ampia attività di *profiling* a garanzia dell'uniformità del servizio rispetto alla popolazione di riferimento.

Nell'ambito del Programma SD la conduzione congiunta dei percorsi di apprendimento da parte di istituzioni formative e imprese diventa garanzia di pertinenza dei contenuti formativi, e quindi di qualità, attrattività ed efficacia della formazione in prospettiva occupazionale e di inclusione sociale. L'ulteriore investimento nell'ambito del PNC nell'assetto duale, varato nel 2015, amplia lo spazio e la portata di questo tipo di apprendimento, rispondendo all'esigenza di disporre di personale qualificato su temi strategici anche tra le giovani leve in virtù di processi innovativi che necessitano di una capacità del sistema di coinvolgere in senso prospettico tutta la popolazione potenzialmente lavorativa.

Il Fondo Nuovo Competenze (FNC) punta all'innalzamento del livello del capitale umano con la finalità di mantenere l'occupabilità dei lavoratori coinvolti e allo stesso tempo di consentire alle imprese di riorganizzare i propri processi produttivi in un periodo di profondi cambiamenti tradizionali. Anche il Fondo, come gli altri due Programmi, procede nella direzione di pianificare e organizzare la formazione per competenze, sulla base di una impostazione personalizzata e aderente ai fabbisogni degli individui, permettendo ai singoli beneficiari di acquisire e di vedere riconosciute competenze secondo una logica di incrementalità e portabilità. Nella prima edizione del FNC vi è stata una significativa partecipazione delle imprese e un notevole numero di richieste sostenute anche grazie alla partecipazione dei Fondi Interprofessionali, considerati interlocutori naturali nell'accompagnare le imprese nei processi formativi¹⁵⁰.

È evidente che i tre Programmi attribuiscono alla formazione un compito sociale nuovo e di portata più ampia, non più solo in funzione compensativa in situazioni di crisi (occupazionali) o di fallimenti (scolastico/formativo) ma più in generale in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale al fine di garantire a ogni persona di acquisire e mantenere competenze che consentono di partecipare attivamente alla società e di gestire con successo le transizioni di vita e di lavoro.

Più in generale, tale riposizionamento della formazione quale strumento operativo per rafforzare l'occupabilità degli individui, per ridurre le povertà e i divari di sviluppo e per accrescere la competitività e la produttività delle imprese, ha prodotto negli ultimi dieci anni (a partire dalla strategia italiana per l'apprendimento permanente soprarichiamata e dei progressi maturati in questi anni nell'ambito del sistema nazionale di certificazione delle competenze) una serie di effetti di cambiamento nelle politiche del lavoro/formazione/inclusione sociale sempre più caratterizzate da:

- modalità di programmazione ed organizzazione della formazione maggiormente aderenti ai fabbisogni degli individui e alle concrete esigenze del mercato del lavoro in grado di mettere realmente al centro la persona e la domanda di competenze;
- valorizzazione delle competenze acquisite e riconoscimento dell'importanza dell'incrementalità delle competenze per rendere effettivo il diritto individuale all'apprendimento permanente;
- maggiore integrazione tra politiche attive del lavoro e formazione basata sia su meccanismi mirati e stringenti di condizionalità sia sull'aggiornamento e la riqualificazione delle competenze dei lavoratori;
- partecipazione di tutti gli attori dei servizi per il lavoro, l'istruzione, la formazione e l'inclusione socio-lavorativa, in un'ottica di complementarità e non di sovrapposizione delle reti integrate territoriali, così come richiamato nello stesso Piano Nuove Competenze (PNC), nell'idea della presa in carico della persona nella sua totalità.

¹⁴⁹ Il Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER); il Quadro europeo per le competenze digitali (DigComp); il Quadro europeo delle competenze ICT (e-CF) ; il Quadro europeo delle competenze imprenditoriali (EntreComp); la Raccomandazione europea sulle competenze chiave del 2018; i framework per la valutazione delle competenze alla base delle indagini internazionali dell'OCSE e segnatamente quelli di *literacy* e *numeracy* dell'indagine PIAAC di *reading, mathematics e science* dell'indagine PISA

¹⁵⁰ In questo senso si va verso un modello di FNC in grado di allargare l'intervento dei Fondi Interprofessionali

1.2 LA PARTECIPAZIONE DEI FONDI INTERPROFESSIONALI AL FONDO NUOVE COMPETENZE

L'universo di riferimento: aziende partecipanti complessive a FNC

Il Fondo Nuovo Competenze (FNC), istituito, mediante il decreto legge "Rilancio" (art. 88 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34), è pari a 730 mln di cui 230 mln erogati dal Fondo PON SPAO. Il FNC eroga contributi finanziari a favore di tutti i datori di lavoro privati che abbiano stipulato, per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa ovvero per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori, accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro per i quali le ore in riduzione dell'orario di lavoro sono destinate a percorsi di sviluppo delle competenze dei lavoratori¹⁵¹.

Lo sviluppo e l'acquisizione di nuove competenze devono essere connessi all'esigenza dell'impresa di introdurre innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo di prodotto o servizi in risposta alle mutate esigenze produttive dell'impresa stessa e deve essere funzionale all'aggiornamento/incremento delle competenze del lavoratore anche al fine del conseguimento di una qualificazione di livello EQF 3 o 4, rispondendo in tal modo anche alla *Raccomandazione europea sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze per gli adulti del 19 dicembre 2016*.

Per il conseguimento di questi obiettivi gli accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro devono prevedere l'adozione di specifici progetti formativi la cui implementazione può essere interna e/o esterna all'azienda. La progettazione formativa deve essere personalizzata sia rispetto ai fabbisogni espressi dell'impresa, sia rispetto al gap di competenze del lavoratore.

Il FNC rimborsa il costo, comprensivo dei contributi previdenziali e assistenziali, delle ore di lavoro in riduzione destinate alla frequenza dei percorsi di sviluppo delle competenze da parte dei lavoratori. Il limite massimo delle ore per lo sviluppo delle competenze per ogni lavoratore è pari a 250. I lavoratori inseriti nei percorsi di sviluppo delle competenze finanziati da FNC per tutto il periodo di svolgimento della formazione non possono essere destinatari di trattamenti di sostegno al reddito e all'occupazione che prevedano la riduzione dell'orario di lavoro (es. Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO); Cassa Integrazione Straordinaria (CIGS); Cassa Integrazione Guadagni in deroga; contratti di solidarietà, FIS).

Il costo finanziario del piano formativo può essere sostenuto da più attori: l'impresa stessa che presenta il Piano; i Fondi Interprofessionali per le aziende che vi aderiscono; le Regioni, attraverso fondi propri o del FSE. Rispetto a queste ultime, nel 2021 si registrano in particolare due provvedimenti, per un ammontare complessivo di finanziamento della formazione di circa 5,5 milioni di euro: nello specifico, la Regione Veneto, a valere sull'Asse 1 POR FSE 2014-2020, finanzia con 500 mila euro i piani di formazione presentati su FNC¹⁵²; più consistente il finanziamento da parte della Regione Lazio che stanziava 5 milioni di euro sempre a valere sul POR FSE 2014-2020¹⁵³.

I percorsi ammessi devono essere realizzati:

- entro i 90 giorni dall'approvazione della domanda;
- entro 120 giorni dall'approvazione della domanda nel caso di istanza presentata dai Fondi paritetici Interprofessionali e dal Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori. Successivamente alla pubblicazione dell'Avviso si è disciplinato che tale termine sia applicato anche alle istanze presentate direttamente dalle imprese che si avvalgono per la formazione di un Fondo interprofessionale.

L'erogazione del contributo è materialmente eseguita da INPS, su mandato di ANPAL, in due tranches: anticipazione del 70% all'approvazione e 30% dopo l'invio della richiesta di saldo.

Il saldo può essere richiesto al completamento delle attività di sviluppo delle competenze da parte dei lavoratori e deve essere presentato entro i successivi 40 giorni dalla conclusione.

La richiesta di saldo deve essere accompagnata anche dalla trasmissione della copia dell'Attestato finale di messa in trasparenza delle competenze acquisite che, secondo la nota integrativa che lo accompagna, deve contenere i seguenti dati:

¹⁵¹ Cfr. Modalità per l'accesso al Fondo Nuove Competenze (FNC), di cui al decreto legge "Rilancio" (art. 88 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, modificato dall'art. 4 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104), attuato sulla base delle disposizioni del decreto interministeriale del 9 ottobre 2020 e del decreto interministeriale integrativo del 22 gennaio 2021, e decreti successivi

¹⁵² DGR n. 609 del 11 maggio 2021

¹⁵³ Determina Dirigenziale G07576 del 18 giugno 2021 e successiva rettifica con determina G08743 del 11 luglio 2021

- denominazione Settore economico professionale (SEP) dell’Atlante del lavoro e delle qualificazioni;
- denominazione Area di attività (ADA) dell’Atlante del lavoro e delle qualificazioni;
- attività e risultati attesi dell’Atlante del lavoro e delle qualificazioni.

Tra la fine del 2021 e il 2022 il legislatore ha apportato alcune modifiche alla norma di istituzione del Fondo, propedeutiche all’emanazione del Decreto che nel corso del 2022 consentirà di utilizzare le ulteriori risorse stanziare. In particolare, il comma 8, art.9 del Decreto-Legge 30 dicembre 2021, n. 228¹⁵⁴, estende il periodo temporale di utilizzo del Fondo a tutto il 2022, mentre l’art.24 del Decreto-Legge 1 marzo 2022, n. 17¹⁵⁵, estende l’ambito di applicazione del Fondo includendo anche tra i beneficiari quelle imprese che hanno già sottoscritto progetti di investimento strategico, così come definiti ai sensi dell’art.43 del DL 25 giugno n.112: si tratta di progetti di transizione industriale che necessitano di un adeguamento delle competenze dei lavoratori.

ANPAL Servizi ha realizzato un monitoraggio dei dati sulle caratteristiche della partecipazione al Fondo Nuove Competenze¹⁵⁶.

Il numero di aziende con istanze approvate è pari a 6.710, il 91% di quelle che hanno inoltrato istanza; il numero di lavoratori coinvolti è 375.866 (pari al 94% di quelli per i quali sono state avanzate richieste) con 47.675.878 ore di formazione finanziate (pari al 93% delle richieste avanzate) (Tab. 1.1). Per quanto riguarda gli importi “approvati” ammontano a circa 778 milioni. Va registrato, inoltre, un *overbooking* di oltre 630 milioni di euro¹⁵⁷. Non a caso le nuove risorse previste per il 2022 andranno inizialmente a coprire il cosiddetto “*overbooking*” delle richieste di finanziamento che risulteranno approvabili.

Tabella 1.1 - Quadro generale delle istanze presentate dal 6 novembre 2020 a giugno 2021 (v.a. e v. %)

Stato pratica	N. Aziende		N. Lavoratori		Ore formazione		Importo (€)	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Approvazione	6.710	46%	375.866	52%	47.675.878	50%	777.767.584	53%
Rigetto/Rinuncia	264	2%	11.351	2%	1.455.108	2%	23.137.252	2%
Ripresentate fuori termine	117	1%	6.112	1%	924.885	1%	12.892.867	1%
Sospensione	258	2%	9.262	1%	1.632.799	2%	21.633.018	1%
<i>Overbooking</i>	7.138	49%	317581	44%	43.455.223	46%	631.383.815,4	43%
Totale complessivo	14.487	100%	720.172	100%	95.143.893	100%	1.466.814.536	100%

Fonte: ANPAL Servizi, 31.12.2021

I dati complessivi di ANPAL Servizi restituiscono, inoltre, una distribuzione maggiore di aziende, lavoratori e fondi richiesti per la macro-area del Nord del Paese, mentre il numero delle aziende aderenti è maggiore nel Centro per la maggiore presenza, in questa macro-regione, di aziende di medie e piccole dimensioni. Va

¹⁵⁴ Nello specifico: ‘All’articolo 88, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, relativo alla costituzione del «Fondo Nuove Competenze» per la graduale ripresa dell’attività dopo l’emergenza epidemiologica, le parole «per gli anni 2020 e 2021» sono sostituite dalle seguenti: «per gli anni 2020, 2021 e 2022»

¹⁵⁵ Art. 24 Disposizioni in materia di Fondo Nuove Competenze 1. All’articolo 11-ter, comma 2, primo periodo, del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 301, dopo le parole «transizione ecologica e digitale» sono inserite le seguenti: «nonché a coloro che abbiano sottoscritto accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico, ai sensi dell’articolo 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ovvero siano ricorsi al Fondo per il sostegno alla transizione industriale di cui all’articolo 1, comma 478, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, e conseguentemente emerga un fabbisogno di adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori»

¹⁵⁶ I dati rilevati da Anpal Servizi al 30 dicembre 2021 riguardano tutte le istanze presentate dalle imprese:

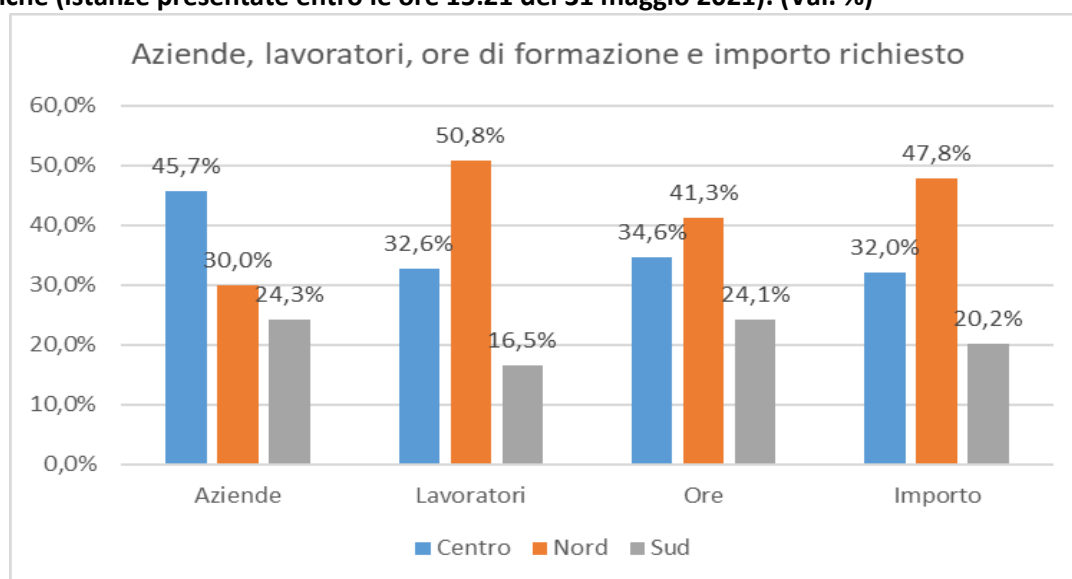
1. via pec dal 6 novembre 2020 al 19 gennaio 2021 (quando è divenuto operativo il canale di MyAnpal) pari a 2042 istanze;
2. attraverso il sistema MyAnpal dal 19 gennaio al 30 giugno 2021 pari a 14.487 istanze

¹⁵⁷ Si tratta di istanze pervenute dopo le 15:21 del 31 maggio 2021, il cui eventuale finanziamento attualmente eccede le risorse disponibili

inoltre considerato che la localizzazione delle imprese da parte di INPS non sempre corrisponde a quella effettiva delle unità produttive coinvolte nei piani: in alcuni casi, specie per le grandissime imprese, l'INPS indica la sede legale o principale attribuendo il numero di dipendenti coinvolti nei processi formativi a questa stessa sede. Tale situazione tende, pertanto, a sovrastimare la presenza di imprese e lavoratori in regioni in cui vi è una maggiore densità di sedi legali, quali, ad esempio, può essere il caso di Lombardia, Lazio e per alcuni casi Campania per le regioni meridionali.

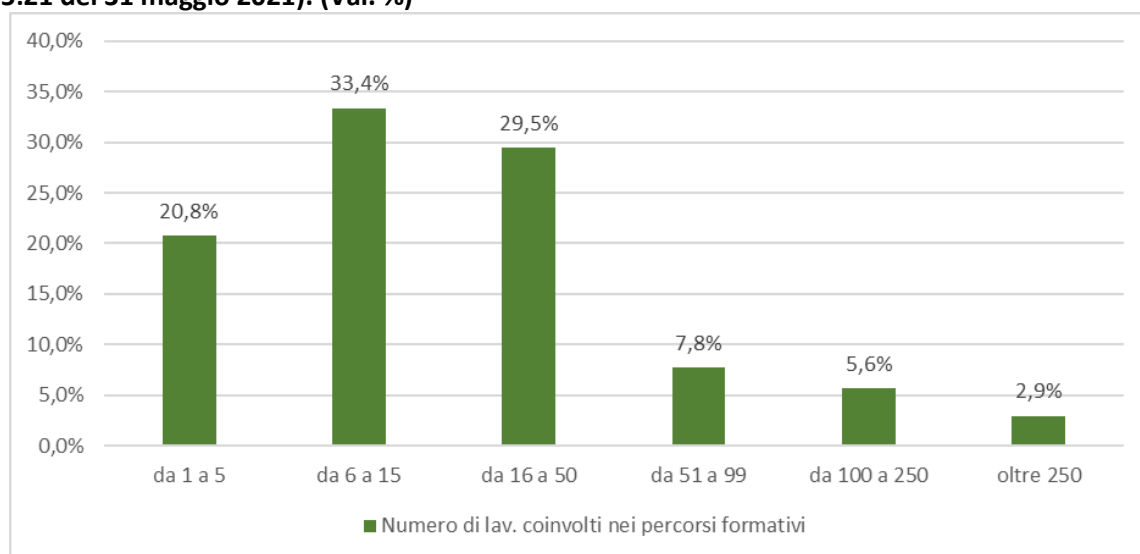
La scarsa presenza di imprese del Mezzogiorno è solo in parte riconducibile a tale situazione: sicuramente è l'area meno rappresentata in termini di ore, di importi e soprattutto lavoratori (appena il 16,5%), nonostante i finanziamenti del PON SPAO siano stati polarizzati su quest'area. A influenzare tale dato, inoltre, vi è indubbiamente la maggiore presenza nel Mezzogiorno di un tessuto produttivo fortemente sbilanciato sulle micro-imprese e la scarsa connessione in sistemi di rete delle stesse con una minore presenza di soggetti in grado di "accompagnare" le imprese a esprimere e formulare le istanze nelle modalità previste dal FNC.

Figura 1.1 - Distribuzione aziende, lavoratori, ore di formazione e importi richiesti per macro-aree geografiche (istanze presentate entro le ore 15:21 del 31 maggio 2021). (Val. %)



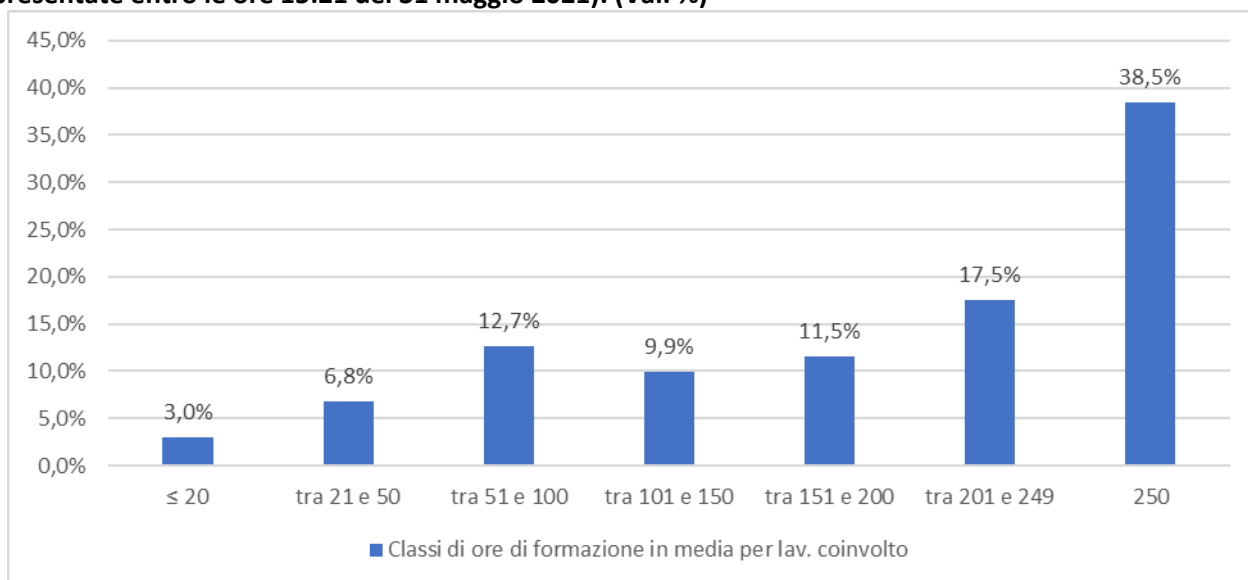
Fonte: ANPAL Servizi, 31.12.2021

Entrando nel dettaglio della dimensione delle aziende, si riscontra una maggiore rappresentazione di quelle che hanno tra i 16 e i 50 dipendenti, pari al 62,9% del totale, mentre sono appena un quinto del totale le micro-imprese con meno di 5 dipendenti, quota fortemente sotto-rappresentata rispetto all'universo delle imprese italiane in quella fascia di addetti (Fig. 1.2): di contro, a fronte dello 0,1% dell'universo, hanno partecipato a FNC il 2,9% delle imprese con oltre i 250 dipendenti.

Figura 1.2 – Distribuzione aziende per classi numeriche di lavoratori coinvolti (istanze presentate entro le ore 15:21 del 31 maggio 2021). (Val. %)

Fonte: ANPAL Servizi, 31.12.2021

Il numero di ore richiesto è pari al tetto massimo di 250 ore per il 38,5% delle imprese, mentre una percentuale pari al 22,5% ha fatto richiesta per meno di 100 ore (Fig. 1.3), dati che hanno un riflesso diretto anche sulle ore di formazione potenzialmente erogate.

Figura 1.3 - Distribuzione aziende per numero medio di ore di formazione per lavoratore (istanze presentate entro le ore 15:21 del 31 maggio 2021). (Val. %)

Fonte: ANPAL Servizi, 31.12.2021

La partecipazione dei Fondi interprofessionali al Fondo Nuove Competenze

Sullo sfondo di questo scenario più ampio, al 31 dicembre 2021 sono 11 i Fondi Paritetici Interprofessionali che hanno aderito direttamente (attraverso Avvisi) o indirettamente (attraverso i Conti) al sostegno della parte formativa prevista nell'ambito di FNC (Tab. 1.2).

Tabella 1.2 – Fondi interprofessionali aderenti al FNC per tipo di finanziamento

Fondo	Tipo di finanziamento	
	Attraverso Avvisi	Attraverso Conti
Fonditalia	sì	No
Fondoprofessioni	sì	No
Fapi	sì	No
Foncoop	sì	Sì
Fondo Conoscenza	sì	No
For.Te.	sì	Sì
Fondo formazione artigianato	sì	no
Fonservizi	sì	sì
Formazienda	sì	no
Fon.Ar.Com	sì	sì
Fondimpresa	no	sì

Fonte: elaborazione ANPAL su dati Avvisi Fondi Interprofessionali

Va evidenziato che i dati presentati di seguito fanno riferimento a una ricognizione direttamente effettuata dai Fondi su indicazione di ANPAL, relativa ad alcune caratteristiche dei piani approvati. Rispetto agli 11 Fondi sopra riportati, non tutti, alla data della rilevazione (al 31.12.2021), disponevano ancora dei dati sui piani formativi a valere su FNC.

In particolare, i Fondi interprofessionali hanno partecipato in misura massiccia soprattutto mediante piani aziendali e pluri-aziendali e in misura minore mediante piani individuali, sia attraverso gli Avvisi che attraverso i Conti aziendali o aggregati (Tab. 1.3 e 1.4). Scendendo nel dettaglio dei piani approvati si osserva che il numero di lavoratori da coinvolgere è pari a 2.894 per i Piani finanziati mediante Avvisi e a 97.027 per i Piani finanziati mediante Conto, per un totale di circa 100 mila lavoratori (Tab. 1.5), ossia il 26,6% circa dei lavoratori potenzialmente coinvolti nei piani approvati su FNC (cfr. Tab. 1.). Il numero di imprese complessive che, tramite Avvisi o Conto (aziendale o aggregato), ha ricevuto finanziamenti per la formazione dei propri dipendenti è pari a 683 (Tab. 1.5), ossia il 10,1% del totale delle imprese (6.710) finanziate tramite FNC al 31 dicembre 2021 (cfr. Tab. 1.1). Si può osservare che il finanziamento delle ore di formazione da parte dei FPI ha mediamente interessato aziende di medio-grandi dimensioni, con una media di 146 lavoratori per azienda (683 aziende con 99.921 lavoratori, Tab. 1.5), laddove la dimensione media delle aziende che hanno visto approvata la propria istanza di finanziamento a valere su FNC è di 56 lavoratori (6.710 aziende con 375.866 lavoratori, Tab. 1.1)

Tabella 1.3 – Tipologia di Piani finanziati attraverso Avvisi e loro caratteristiche

Tipologia Piani	Caratteristiche Piani finanziati attraverso Avvisi			
	Numero piani	Numero aziende	Numero lavoratori	Numero ore
Piani aziendali (pluriazendali)	104	119	2.421	36.444
Piani settoriali	0	0	0	0
Piani territoriali	0	0	0	0
Piani individuali	175	175	473	18.087
Totale	279	294	2.894	54.531

Fonte: elaborazione ANPAL su dati provenienti dai sistemi informativi dei Fondi Paritetici Interprofessionali

Tabella 1.4 - Tipologia Piani finanziati tramite Conto (aziendale o aggregato) e loro caratteristiche

Tipologia Piani	Piani finanziati tramite Conto (aziendale o aggregato)			
	Numero piani	Numero aziende	Numero lavoratori	Numero ore
Piani aziendali (pluriazionali)	263	389	97.027	1.889.325
Piani settoriali	0	0	0	0
Piani territoriali	0	0	0	0
Piani individuali	0	0	0	0
Totale	263	389	97.027	1.889.325

Fonte: elaborazione ANPAL su dati provenienti dai sistemi informativi dei Fondi Paritetici Interprofessionali

Tabella 1.5 - Piani finanziati in totale (Avvisi + Conti) e loro caratteristiche

Tipologia Piani	Totale piani Avvisi + conti			
	Numero piani	Numero aziende	Numero lavoratori	Numero ore
Piani aziendali (pluriazionali)	367	508	99.448	1.925.769
Piani settoriali	0	0	0	0
Piani territoriali	0	0	0	0
Piani individuali	175	175	473	18.087
Totale	542	683	99.921	1.943.856

Fonte: elaborazione ANPAL su dati provenienti dai sistemi informativi dei Fondi Paritetici Interprofessionali

Attraverso gli Avvisi, i Fondi interprofessionali hanno sostenuto, con 3.877.279 euro, piani aziendali (o pluriazionali) e individuali (Tab. 1.6a); ai primi è andato il 67,8% di finanziamenti complessivi, con un contributo specifico dei FPI che ha coperto il 93,8% di quanto stanziato su questo tipo di piani; il restante 32,2% del totale dei finanziamenti è stato riservato ai piani individuali, interamente coperto dai Fondi. Nessun piano formativo ha caratteristiche di territorialità e settorialità: aspetto questo che può indicare sia una difficoltà di intermediazione strategica tra i diversi attori nei territori e all'interno dei settori, sia una disomogenea manifestazione degli eventi di crisi anche all'interno di comparti analoghi e territori.

Tabella 1.6a - Finanziamenti complessivi tramite Avvisi (contributo FPI + contributo impresa) per tipologia nei piani approvati e specifica contributo del FPI (valore in euro)

Tipologia Piani	Totale finanziamento attraverso Avvisi	Di cui contributo FPI
Piani aziendali (pluriazionali)	2.630.457	2.469.361
Piani settoriali	0	0
Piani territoriali	0	0
Piani individuali	1.246.822	1.246.822
Totale	3.877.279	3.716.183

Fonte: elaborazione ANPAL su dati provenienti dai sistemi informativi dei Fondi Paritetici Interprofessionali

Tramite i Conti aziendali invece i FPI, con oltre 13 milioni di euro, hanno finanziato esclusivamente piani formativi di tipo aziendale o pluriazionale, coprendone quasi interamente i costi.

Tabella 1.6b - Finanziamenti complessivi tramite Conto (contributo FPI + contributo impresa) per tipologia nei piani approvati e specifica contributo del FPI (valore in euro)

Tipologia	Totale finanziamento tramite Conto (aziendale o aggregato)	Di cui contributo FPI
Piani aziendali (pluriazionali)	13.332.318	13.236.458
Piani settoriali	0	0
Piani territoriali	0	0
Piani individuali	0	0
Totale	13.332.318	13.236.458

Fonte: elaborazione ANPAL su dati provenienti dai sistemi informativi dei Fondi Paritetici Interprofessionali

L'ammontare complessivo dei finanziamenti, sia mediante Avvisi che mediante Conti (Tab. 1.6c), è pari a 17.209.596 euro, con un contributo dei FPI – relativo ai soli piani aziendali o pluriazionali - che copre il 98,5% del totale (Tab. 1.6c). Di tali finanziamenti, circa i due terzi, pari a 10.758.620 euro, sono stati attivati da Fondimpresa con 235 piani aziendali o pluriazionali approvati, che hanno coinvolto 348 aziende per un totale di 90.043 lavoratori e 1.791.561 ore di formazione. Vi è da osservare che il volume complessivo dei finanziamenti approvati per i piani di formazione FNC, rappresenta mediamente poco più del 3% di quanto annualmente speso dai Fondi per le attività formative.

Tabella 1.6c - Finanziamenti complessivi (contributo FPI + contributo impresa) per tipologia nei piani approvati e specifica contributo del FPI (valore in euro)

Tipologia	Totale finanziamento tramite Avvisi + Conti	Di cui contributo FPI
Piani aziendali (pluriazionali)	15.962.775	15.705.820
Piani settoriali	0,00	0,00
Piani territoriali	0,00	0,00
Piani individuali	1.246.821	1.246.821
Totale	17.209.596	16.952.641

Fonte: elaborazione ANPAL su dati provenienti dai sistemi informativi dei Fondi Paritetici Interprofessionali

Osservando l'aspetto qualitativo dei piani presentati, in relazione alla loro finalità formativa, si evidenzia la prevalenza della tematica legata alla "competitività d'impresa e l'innovazione" (50,2%), seguita dalla manutenzione/aggiornamento delle competenze (38,4%) e, a netta distanza, dal tema della competitività settoriale (5,8%) e da quello del mantenimento dell'occupazione (3,6%). Nel complesso si tratta di tematiche connesse alle finalità per cui è stato istituito il FNC, per supportare le riorganizzazioni finalizzate a incrementare la competitività attraverso nuove sfide (in particolare varie tipologie di innovazione e transizioni verso sistemi produttivi con minor impatto ambientale). Rispetto alle tematiche generalmente finanziate dai Fondi si nota, infatti, una maggiore incidenza del tema legato alla competitività e innovazione, mentre si è nota una irrilevanza rispetto ai temi formativi definiti come "formazione *ex lege* obbligatoria".

Tabella 7 - Finalità piani⁽¹⁾ per tipo di finanziamento

Finalità	Piani finanziati attraverso Avvisi (numero di finalità)	Piani finanziati tramite conto (aziendale o aggregato)	Totale Avvisi + Conti	% distribuzione finalità nel totale piani
Competitività d'impresa/innovazione	294	269	563	50,2
Competitività settoriale	34	31	65	5,8
Delocalizzazione/Internazionalizzazione	0	2	2	0,2
Formazione <i>ex-lege</i> (obbligatoria)	6	0	6	0,5
Formazione in ingresso	3	1	4	0,4
Mantenimento occupazione	33	7	40	3,6
Manutenzione/aggiornamento delle competenze	259	172	431	38,4
Mobilità esterna, <i>outplacement</i> , ricollocazione	0	0	0	0,0
Sviluppo locale	11	0	11	1,0
Totale	640	482	1122	100,0

1. Si conta la presenza delle diverse tematiche nei singoli piani approvati; sono quindi possibili risposte multiple per piano

Fonte: elaborazione ANPAL su dati provenienti dai sistemi informativi dei Fondi Paritetici Interprofessionali

In prospettiva, sarà, infine, importante acquisire ulteriori informazioni sull'aspetto legato ai riconoscimenti e al livello EQF eventualmente acquisito dai lavoratori coinvolti al termine del processo formativo, così come previsto dal dispositivo di FNC, ove si richiamano i livelli EQF 3 e 4 come acquisizione di livello minimo.

1.3 STIMA DELLE RISORSE PUBBLICHE ANNUALI PER LA FORMAZIONE DIRETTA AI LAVORATORI E ALLE IMPRESE

Al fine di giungere a una stima delle risorse di natura pubblica realmente spese per la formazione continua dei lavoratori nell'arco di un anno tipo, occorre definire il campo di osservazione. Tale operazione non è immediata poiché occorre considerare alcuni punti di osservazione che riguardano: la gamma delle azioni formative da considerare; il target a cui è destinata l'iniziativa formativa; l'architettura finanziaria che i gestori di risorse dirette¹⁵⁸ (in primo luogo Regioni, incluse le province Autonome - da ora PPAA - e Fondi paritetici interprofessionali¹⁵⁹, da ora FPI) disegnano per veicolare le stesse; nonché le diverse interpretazioni che possono esservi rispetto alla definizione di "formazione continua" (da ora FC) sempre da parte dei gestori di risorse e, in alcuni casi, dei fornitori. Partendo da queste dimensioni possiamo avanzare una prima definizione per cui la FC riguarda tutte quelle azioni finalizzate a mantenere e migliorare la condizione di lavoro e professionale dei lavoratori stessi sia come traiettoria individualizzata, sia nell'ambito di un contesto

¹⁵⁸ Per risorse dirette si intendono tutte quelle forme di finanziamento erogate sulla base di presentazione di progetti e/o piani di formazione ai soggetti che gestiscono le risorse pubbliche per la formazione continua. A questo tipo di finanziamenti diretti andrebbero aggiunte anche quelle forme di "facilitazione" o "incentivo fiscale" a investire in formazione. In questi casi le imprese possono avere agevolazioni fiscali (di non agevole quantificazione, nel complesso) sotto forma di crediti di imposta in relazione a specifici investimenti in formazione, che riguardano soprattutto lo sviluppo di competenze dei lavoratori, legati all'introduzione di nuova tecnologia (cosiddetto bonus formazione 4.0). In particolare, dettagli sulle caratteristiche del credito fiscale in formazione 4.0, vigente anche nel 2022, sono presenti sul sito: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/credito-d-imposta-formazione>

¹⁵⁹ Si considerano i 19 Fondi per la formazione continua e non il fondo bilaterale Forma.temp che si rivolge alla formazione e al sostegno al reddito dei lavoratori in somministrazione. Pertanto, il Fondo finanzia anche politiche passive per particolari lavoratori in sospensione anche a seguito delle fasi di crisi. Tra le politiche "attive" la formazione continua, quindi svolta *on the job* o rivolta a chi è in missione a tempo determinato o indeterminato viene finanziata in modo "residuale" rispetto ad altre tipologie legate a iniziative con finalità di *reskilling* o all'*upskilling* che generalmente procedono nuove assunzioni o intendono favorirle

organizzativo specifico (l'impresa in cui lavorano). Ciò implica che nell'ambito della FC vadano annoverate anche quelle iniziative che possono precedere o seguire l'azione formativa in senso stretto poiché rappresentano quell'insieme coerente di servizi che aiutano a programmare, potenziare e finalizzare l'azione formativa: si tratta di azioni di orientamento e *assessment* che precedono le iniziative e tutte quelle azioni in coda al processo formativo tese a individuare, valorizzare e certificare le conoscenze e competenze acquisite. Sempre partendo dalla definizione precedente, una riflessione riguarda anche se alcuni ambiti di percorsi formativi medio lunghi, finalizzati a ottenere patenti, qualifiche o comunque titoli che hanno un valore riconoscibile nel mercato del lavoro a cui decidono di partecipare lavoratori, siano da annoverare tra la formazione continua. Non è un caso che diverse amministrazioni regionali annoverino/classifichino come FC quei corsi "eterogenei" che, per ambiti formativi, durata e metodologie, non necessariamente collimano con i classici corsi di FC (generalmente brevi e con una parte esperienziale rivalente), anche rispetto al target dei partecipanti: uno stesso evento, infatti, può essere frequentato per finalità diverse da target distinti (studenti, disoccupati, lavoratori o altro target). Ciò ha naturalmente un impatto diretto sull'eterogeneità delle classificazioni delle stesse banche dati informative per cui "progetti" analoghi possono essere classificati sia come FC sia come formazione per adulti e/o permanente o formazione per qualifiche professionali. E questo rappresenta certamente un limite rispetto alla finalità di stima il più possibile precisa delle risorse, tuttavia, occorre assumere un approccio flessibile e realistico e cercare, come metodo, di raccogliere quante più informazioni sia possibile sulla specificità di iniziative "ibride" e scegliere se considerarle o meno. In relazione a questo quadro è bene considerare le caratteristiche delle fonti informative che possono aiutare alla stima nell'ambito dei due macro-gestori prima citati, Regioni e PPAA e FPI. Sia per le prime che per le seconde occorre considerare sia i documenti di programmazione (stanziamenti attraverso le diverse forme consentite dalla normativa, a partire dalle determine, dagli avvisi e altri documenti di programmazione, gestione e rendicontazione delle attività), sia informazioni o database che riportano i finanziamenti effettivamente impegnati o anche le risorse spese.

Sul fronte regionale e delle PPAA pertanto consideriamo:

- l'analisi degli avvisi emanati in un determinato lasso di tempo che riguardano iniziative esplicitamente rivolte alla FC;
- la banca dati OpenCoesione¹⁶⁰, che raccoglie quanto proveniente dal sistema della Banca Dati Unitaria (BDU);
- la banca dati del Sistema Informativo Unitario (SIU formazione) per la programmazione regionale, tuttavia, in fase di avvio e solo parzialmente popolata.

Per quanto riguarda i FPI:

- l'analisi degli avvisi emanati in un determinato lasso di tempo; in questo caso si tratta di iniziative più facilmente individuabili come FC in relazione alla natura e alla finalità di azione dei Fondi stessi;
- i dati provenienti dalle banche dati informative dei Fondi stessi, in attesa della riattivazione della banca dati Nexus nell'ambito del SIU formazione.

Di seguito si riporta uno schema in cui vengono rappresentati vantaggi e limiti nell'analisi delle fonti citate al fine della stima delle risorse. Nello specifico si riporta: l'ambito o campo di osservazione rispetto ai gestori che programmano le attività; le fonti informative da cui si traggono i dati; la misura rappresentata nei diversi momenti del flusso di finanziamento; i plus e le criticità in relazione alle caratteristiche delle fonti.

¹⁶⁰ OpenCoesione è l'iniziativa di [open government](https://opencoesione.gov.it/it/opendata/) sulle politiche di coesione in Italia, coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. È possibile scaricare il database dei progetti finanziati all'indirizzo <https://opencoesione.gov.it/it/opendata/>

Schema 1.1 - Plus e criticità delle fonti per la stima delle risorse disponibili per la formazione continua

Ambito	Fonte dati/informativa	Misura osservata	Plus	Criticità
Programmazione FSE e altri fondi SIE	Analisi quali-quantitativa Avvisi emanati	Risorse stanziare riportate nei singoli atti (Avvisi) che dispongono le risorse per le specifiche azioni programmate	Gli Avvisi sono documenti ricchi di informazione che connettono le risorse a obiettivi, modalità operative, individuazione dei target, strategia complessiva di azione.	In molti casi quanto stanziato non corrisponde a quanto effettivamente impegnato. Molti Avvisi sono spesso plurimisura con stanziamenti eterogenei nelle fonti. Risulta pertanto difficile ricondurre le attività di una filiera a una specifica fonte
	Banca dati OpenCoesione/BDU	Possibili diverse voci finanziarie. Nello specifico si farà riferimento alle risorse definite “impegnate” ¹⁶¹	La principale fonte amministrativa consente in modo aperto di accedere a tutti i singoli progetti finanziati nel corso dell’intero ciclo di programmazione. Il dato consente un’analisi dei finanziamenti in diverse fasi, dallo stanziamento alla rendicontazione	Nonostante indicazioni tecniche specifiche sulla modalità di “riempimento” dei campi, si riscontra una significativa eterogeneità nel tipo di informazioni inserite. Notevoli anche le incoerenze tra tipologie di interventi previsti e architettura della programmazione (sia a livello di OT che di Priorità di intervento)
	Banca dati SIU/formazione	Possibili sia risorse stanziare che impegnate, spese, rendicontate	A regime consente di verificare le attività svolte a partire dall’allievo e dalla persona, in prospettiva alimentando in modo sistematico il fascicolo professionale elettronico del cittadino	Problematiche legate all’implementazione a regime della banca dati dovute a forte eterogeneità dei sistemi informativi regionali, in alcuni casi carenti, o a seguito della coesistenza di più sistemi in relazione alle filiere di interventi
Risorse gestite dai FPI	Analisi quali-quantitativa Avvisi emanati	Risorse stanziare riportate nei singoli atti (Avvisi) che dispongono le risorse per le specifiche azioni programmate	Gli Avvisi sono documenti ricchi di informazione che connettono le risorse a obiettivi, modalità operative, individuazione dei target, strategia complessiva di azione	In molti casi quanto stanziato non corrisponde a quanto effettivamente impegnato
	Banche dati informative dei fondi stessi	Risorse effettivamente spese e rendicontate in uno specifico anno formativo: si comprendono solo le spese inerenti la formazione, al netto delle spese propedeutiche e di gestione	Il dato riguarda l’effettiva spesa per la sola FC, in relazione al campo di competenza dei FPI	Non ci sono particolari criticità, se non per il fatto che il dato viene fornito non per singolo piano formativo ma assemblato
	Banca dati SIU Nexus	Possibili risorse sia stanziare (ossia approvate dal fondo con atto formale) per singolo piano formativo che	A regime consente di verificare le attività svolte a partire dal singolo piano a cui sono associate le caratteristiche delle	Problematiche di natura tecnica e procedurale nel processo di reingegnerizzazione della banca dati

¹⁶¹ Secondo quanto definito nel file “metadati_progetti_tracciato_esteso” che descrive il significato delle variabili presenti nel database dei progetti in OpenCoesione per “Impegni” si intende il “Totale degli impegni giuridicamente vincolanti assunti al netto dei disimpegni. Nel caso il progetto sia uno strumento finanziario rappresenta gli impegni assunti dall’Amministrazione responsabile sulle somme trasferite al soggetto gestore dello strumento finanziario”

		rendicontate (in fase di conclusione del piano)	imprese e del lavoratore/allievo. Anche questo sistema alimenterà in modo sistematico il fascicolo professionale elettronico del cittadino	
--	--	---	--	--

Come si può osservare il quadro delle risorse può essere rilevato in almeno tre momenti; quello di programmazione, ciò soprattutto attraverso gli Avvisi sia regionali che, in forma parziale, dei FPI; quello di impegno con atto formale per singolo progetto/piano formativo (quindi al termine di procedure selettive o di verifica della congruità); quello di spesa rendicontata. Tracciando l'andamento delle risorse in momenti temporali diversi, quasi sempre vengono espressi valori finanziari molto differenti tra loro, a seguito di modifica nella programmazione e soprattutto nella gestione delle iniziative. Ai fini della stima dei volumi finanziari per la FC è importante avere sempre contezza di quali dimensioni si vanno rapportando e/o sommando secondo un'ottica il più possibile di equivalenza delle dimensioni stesse.

Rispetto a quanto rappresentato, l'analisi delle risorse per la FC considererà solo alcune delle fonti citate, escludendo chiaramente tutte quelle solo parzialmente disponibili o non a regime che riguardano l'ambito del SIU (sia per le Regioni che per la parte FPI-Nexus) e l'analisi dei soli Avvisi emanati dai FPI, poiché gli impegni di questi ultimi sono ricompresi nei dati forniti complessivamente dai sistemi informativi dei Fondi, includendo sia i finanziamenti attraverso gli Avvisi che quelli attraverso conti individuali/aziendali.

Propedeutica alla stima delle risorse pubbliche "spese" vi è la definizione del campo di osservazione temporale. Si è scelto il triennio ricompreso tra il 2018 e il 2020 poiché si dispone dei dati completi per le fonti considerate. Una prima tabella (Tab. 1.8) riporta, a partire dalle specifiche caratteristiche e dimensioni delle fonti stesse, gli importi per ciascun anno e la media del triennio. Le voci considerate riguardano:

per le Regioni e PPAA:

- gli Avvisi programmati o vigenti negli anni specifici per i quali sono stati considerati sia gli importi dove la FC è finanziata con altre filiere formative (senza possibilità di distinzione di finanziamento per filiere), sia gli Avvisi esplicitamente dedicati in esclusiva alla FC. Anche in questo ultimo caso, tuttavia, la definizione esplicita di FC non assicura che si tratti di azioni effettivamente rivolte solo a lavoratori dipendenti e/o autonomi, ma in molti casi le azioni vengono associate ad altri target, come poi si evince dall'analisi degli Impegni effettivamente assunti. Pertanto, i dati rilevabili negli Avvisi sono in entrambi i casi valori finanziari "ibridi";
- la banca dati OpenCoesione per cui sono stati considerati gli importi impegnati di progetti rientranti nella priorità di investimento 8.v (L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento), selezionati per le tipologie delle iniziative (variabile CUP_DESCR_TIPOLOGIA) effettivamente finanziate per attività di orientamento, *assessment*, formazione e riconoscimento attraverso individuazione, validazione o certificazione delle competenze apprese, e per la priorità di investimento 10.iii (Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite), anche essa selezionata per le attività di formazione riconducibili alla FC attraverso la variabile CUP_DESCR_TIPOLOGIA;

per i FPI:

- sistemi informativi dei singoli FPI; in questo caso sono i Fondi che forniscono annualmente, ai fini della funzione di vigilanza operata da ANPAL, i dati sulle spese consuntivate per la formazione per anno formativo.

Tabella 1.8 - Risorse Spese o Impegni nella formazione continua in base a diverse fonti di dati (annualità 2018-2019-2020)

Fonti dati	Caratteristiche e dimensioni delle fonti/dati	2018	2019	2020	Valori medi annuali nel triennio
Avvisi FSE	Stanziamenti con FC	295.134.848	177.575.159	216.455.018	229.721.675
	Esclusivi FC	279.234.848	130.125.159	121.676.414	177.012.140
OpenCoesione*	Impegni	36.812.967	48.354.645	164.095.766	83.087.793
Sistemi informativi FPI	Anno formativo FPI	632.320.841	581.890.333	520.735.081	578.315.419

**Sono stati considerati solo quegli interventi legati a corsi di formazione e servizi relativi alla formazione nell'ambito della priorità di investimento 8.V e 10.iii rivolti a lavoratori e imprese - criterio restrittivo*

Fonti: elaborazioni ANPAL sulla base di fonti banche dati OpenCoesione, Banche dati FPI, Siti regionali

Come si può osservare, in relazione alle fonti e alla determinazione del campo di analisi nell'ambito della programmazione regionale le dimensioni finanziarie variano in modo significativo, oscillando da un minimo di 83 milioni medi annui, se si considerano gli impegni, ai 229 milioni annui, se si considerano gli stanziamenti attraverso avvisi che comprendono anche la FC.

Alla luce delle osservazioni avanzate occorre pertanto poter formulare ipotesi diverse in relazione alle voci che si possono considerare, come evincibile dalla tabella sottostante. Occorre in ogni caso aggiungere che la formazione destinata alle imprese e ai lavoratori attraverso risorse pubbliche non si esaurisce nel solo ambito del FSE o dei soli obiettivi tematici 8 e 10 e, in particolare, nelle sole due priorità d'investimento individuate (8.v e 10.iii), per quanto siano quelle effettivamente più affini per questa tipologia formativa: alcune risorse sono infatti presenti sia in altri OT, seppure in modo residuale, che in altri fondi SIE, quali in particolare il FESR, nell'ambito del quale alcuni soggetti pubblici nazionali, come ad esempio il MISE, promuovono, in accompagnamento ad azioni di sistema su infrastrutture, anche iniziative di formazione rivolte prevalentemente a imprese. Per tale motivo tutte le ipotesi formulate di seguito risultano sottostimate rispetto alla realtà. In alcuni casi, inoltre, occorrerebbe considerare anche risorse di natura prettamente regionale, come ad esempio nel caso della Regione Veneto, seppure siano generalmente poco consistenti a livello di sistema. Tuttavia, questo primo esercizio ha l'obiettivo di avanzare una serie di ipotesi di stima partendo dalle risorse che ineriscono più direttamente gli ambiti di politiche attive per il lavoro.

Di seguito si riporta una tabella con tre ipotesi di stima.

Tabella 1.9 - Ipotesi di stima di risorse spese o impegnate nella formazione continua in base a diverse fonti di dati (annualità 2018-2019-2020)

Ipotesi	Cosa include	2018	2019	2020	Valori medi annuali nel triennio
Ipotesi 1	Impegni OpenCoesione; Anno formativo FPI	669.133.808	630.244.978	684.830.847	661.403.211
Ipotesi 2	Stanziamenti avvisi solo con FC; Anno formativo FPI	911.555.689	712.015.492	642.411.496	755.327.559
Ipotesi 3	Stanziamenti avvisi anche con FC; Anno formativo FPI	927.455.689	759.465.492	737.190.099	808.037.094

Fonti: elaborazioni ANPAL sulla base di fonti banche dati OpenCoesione, Banche dati FPI, Siti regionali

L'ipotesi 1, la più restrittiva, stima risorse per la FC annuali di circa 661 milioni, di cui circa 580 solo per i FPI. Prendendo in considerazione i soli impegni e le categorie selezionate si confermerebbe l'ipotesi che le Regioni e le PPAA, anche quelle considerate più sviluppate, si concentrano principalmente su target diversi rispetto ai lavoratori e alle imprese, anche in considerazione della presenza sul territorio di attività formative finanziate dai FPI, secondo una logica di minima "sovrapposizione" tra i due attori. Tuttavia, è significativo osservare che nel 2020, l'anno di inizio della crisi pandemica, anche le Regioni e le PPAA hanno ritenuto rilevante sostenere i processi formativi dei lavoratori in un'ottica di mantenimento del lavoro, specie per quanto riguarda i lavoratori autonomi. Si è trattato di una strategia, tra l'altro, in controtendenza rispetto a un profilo di maggiore prudenza evidenziato sempre nello stesso anno tra i FPI.

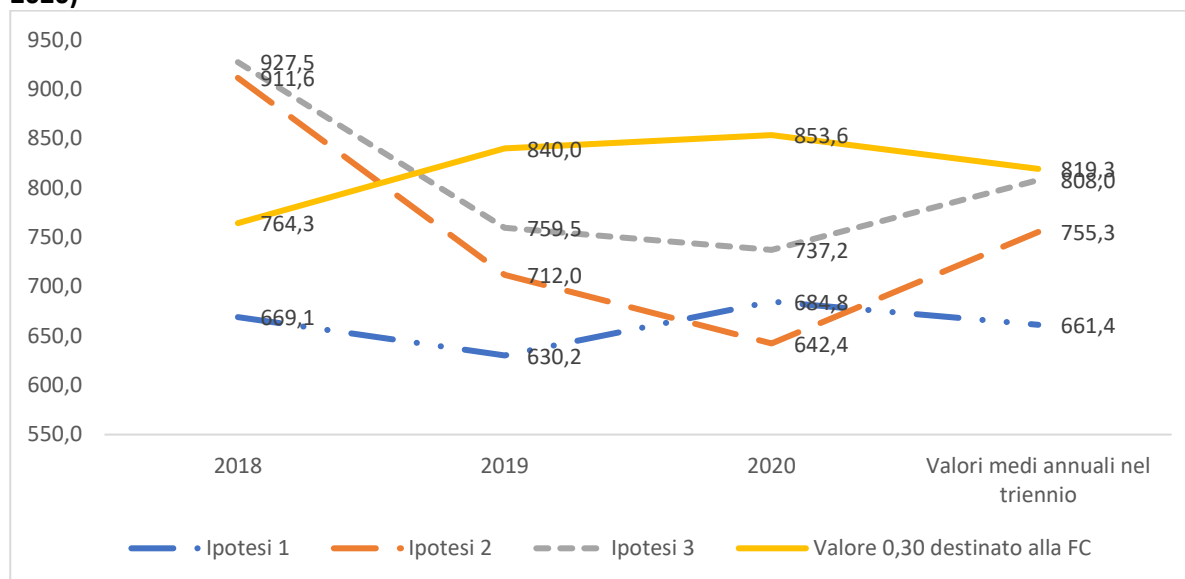
L'ipotesi 2, che presenta un valore medio annuo intermedio, di circa 755 milioni, considera solo quegli Avvisi regionali FSE stanziati per la sola FC. In questo caso, come per la successiva ipotesi, si va a sommare una dimensione di natura "previsionale", quali gli stanziamenti, con una spesa effettiva (dato relativo ai FPI). In generale, occorre considerare che le risorse stanziati possono avere tempi di rendicontazione estremamente lunghi, pertanto è possibile ipotizzare che solo nel 2023 (termine di rendicontazione della programmazione 2014-2020) sia possibile effettivamente avere un dato annuale medio meno dipendente dalle prassi amministrative concluse.

Infine, **l'ipotesi 3**, che stima una media annua di circa 808 milioni con una punta registrata nel 2018 di circa 927 milioni, oltre a considerare le spese dei FPI annovera tutti quegli Avvisi regionali e delle PPAA a valere su FSE in cui la FC viene citata anche in associazione ad altre filiere formative o ad azioni di altra natura non strettamente formativa.

Riepilogando, le stime effettuate fanno oscillare le risorse pubbliche dedicate alla formazione continua da un minimo di 660 milioni a un massimo di 808. Si tratterebbe di valori in parte sovrapponibili al gettito dello 0,30% come si può evincere dal grafico sottostante, a sua volta al netto dei trasferimenti normativi non destinati alla formazione¹⁶². Va considerato che il valore dello 0,30% è determinato dalla sola platea dei lavoratori dipendenti, pertanto il suo ammontare è solo un termine di paragone virtuale circa la disponibilità "teorica" di risorse per la formazione continua: in particolare va considerato che le Regioni e le PPAA hanno come platea potenziale di beneficiari i citati lavoratori autonomi, includendo gli imprenditori, non finanziabili attraverso lo 0,30% ma direttamente attraverso fondi europei o regionali.

¹⁶² Al proposito si veda il paragrafo 3.1. In questa sede si escludono i 'Trasferimenti allo stato legge 190/14, comma 722' (nel triennio considerato ammontano a 120 milioni per ciascun anno) e i 'Trasferimenti allo stato commi 284 e 294 legge 208/15 ((nel triennio considerato ammonta a 76,16 milioni per il solo 2018)

Figura 1.4 - Confronto tra andamento delle ipotesi di stima delle risorse per la FC e ammontare dello 0,30 al netto dei trasferimenti normativi non destinati direttamente alla formazione continua (periodo 2018-2020)



Fonte: elaborazioni ANPAL sulla base di fonti banche dati, INPS, OpenCoesione, Banche dati FPI, Siti regionali

Il grafico mostra come, ad eccezione del 2018, tutte le ipotesi stimate abbiano un valore comunque inferiore allo stesso valore dello 0,30%: nell'ipotesi restrittiva si riscontra uno scarto medio sul triennio di oltre 150 milioni, che si riduce a circa 65 milioni nella seconda ipotesi e a meno di 10 per la terza. Con tutti i limiti nelle stime già evidenziate sembrerebbe ancora una volta rinnovarsi la questione degli investimenti pubblici a sostegno della formazione continua in Italia, che rimane carente rispetto ad altri contesti europei, come più volte evidenziato in precedenti edizioni del Rapporto annuale sulla FC¹⁶³. Le ragioni di tale situazione sono molteplici e perlopiù note. Si richiama in questa sede la forte dispersione di risorse potenziali su diverse filiere e politiche di intervento che allo stato attuale non favoriscono l'accesso né al singolo lavoratore, né soprattutto alle micro imprese: tale frammentazione, infatti, va di pari passo con la presenza di regole e modalità di erogazione delle risorse che varia in funzione della pluralità dei soggetti gestori ed erogatori che non permettono una informazione puntuale e capillare su tutte le possibilità di finanziamento esistenti a livello nazionale e locale. Ci si trova di fronte a un sistema complesso, con più livelli di gestione che probabilmente necessiterebbe di una semplificazione complessiva delle politiche.

In conclusione, l'esercizio di stima effettuato può ritenersi una prima tappa dal punto di vista metodologico e di definizione del dato. In successive edizioni occorrerà, pur nella difficoltà di raccolta delle informazioni, da un lato, affinare l'analisi rispetto alle fonti e alle banche dati già considerate e, dall'altro, allargarla a quei dati ora non confluiti, con particolare riguardo alle agevolazioni fiscali, a tutto il panorama dei Fondi SIE e a ulteriori strumenti che sono messi in campo a contrasto della crisi (in primis programma GOL che prevede anche la formazione continua¹⁶⁴) e, sul fronte degli enti bilaterali, includere anche il dato puntuale rispetto a Forma.Temp.

¹⁶³ In particolare, si veda il paragrafo 2.2 del XIX Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2017-2018. https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586510/XIX-rapporto-formazione-continua-20_11_2020+def.pdf/e2562038-0268-d620-d0e2-22ce44e3d2a2?t=1606061718651

¹⁶⁴ Al proposito di veda il paragrafo 1.1

CAPITOLO 2. LE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PER OCCUPATI E DISOCCUPATI FINANZIATE DAI POR FSE 2014 – 2020

2.1 IL QUADRO DELLA RIPROGRAMMAZIONE DEI FONDI SIE ALLA LUCE DELLA CRISI PANDEMICA

2.1.1 Il quadro generale

La Commissione europea, in accordo con il Parlamento europeo e il Consiglio, è intervenuta al diffondersi del Covid-19 con una serie di provvedimenti straordinari per affrontare l'emergenza sanitaria e ridurre l'impatto socio-economico della crisi.

Il 13 marzo 2020 è stata pubblicata la Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" che ha definito linee di indirizzo multisettoriali, introdotto misure straordinarie e ampi margini di flessibilità per i Fondi strutturali al fine di agevolare il più possibile l'utilizzo delle risorse già disponibili.

Successivamente, il 20 marzo 2020 la Commissione ha proposto di attivare una clausola generale di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita al fine di sostenere spese straordinarie per affrontare la crisi.

Sono state, dunque, apportate alcune modifiche ai Regolamenti (UE) sui Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), varando un primo pacchetto di modifiche (CRII) con il Regolamento (UE) n. 460/2020 del 30 marzo 2020 ed un secondo pacchetto (CRII+) con il Regolamento (UE) n. 558/2020 del 23 aprile 2020; è stato poi adottato il "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale epidemia di Covid-19"¹⁶⁵ e sono stati forniti orientamenti in materia di appalti pubblici¹⁶⁶.

Successivamente, la Commissione è intervenuta mettendo a disposizione degli Stati membri risorse aggiuntive tra cui lo strumento "SURE" per assistenza finanziaria fino a 100 miliardi di euro, sostegno temporaneo per il mantenimento dell'occupazione che concorre a coprire i costi direttamente connessi all'istituzione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure analoghe per i lavoratori autonomi, ed il fondo straordinario "Next Generation EU" che ha previsto investimenti per 750 miliardi di euro principalmente nel passaggio al digitale e nella transizione verde. Queste ingenti risorse sono andate ad aggiungersi a quelle del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 di circa 1.074 miliardi di euro.

Nell'ambito di Next Generation EU e del nuovo Quadro finanziario pluriennale, il 28 maggio 2020 è stata presentata l'iniziativa denominata REACT-EU, che ha dato seguito ai primi aiuti con risorse aggiuntive per oltre 50 miliardi di euro a prezzi correnti per il periodo 2020-2022, un finanziamento "ponte" tra programmazione 2014/2020 e *Recovery Plan*.

Si tratta, complessivamente, di una risposta significativa contro gli effetti della crisi da Covid-19 non solo in termini di volume di finanziamenti resi disponibili, ma anche di scelte che hanno indirizzato le politiche inizialmente per affrontare la situazione di emergenza e successivamente per rilanciare la ripresa.

Si è reso, dunque, necessario intervenire in tempi rapidissimi per adeguare la politica di coesione, principale leva di investimento pubblico in Europa, alle nuove esigenze e alle nuove sfide.

Una delle più interessanti novità introdotte¹⁶⁷ nei pacchetti di modifica dei Regolamenti in vigore ha riguardato la possibilità per l'anno contabile 2020/2021 di finanziare interventi direttamente rivolti al contrasto dell'emergenza socio-sanitaria e di rendicontare tutte le spese con il tasso di cofinanziamento UE al 100%.

Ciò ha consentito di liberare le risorse relative alla quota di cofinanziamento nazionale che sono confluite in Programmi Operativi Complementari (POC) già esistenti o di nuova istituzione e destinate ad ulteriore

¹⁶⁵ COM (2020) 1863 final del 19 marzo, successivamente modificata il 3 aprile 2020

¹⁶⁶ 2020/C 108 I/01

¹⁶⁷ Regolamento (UE) 2020/558

salvaguardia e implementazione delle iniziative già attivate nei programmi dei Fondi strutturali di riferimento.

In tale contesto, si è inserita l'iniziativa del Ministro per il Sud e la coesione territoriale che ha sottoscritto con la maggior parte delle Amministrazioni nazionali e regionali titolari dei Programmi Operativi¹⁶⁸ accordi bilaterali che hanno consentito di riprogrammare una significativa quota di risorse. Secondo una nota divulgativa del Ministro¹⁶⁹, tali risorse sono state di circa 12 miliardi di euro (5,4 mld per i PON e 6,5 mld per i POR – Tab. 2.1). L'operazione ha consentito di includere nei programmi interventi volti al contrasto dell'emergenza determinatasi a seguito dell'epidemia COVID-19 e, nel contempo, di salvaguardare l'attuazione della politica di coesione con mirati interventi legislativi.

Tabella 2.1 - Riprogrammazione complessiva PON e POR

Programmi	Risorse riprogrammate (in mln di euro)	Sanità	Impieghi per emergenza Covid-19			
			Istruzione formazione	Attività economiche	Lavoro	Sociale
PON						
Regioni meno sviluppate	4.442,77					
Regioni in transizione	317,12					
Regioni più sviluppate	673,93					
Totale PON	5.433,82	1.407,49	1.120,95	1.863,30	330,00	712,09
%		25,90	20,63	34,29	6,07	13,10
POR						
Regioni del Mezzogiorno	3.979,09	936,71	146,29	2.035,10	749,39	111,61
Regioni del Centro Nord	2.506,66	1.021,89	51,68	538,83	786,68	107,58
Totale POR	6.485,75	1.958,60	197,97	2.573,93	1.536,07	219,19
%		30,20	3,05	39,69	23,68	3,38
Totale PON e POR	11.919,57	3.366,09	1.318,92	4.437,23	1.866,07	931,28

Fonte: Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, dati aggiornati al 1° febbraio 2021

Tali accordi hanno previsto:

- l'utilizzo, nella misura più ampia possibile, dell'opportunità di cofinanziamento del 100% con risorse europee delle spese rendicontate per l'anno contabile 2020/2021, come previsto dal Regolamento (UE) 2020/558;
- l'impegno delle Amministrazioni regionali a destinare una quota significativa di risorse riprogrammate per la rendicontazione all'Ue di spese emergenziali anticipate da parte dello Stato per i territori regionali;
- l'attribuzione alle Amministrazioni centrali e regionali di una quota di risorse del Fondo Sviluppo e coesione di importo pari alle risorse dei P.O. indirizzate alla riprogrammazione per l'emergenza COVID-19;
- l'impegno del governo con le Amministrazioni interessate nella predisposizione delle modifiche da effettuare ai PO per la riprogrammazione, nonché nell'interlocuzione con la Commissione europea per la notifica e l'approvazione dei Programmi.

Il Ministero ha evidenziato come in questa complessa operazione siano stati preservati i principi cardine della coesione: la salvaguardia degli interventi già previsti nei programmi di intervento concordati con la Commissione e il partenariato economico e sociale; il mantenimento del vincolo di destinazione territoriale delle risorse, che impedisce che le misure anticongiunturali siano finanziate con risorse già destinate alle regioni meno sviluppate, come purtroppo avvenuto in passato.

¹⁶⁸ Non hanno aderito alla proposta i POR Umbria, Toscana ed Emilia Romagna, i PON Infrastrutture e reti e Iniziative PMI

¹⁶⁹ <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/archivio-ministro-provenzano/notizie/riprogrammazione-fondi-sie/>

L'impegno profuso da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte, a partire dalle Amministrazioni centrali di coordinamento dei Fondi strutturali e dai Servizi della Commissione europea fino alle Autorità di gestione dei programmi operativi, ha favorito lo sviluppo di sinergie e il coordinamento con i soggetti istituzionalmente individuati per la gestione dell'emergenza.

Trattandosi di una delle più importanti riforme della politica di coesione per entità, dimensione finanziaria ed effettiva semplificazione procedurale, il Ministero ha evidenziato la necessità per il nostro Paese di cogliere questa occasione straordinaria al fine di massimizzare l'utilizzo delle risorse europee, accelerare la spesa e rafforzare gli interventi sul piano territoriale, in considerazione delle specifiche priorità locali determinate dall'emergenza Covid-19 nell'ambito di precise linee guida nazionali. In considerazione dei tempi che sono stati necessari per l'avvio della riprogrammazione, l'accelerazione della spesa sarà evidente nelle prossime annualità.

2.1.2 La riprogrammazione del Fondo Sociale Europeo

Come indicato nella Circolare ANPAL "Quadro di riferimento per gli interventi FSE da attuare in risposta al Covid-19"¹⁷⁰, le principali dimensioni di intervento a disposizione delle Autorità di gestione per inserire nei Programmi le nuove operazioni sono state due: "Sostegno al sistema sanitario e alle azioni volte a limitare la diffusione del virus" e "Protezione dei posti di lavoro e contenimento degli effetti della pandemia COVID-19 sull'occupazione". La prima dimensione è risultata finanziabile sulla priorità di investimento 9.iv "miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie di interesse generale". La seconda dimensione, invece, è risultata finanziabile sulla priorità di investimento 8.v "adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti". Successivamente, sono state ritenute ammissibili al sostegno FSE altre operazioni nell'ambito degli obiettivi tematici 10 "Investire in istruzione, formazione e apprendimento" e 11 "migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione" e relative priorità di investimento (10.i, 10.ii, 10.iii, 11.i).

Le modifiche apportate alla programmazione, secondo le indicazioni fornite in più occasioni da parte della Commissione europea, sono state distinte in modifiche che non richiedono l'approvazione della Commissione e modifiche che necessitano di approvazione e dell'adozione di una nuova Decisione da parte della Commissione (come nel caso di modifica del tasso di cofinanziamento al 100% per il periodo contabile che va dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021).

Tutte le azioni per il contrasto al COVID-19 sono ritenute coerenti con le priorità di intervento del FSE, proprio per la peculiarità del Fondo, e non è stato necessario apportare modifiche regolamentari, come invece accaduto per il FESR. Nuove disposizioni sono state, invece, stabilite per l'iniziativa successiva REACT-EU. Le ulteriori risorse stanziare sono state programmate nell'ambito di uno o più assi prioritari specifici di un programma già esistente.

La Commissione europea, al fine di valutare l'impatto socio-economico della pandemia e di poter misurare quanto realizzato attraverso i P.O. per contrastare la crisi emergenziale, è intervenuta anche in materia di indicatori proponendone alcuni specifici: 3 di output¹⁷¹ e 2 di risultato¹⁷².

Per quanto riguarda la **riprogrammazione dei PON** (Tab. 2.2), essa ha consentito di riorientare alcune importanti politiche nazionali in favore di interventi per fronteggiare l'emergenza e preparare la ripartenza. Tutti i PON FSE hanno aderito all'iniziativa del Ministro per il Sud e la coesione territoriale.

I Programmi, che più direttamente prevedono tipologie di intervento a favore dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione, hanno impiegato le risorse a disposizione nel seguente modo:

- il PON Scuola ha impiegato le risorse disponibili principalmente per la formazione dei docenti sulla didattica a distanza, *device* per studenti e buoni libro;

¹⁷⁰ Circolare n. 8013 del 31 agosto 2020 A cura di Anpal, Autorità capofila FSE e del Coordinamento delle Regioni con il supporto tecnico di Tecnostruttura; <https://www.anpal.gov.it/fse-e-emergenza-covid-19>

¹⁷¹ Indicatori di output: CV30 – Valore delle azioni FSE per contrastare il Covid-19; CV31 – N° di partecipanti supportati dalle azioni di contrasto agli effetti della pandemia COVID-19; CV33 – Enti supportati nella lotta contro il COVID-19;

¹⁷² Indicatori di risultato: CVR1 – N° di partecipanti che mantiene il posto di lavoro 6 mesi dopo l'uscita dall'intervento; CVR2 – N° di partecipanti che ottiene una qualifica dopo essere stato supportato nelle azioni per combattere gli effetti della pandemia COVID-19

- il PON SPAO ha concentrato le risorse sul Fondo Nuove Competenze e su interventi di politica attiva su digitale;
- il PON IOG ha finanziato l'assunzione di giovani medici e di personale sanitario;
- il PON Ricerca ha indirizzato le risorse alla riduzione delle tasse universitarie e al sostegno delle Università.

Tabella 2.2 - Riprogrammazione dei PON

Programma	Finanziamento (Ue + Stato) FESR + FSE (in mln di euro)	FSE (in mln di euro)	Impieghi per emergenza Covid-19 con risorse FSE
PON Scuola	730,95	115,51	Formazione docenti per DAD, <i>device</i> per studenti, buoni libro
PON Città Metropolitane	653,49	130,14	Buoni alimentari, interventi nel sociale
PON Governance	593,09	256,01	Spese per personale medico e sanitario
PON Imprese e competitività	1.480		
PON Inclusione	320	310	Bonus baby sitter, servizi integrativi per l'infanzia
PON Infrastrutture e reti	279,3		
PON Legalità	188	57,5	Straordinari per forze di polizia e personale prefetture
PON Ricerca	650	398	Riduzione tasse universitarie, fondi emergenza per Università
PON SPAO	330	330	Fondo Nuove Competenze, interventi politica attiva su digitale
PON IOG	105	105	Assunzione giovani medici e personale sanitario
PON Cultura e Sviluppo	104		
TOTALE	5.433,83	1.702,16	

Fonte: Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, dati aggiornati al 1° febbraio 2021

Per quanto riguarda la **riprogrammazione dei POR** (Tab. 2.3), a seguito di un complesso negoziato, tutte le Regioni hanno riprogrammato le proprie risorse, ma i Programmi che hanno aderito all'iniziativa del Ministero per il Sud e la coesione territoriale sono stati 17 su 20.

Le Regioni coinvolte hanno contribuito a misure nazionali, per la parte di cui hanno beneficiato i rispettivi territori, o hanno previsto misure addizionali sulla base delle esigenze specifiche, nel quadro di priorità condivise.

Nel rispetto dell'autonomia delle scelte regionali, infatti, sono state fornite dal Ministero delle linee guida nazionali per rafforzare l'efficacia degli interventi, in cui sono state individuate 5 aree: emergenza sanitaria, istruzione e formazione, attività economiche, lavoro, sociale.

Per quanto riguarda l'area Istruzione e formazione, sono stati previsti interventi per l'acquisto di beni e attrezzature per gli istituti e per i beneficiari finalizzato al superamento del divario digitale nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale (ad esempio laptop, software, e spazio digitale su server), nonché per l'adeguamento delle strutture e delle competenze nel mondo della scuola e delle istituzioni formative regionali.

Per l'area Lavoro sono stati previsti interventi per il sostegno ai redditi dei lavoratori dipendenti del settore privato mediante finanziamento di ammortizzatori sociali e di strumenti di conciliazione fra lavoro, formazione e cura dei minori; lo sviluppo del lavoro agile; l'indennità di tirocinio.

Per quanto riguarda gli impieghi delle risorse in base alle priorità FSE, le destinazioni principali sono state per l'emergenza sanitaria e per il lavoro, mentre più modeste sono state le destinazioni per il sociale e per

l'istruzione e la formazione (Tab. 2.3). Diverse Regioni hanno impiegato le risorse disponibili solo su alcune delle priorità individuate.

Si è manifestata, inoltre, l'esigenza delle Autorità di gestione di sospendere o interrompere definitivamente alcune operazioni che a causa delle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria non potevano più essere portate avanti. In tal caso, alla priorità d'investimento originaria subentra principalmente la priorità 9.iv, determinando una nuova operazione.

È stata prevista, infine, la possibilità di ricorrere all'istituto della "forza maggiore" nel caso in cui non sia stato possibile né annullare, né rimborsare i costi di un intervento, i quali potranno essere imputati alla priorità originaria o all'Asse di assistenza tecnica.

Tabella 2.3 – Riprogrammazione dei POR

Programmi	Impieghi per emergenza Covid-19					TOTALE
	1 emergenza sanitaria	2 istruzione e formazione	3 attività economiche	4 lavoro	5 sociale	
Abruzzo	8	1	88	60		157
Basilicata	6	4	96	32	13	151
Calabria	140	45	180	100	35	500
Campania	330	34	392	105	31	892
Molise	16	1	21	9		47
Puglia	59		551	140		750
Sardegna	108	1	151	23	3	286
Sicilia	270	60	556	280	30	1.196
Regioni						
Mezzogiorno	937	146	2.035	749	112	3.979
%	23,55	3,67	51,14	18,82	2,82	100
Emilia Romagna	250					250
Friuli Venezia Giulia		2	6	40		
Lazio	222	8	133	237	45	645
Liguria	8	12	39	25	7	91
Lombardia	193			169		362
Marche	12		19	2	4	37
Piemonte	160		64	122		346
Toscana	70	5	141	19	30	265
P. A. di Bolzano				23		
P. A. di Trento	13	1	13	40		67
Umbria	10	24	47	14	4	99
Valle d'Aosta	8		6	5		19
Veneto	75		70	91	18	254
Regioni Centro						
Nord	1.021	52	538	787	108	2.506
%	40,74	2,07	21,47	31,41	4,31	100
TOTALE	1.958	198	2.573	1.536	220	6.485

Fonte: Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, dati aggiornati al 1° febbraio 2021

2.1.3 Le risorse aggiuntive di REACT-EU

Come accennato in precedenza, la dotazione complessiva di React-EU è pari ad oltre 50 miliardi di euro a prezzi correnti. Una nota del Ministero per il Sud e la coesione territoriale informa che all'Italia è stata assegnata la quota più consistente delle risorse pari a circa 14,4 miliardi di euro, di cui 11,3 già erogati

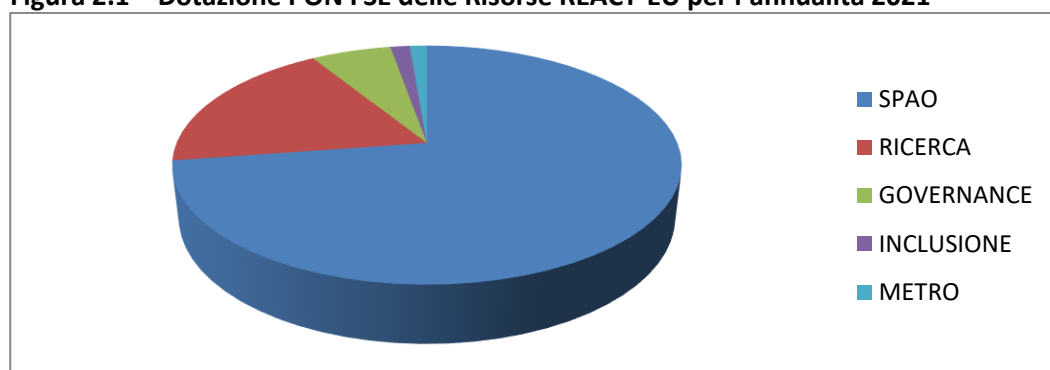
nel 2021 e, di questi, circa 6 destinati al FSE (Fig. 2.1). Oltre il 60% delle risorse relative agli interventi già individuati è destinato al Mezzogiorno (al netto delle risorse per assistenza tecnica)¹⁷³.

Sempre secondo tale nota, il Governo italiano, in accordo con la Commissione europea, ha deciso di concentrare le risorse solo sui Programmi Operativi Nazionali 2014/2020 escludendo quelli regionali, sia per garantire un utilizzo tempestivo delle risorse, che dovrà completarsi entro il 2023, sia per assicurare il raggiungimento di tutti i territori.

A tal fine, in fase di riprogrammazione, le risorse aggiuntive di REACT-EU sono confluite in un Asse dedicato all'interno di ciascun PON andando a finanziare progetti nuovi oppure a potenziare progetti già esistenti.

Va sottolineato che il REACT-EU introduce un nuovo obiettivo specifico dedicato ed in particolare per il Fondo Sociale Europeo prescrive che le risorse aggiuntive vengano utilizzate principalmente “per sostenere il mantenimento dei posti di lavoro, anche attraverso regimi di lavoro a tempo parziale e il sostegno ai lavoratori autonomi. Le risorse supplementari sostengono anche la creazione di posti di lavoro, in particolare per le persone in situazioni vulnerabili, le misure a favore dell'occupazione giovanile, lo sviluppo delle competenze, in particolare per sostenere la duplice transizione verde e digitale, e un migliore accesso ai servizi sociali di interesse generale, anche per l'infanzia”.

Figura 2.1 – Dotazione PON FSE delle Risorse REACT-EU per l'annualità 2021



Fonte: ANPAL

La Commissione europea nel comunicato stampa del 17 settembre 2021¹⁷⁴ ha evidenziato che la maggior parte delle risorse destinate al FSE, circa 4,5 miliardi di euro, è stata assegnata al PON SPAO per sostenere l'occupazione nei territori più colpiti dalla pandemia, realizzando quattro tipologie di intervento, in particolare:

- Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud (61%) – sgravio contributivo per le aziende del Sud finalizzato a sostenere l'occupazione (a condizione che il lavoratore conservi l'occupazione per almeno 9 mesi successivi al periodo per il quale è stata richiesta l'agevolazione);
- Fondo Nuove Competenze e altre politiche attive del lavoro (34%) – per innalzare il livello del capitale umano nel mercato del lavoro (finanziando le ore non lavorate a condizione che siano utilizzate dai lavoratori per frequentare corsi di formazione);
- Bonus assunzioni giovani (4%) – incentivo occupazionale a sostegno di un'occupazione stabile e di qualità per i giovani under 36 (contratti a tempo indeterminato compresa la conversione dei contratti a tempo determinato);
- Bonus assunzioni donne (1%) - incentivo occupazionale a sostegno di un'occupazione stabile e di qualità per le lavoratrici svantaggiate.

¹⁷³ <https://www.ministropersud.gov.it/it/comunicazione/notizie/react-eu-promossi-programmi-italiani/>

¹⁷⁴ https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/react-eu-47-miliardi-di-eu-sostenere-loccupazione-le-competenze-e-le_it

Tra queste tipologie di intervento, merita particolare attenzione il Fondo Nuove Competenze¹⁷⁵ inserito nella nuova priorità d'investimento 8.v a sostegno dell'adattamento dei lavoratori. Il Fondo, infatti, ha sostenuto e continua a sostenere il mantenimento dei livelli occupazionali attraverso interventi diretti, rappresentando un evidente cambio di strategia del Programma, considerato che in precedenza ambito e tematica trovavano applicazione nelle azioni di sistema.

Il Fondo offre alle aziende la possibilità di avviare percorsi di rafforzamento delle competenze, sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali per la rimodulazione degli orari di lavoro. Come dichiarato da ANPAL¹⁷⁶, lo strumento ha riscosso finora un notevole consenso e le istanze sono state di gran lunga superiori alle risorse disponibili, tanto da prevedere ulteriori risorse non solo per il 2022 ma anche per le annualità successive¹⁷⁷. Dai dati pubblicati da ANPAL¹⁷⁸, si evince che il Fondo nel 2021, primo anno di sperimentazione, ha coinvolto 6.710 aziende e 375.866 lavoratori con un finanziamento complessivo di 730 milioni di euro di cui 230 a valere sul PON SPAO (cfr. Parte 2 - par. 1.2).

Le altre politiche attive previste dal PON SPAO¹⁷⁹ nell'ambito delle risorse REACT-EU sono l'Assegno di ricollocazione – AdR e la Garanzia di occupabilità – GOL, entrambe finalizzate ad assicurare un percorso composito di servizi per l'orientamento, l'eventuale qualificazione e il supporto alla collocazione nel mercato del lavoro di persone che ne sono momentaneamente escluse o non vi sono ancora entrate.

L'AdR è rivolto ai seguenti target: collocati in Cassa Integrazione Guadagni ai sensi dell'art. 24 bis del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (a seguito di Accordo di ricollocazione); sospesi dal rapporto di lavoro e collocati in Cassa Integrazione Guadagni per cessazione dell'attività ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla Legge 16 novembre 2018, n. 130; percettori della NASpi e dell'indennità mensile di disoccupazione da oltre 4 mesi; beneficiari del Reddito di cittadinanza. Le tipologie di servizio offerte sono: AdR di base (assistenza alla persona e servizio di tutoraggio); AdR intensivo (strumento per la formazione necessaria a ridurre il gap rispetto alle richieste del mercato del lavoro).

GOL, invece, è un programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici di politica attiva del lavoro e progettazione professionale personalizzata, finalizzato all'inserimento occupazionale. Il programma prevede la stipula di un patto di servizio personalizzato tra i soggetti disoccupati e i centri per l'impiego. Di questo programma si parlerà più ampiamente nell'approfondimento specifico (cfr. Parte 2 – par. 1.1).

2.2 L'AVANZAMENTO FINANZIARIO AL 31.12.2020 E CONFRONTO CON LE RISORSE INVESTITE NEL 2019

In un sintetico focus finanziario¹⁸⁰ la Corte dei Conti argomenta il *leitmotiv* dello storico ritardo italiano in materia di politiche attive del lavoro; fa il punto sulla spesa degli ultimi anni su tali materie mediante i dati Ocse, Eurostat e della Dg Occupazione UE e ricorda che il probabile cambiamento impresso dalle riforme italiane degli ultimi anni conferma "...che la pandemia ha trovato la struttura della spesa sociale del nostro Paese inadeguata a fronteggiare con la necessaria forza i rischi della disoccupazione". La spiegazione di tale affermazione la si può trovare, per il pre-pandemia, in una recente comparazione della spesa tra Paesi UE e dell'incidenza del FSE in materia di politiche del lavoro, realizzata dall'ANPAL per il periodo 2004-2015¹⁸¹. La Corte dei Conti per gli anni successivi all'emanazione del *Jobs Act* accenna all'aumento di risorse su tali *policy*

¹⁷⁵ In attuazione dell'art. 88 del Decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, nonché del Protocollo d'intesa fra Amministrazioni centrali titolari di PO e Ministro per il Sud e la coesione territoriale nell'ambito della strategia nazionale di contrasto all'emergenza per Covid-19.

¹⁷⁶ Decreto del Commissario straordinario di Anpal n. 27 del 1 febbraio 2022

¹⁷⁷ Il Fondo sarà rifinanziato attraverso il PN Giovani, Donne e Lavoro FSE 2021/2027

¹⁷⁸ Il Fondo Nuove Competenze: prospettive e prime evidenze, presentazione del Commissario straordinario di Anpal Servizi del 1 febbraio 2022

¹⁷⁹ PON SPAO riprogrammazione 2021 e suo Allegato "Nota metodologica per il calcolo degli indicatori"

¹⁸⁰ Cfr. il *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica* (Riquadro 3 a pag. 195) approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 24 maggio 2021 (<https://bit.ly/34vRvry>)

¹⁸¹ Di Lieto G., Part 2 Capitolo 3 "Analisi comparata sulle spese in politiche attive per il lavoro", in *Analisi ex post della Programmazione Fse 2007-2013. Rapporto Anpal*, Collana Biblioteca Anpal n. 18, Roma, 2021 (pp. 100-126) (<https://bit.ly/34t9hvo>)

soprattutto per la Missione 5 “Inclusione e coesione” del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che “... riserva 4,4 miliardi per il triennio 2021-2023, attraverso due linee di intervento...”: il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) e l’adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze. Per gli argomenti trattati in questo paragrafo interessa rimarcare l’aumento delle risorse, come riportato nel paragrafo precedente, determinando la riprogrammazione dei Programmi Operativi attraverso la flessibilità concessa nell’uso delle risorse e per il rafforzamento delle stesse mediante provvedimenti straordinari per contrastare la pandemia. Allo stesso tempo si evidenzia “... la tendenza al calo dell’indicatore di capacità di pagamento (pagamenti totali/impegni): nel 2020 la percentuale dei pagamenti sugli impegni è in diminuzione del 25 per cento rispetto al 2019, del 47 rispetto al 2018”¹⁸². Tale aspetto costituisce una condizione importante per la coincidenza delle risorse 2014-20, di quelle straordinarie stanziare nel 2020¹⁸³, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) all’interno del Next Generation UE (2021-2026), e dell’avvio della programmazione 2021-2027, in quanto si ripropone la criticità nel rallentare l’assorbimento delle risorse, in tempi certi e soprattutto nei territori in ritardo di sviluppo. L’Ufficio Parlamentare di Bilancio (UpB) stima il profilo annuale delle risorse mobilitate: “... il profilo degli impieghi dovrebbe assumere un andamento crescente fino agli anni centrali della programmazione (2023-24) per poi ridursi gradualmente negli anni finali”¹⁸⁴. In sostanza rischiano di cristallizzarsi i problemi italiani sulle risorse per le politiche del lavoro: risorse storicamente scarse che le ultime riforme italiane cercano di ridisegnare per uscire dal sentiero istituzionale percorso negli anni dal *welfare state* italiano (*path dependency*); per contro, persistono quelle criticità nell’assorbimento dei Fondi delle programmazioni Ue per le debolezze amministrativo-gestionali, nonostante le diverse novità introdotte con la programmazione 2014-2020 attraverso la creazione dei programmi complementari¹⁸⁵, che perseguono le medesime finalità dei Fondi SIE e vincolano le risorse al territorio di riferimento.

Alla luce di quanto appena sintetizzato e di quanto osservato nel precedente paragrafo, con la prima tabella (Tab. 2.6) si propone il quadro generale relativo all’attuazione finanziaria dei 51 Programmi operativi cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani (IOG)¹⁸⁶, confrontata con la situazione al 31 dicembre 2019. In questo modo si riesce a verificare l’avanzamento finanziario considerando quelle riprogrammazioni formalizzate entro il 31 dicembre 2020. Si tratta di dati parziali in quanto l’impatto delle riprogrammazioni potrà essere analizzato solo dopo il primo semestre del 2021. Allo stato attuale si rileva una lieve flessione delle risorse programmate sui PON e soprattutto una riduzione maggiore di 2 miliardi delle risorse programmate da parte delle regioni a minor sviluppo rispetto alla chiusura del 2019. In questo modo, dal punto di vista contabile, le Regioni classificate a minor sviluppo (LD) riducono il divario rispetto le altre a maggior sviluppo (MD), pur rimanendo sotto la media complessiva dei due indicatori generali sulle risorse impegnate e quelle spese che tendono a migliorare complessivamente. Quelle in maggiore difficoltà appaiono le Regioni in transizione in quanto distanti di quasi 10 punti dalla media sugli impegni e 8 punti su rapporto tra speso e programmato, ma si tratta di risorse complessive residuali rispetto ai valori assoluti sui POR (LD e MD) e sui PON, quindi agilmente suscettibili di cambiamenti.

¹⁸² Corte dei Conti, 2021, p. 197

¹⁸³ In questo caso si fa riferimento alle modifiche ai Regolamenti dei Fondi SIE emanate nel 2020 con il CRII (Reg. UE n. 460/2020) e con CRII+ (Reg. UE n. 558/2020); all’iniziativa UE SURE per sostenere i regimi nazionali di riduzione dell’orario lavorativo; all’iniziativa REACT-EU (Next Generation EU) che copre il periodo di avvio della nuova programmazione. Ricordando inoltre le misure di alleggerimento delle norme in materia di aiuti di stato e alla sospensione del Patto di stabilità. Tali iniziative sono state descritte nel paragrafo precedente

¹⁸⁴ Cfr. UpB, *L’impatto finanziario del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, flash n. 1 del 21 maggio 2021 (pag. 6). Per ciò che concerne il PNRR le risorse già autorizzate (0,5 MLD di euro) in materia di politiche del lavoro per il 2021 derivano dall’istituzione del “Fondo per l’attuazione di misure relative alle politiche attive e ammortizzatori sociali” (legge di bilancio per il 2021 e DL 59/2021)

¹⁸⁵ Attraverso la legge n. 147 del 2013

¹⁸⁶ Tali dati non riguardano i rimanenti PO, cofinanziati dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dal Fondo europeo per la politica marittima, la pesca e l’acquacoltura (FEAMP) avente come capofila il Ministero delle Politiche agricole

Tabella 2.6 - Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 31/12/2020 e confronto con il programmato al 31/12/2019 (v.a. in euro e v. %)

POR/PON	A Programmato al 31/12/2020	A.1 Programmato al 31/12/2019	B Impegni al 31/12/2020	C Pagamenti al 31/12/2020	B/A Impegni/ program- mato %	C/A Pagam./ program- mato %	**Diff. (B/A) da media	**Diff. (C/A) da media
PON	17.821.422.303	17.740.451.110	13.818.962.357	8.364.975.718	77,5	46,9	2,0	1,2
POR LD	17.595.300.183	20.384.084.962	12.517.302.983	7.355.523.532	71,1	41,8	-4,4	-3,9
POR MD	13.194.935.588	13.194.935.588	10.547.742.058	6.660.550.863	79,9	50,5	4,4	4,8
POR Trans.	1.918.822.276	1.918.822.274	1.264.646.543	725.111.709	65,9	37,8	-9,6	-7,9
TOTALE	50.530.480.350	53.238.293.934	38.148.653.942	23.106.161.822	75,5	45,7		

Fonte: elaborazione ANPAL su dati Corte dei Conti e MEF, RGS – IGRUE

Considerando l'avanzamento finanziario del solo Fondo Sociale Europeo al 31 dicembre 2020 (Tab. 2.7), rispetto alla situazione generale presentata nella tabella 2.6 e alle risorse programmate al termine del 2019, si delinea: un quadro complessivo più favorevole per l'attuazione del FSE di 10 punti sulle risorse impegnate, 85,2% contro 75,5%, e di 3 punti sullo speso, 48,4% a fronte del 45,7%; vi è una riduzione di quasi 0,5 miliardi di euro sulle risorse programmate rispetto al 2019, ne deriva così un miglioramento attuativo del Fondo; vi sono spostamenti tra gli obiettivi tematici indirizzati a potenziare l'OT9 in quanto più funzionale ad interventi in ambito socio-sanitario per contrastare la pandemia (+0,857 miliardi di euro). L'OT9 raccoglie spostamenti finanziari dagli altri obiettivi tematici del FSE, soprattutto dall'OT10. In particolare è l'esito di rimodulazioni delle amministrazioni regionali (POR): le Regioni LD, maggiormente in affanno, hanno ridotto l'impegnato complessivamente di 0,74 miliardi di euro su tutti gli obiettivi tematici, in minor misura sull'OT9 supportando le strategie nazionali dei PON; le Regioni MD invece dimostrano un incremento complessivo di 0,21 miliardi di euro in particolare attraverso i PON e nella rimodulazione aumentano le risorse programmate sull'OT9 di 0,85 miliardi di euro, soprattutto sui POR e attingendo dall'OT8.

Tabella 2.7 - Programmazione e avanzamento finanziario dell'FSE 2014/2020 nei PO regionali e nazionali per Obiettivo tematico al 31 dicembre 2020, differenze rispetto al programmato 2019 e rispetto alle medie complessive di attuazione (v. a. in euro e %)

POR/PON	OT	A. Programmato totale (FSE+FdR)	*Δ rispetto 31 dicembre 2019	B. Risorse impegnate	C. Spese rendicontate all'AdG (non ancora certificate)	B./A. Costo impegn. su progr.	C./A. Speso su progr.	**Diff. (B/A) da media POR+PO N	**Diff. (C/A) da media POR+PO N
POR FSE	OT8	4.037.035.059	-653.393.402	3.724.539.396	2.260.098.294	92,3	56,0	7,0	7,6
	OT9	2.928.441.202	646.894.640	2.436.371.075	1.202.853.118	83,2	41,1	-2,0	-7,3
	OT10	2.921.737.154	-447.309.231	3.213.573.534	1.919.771.990	110,0	65,7	24,8	17,3
	OT11	208.780.799	-60.255.150	163.246.914	80.550.763	78,2	38,6	-7,0	-9,8
TOTALE		10.095.994.214,51	-514.063.143	9.537.730.921	5.463.274.165	94,5	54,1	9,3	5,7
PON FSE	OT8	4.300.988.139	56.251.652	3.031.808.942	2.103.608.775	70,5	48,9	-14,7	0,5
	OT9	1.647.379.513	210.291.853	959.654.301	333.363.567	58,3	20,2	-27,0	-28,1
	OT10	1.932.160.184	-169.855.804	1.873.658.555	960.117.730	97,0	49,7	11,8	1,3
	OT11	666.192.094	-31.226.319	482.906.117	156.589.438	72,5	23,5	-12,7	-24,9
TOTALE		8.546.719.930	65.461.382,71	6.348.027.916	3.553.679.511	74,3	41,6	-10,9	-6,8
PON+POR	OT8	8.338.023.198	-597.141.750	6.756.348.338	4.363.707.069	81,0	52,3	-4,2	4,0
	OT9	4.575.820.715	857.186.493	3.396.025.376	1.536.216.685	74,2	33,6	-11,0	-14,8
	OT10	4.853.897.338	-617.165.035	5.087.232.089	2.879.889.720	104,8	59,3	19,6	11,0
	OT11	874.972.893	-91.481.469	646.153.032	237.140.201	73,8	27,1	-11,4	-21,3
TOTALE		18.642.714.144	-448.601.760	15.885.758.837	9.016.953.676	85,2	48,37		

(1) Si precisa che la dotazione dei PP.OO si riferisce al 31.12.2020. I dati, pertanto, non tengono conto delle successive riprogrammazioni.

* Δ cioè la differenza tra i valori della programmazione al 31 dicembre 2019 con i nuovi valori al 31 dicembre 2020.

**Differenza % rispetto alla media percentuale del rapporto B/A e C/A calcolata sul totale della programmazione dei quattro obiettivi considerati (PON e POR): valori + = sopra la media; valori - = sotto la media.

Fonte: elaborazioni ANPAL - Autorità Capofila FSE su dati SFC2014. Dati complessivi (FSE+FdR), esclusi i valori relativi all'Asse AT, aggiornati al 31.12.2020

Tabella 2.8 - Programmazione e avanzamento finanziario dei POR per gli OT8 e OT10 dell'FSE 2014/2020 al 31 dicembre 2020, differenze rispetto al programmato 2019 e rispetto alle medie complessive di attuazione (v. a. in euro e v. %)

Programmiato 2019 e rispetto alla media complessiva di attuazione (in euro e %)										
PO	Categoria Regioni	O.T.	A. Programmato totale (FSE+FdR)	*Δ rispetto 31 dicembre 2019	B. Risorse impegnate	C. Spese rendicontate all'AdG (non ancora certificate)	B/A. Impegnato su progr.	C/A. Speso su progr.	*Diff. (B/A) da media POR	*Diff. (C/A) da media POR
POR	Più sviluppate	OT8	2.529.956.798,00	-445.965.846,00	2.391.291.017,34	1.623.058.878,18	94,5	64,2	-5,2	4,1
		OT10	1.602.500.756,00	-220.509.304,00	1.823.203.431,42	1.196.074.417,86	113,8	74,6	14,1	14,6
Totale			4.132.457.554,00	-666.475.150,00	4.214.494.448,76	2.819.133.296,04	102,0	68,2	2,3	8,2
POR	Meno sviluppate	OT8	1.260.549.812,00	-200.998.250,00	1.175.312.752,36	543.921.609,63	93,2	43,1	-6,5	-16,9
		OT10	1.129.362.345,00	-219.262.507,00	1.235.016.051,46	620.573.834,66	109,4	54,9	9,7	-5,1
Totale			2.389.912.157,00	-420.260.757,00	2.410.328.803,82	1.164.495.444,29	100,9	48,7	1,2	-11,3
POR	In transizione	OT8	246.528.448,99	-6.429.306,00	157.935.626,87	93.117.806,06	64,1	37,8	-35,6	-22,3
		OT10	189.874.053,00	-7.537.420,00	155.354.051,59	103.123.737,38	81,8	54,3	-17,9	-5,8
Totale			436.402.501,99	-13.966.726,00	313.289.678,46	196.241.543,44	71,8	45,0	-27,9	-15,1
Totale		OT8	4.037.035.058,99	-653.393.402,00	3.724.539.396,57	2.260.098.293,87	92,3	56,0	-7,4	-4,1
		OT10	2.921.737.154,00	-447.309.231,00	3.213.573.534,47	1.919.771.989,90	110,0	65,7	10,3	5,6
TOTALE COMPLESSIVO			6.958.772.212,99	-1.100.702.633,00	6.938.112.931,04	4.179.870.283,77	99,7	60,1		

(1) Si precisa che la dotazione dei PP.OO si riferisce al 31.12.2020. I dati, pertanto, non tengono conto delle successive riprogrammazioni.

* Δ cioè la differenza tra i valori della programmazione al 31 dicembre 2019 con i nuovi valori al 31 dicembre 2020.

**Differenza % rispetto alla media percentuale del rapporto B/A e C/A calcolata sul totale della programmazione dei quattro obiettivi considerati (PON e POR): valori + = sopra la media; valori - = sotto la media.

Fonte: elaborazioni ANPAL - Autorità Capofila FSE su dati SFC2014. Dati complessivi (FSE+FdR), esclusi i valori relativi all'Asse AT, aggiornati al 31.12.2020

Tabella 2.9 - Avanzamento finanziario in base alle priorità di investimento dell'OT8 dei PON e POR dell'FSE 2014/2020 al 31 dicembre 2020, differenze rispetto al programmato 2019 e rispetto alle medie complessive della priorità di investimento (v. a. in euro e v. %)

P.I.		A. Programmato totale (FSE+FdR)	*Δ rispetto 31 dicembre 2019	B. Risorse impegnate	C. Spese rendicontate all'AdG (non ancora certificate)	B/A Impe- gnato su progr. v. %	C/A Speso su progr. v. %	**Diff. (B/A) da media OT8 v. %	**Diff. (C/A) da media OT8 v. %
8.i	Accesso occupazione per persone in cerca, inattive, disoccupati l.d., persone ai margini del mdl, attraverso iniziative locali e sostegno alla mobilità professionale	2.566.240.940,37	-170.098.499,71	2.853.389.201,37	1.614.497.906,32	111,2	62,9	30,2	10,6
8.ii	Integrazione sostenibile nel mdl dei NEET, inclusi giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche con Garanzia Giovani	4.188.800.448,45	-367.156.432,17	2.973.299.582,39	2.297.231.639,07	71,0	54,8	-10,0	2,5
8.iii	Creazione di impresa e di attività autonoma	10.240.000,00	invariato	7.180.089,56	3.429.629,86	70,1	33,5	-10,9	-18,8
8.iv	Pari opportunità di genere: occupazione, progressione della carriera, conciliazione tra lavoro e vita privata, parità di retribuzione	257.038.509,32	-172.325.656,22	176.507.724,82	48.485.467,33	68,7	18,9	-12,4	-33,5
8.v	adattamento lavoratori, imprese e imprenditori ai cambiamenti	939.704.752,00	+433.015.483,00	464.045.642,29	219.410.527,24	49,4	23,3	-31,6	-29,0
8.vi	Invecchiamento attivo	6.549.500,00	-7.290.818,00	9.177.077,20	5.613.146,03	140,1	85,7	59,1	33,4
8.vii	Modernizzazione mdl, servizi pubblici e privati del lavoro, mobilità professionale transnazionale, e cooperazione tra istituzioni	369.449.047,85	-313.285.826,89	272.749.020,94	175.038.753,34	73,8	47,4	-7,2	-5,0
Totale		8.338.023.197,99	-597.141.750,00	6.756.348.338,57	4.363.707.069,19	81,0	52,3		

(1) Si precisa che la dotazione dei PP.OO si riferisce al 31.12.2020. I dati, pertanto, non tengono conto delle successive riprogrammazioni.

* Δ cioè la differenza tra i valori della programmazione al 31 dicembre 2019 con i nuovi valori al 31 dicembre 2020.

**Differenza % rispetto alla media percentuale del rapporto B/A e C/A calcolata sul totale dell'obiettivo tematico: valori + = sopra la media; valori - = sotto la media.

Fonte: elaborazioni ANPAL - Autorità Capofila FSE su dati SFC2014. Dati complessivi (FSE+FdR), esclusi i valori relativi all'Asse AT, aggiornati al 31.12.2020

Tabella 2.10 - Avanzamento finanziario in base alle priorità di investimento dell'OT10 dei PON e POR dell'FSE 2014/2020 al 31 dicembre 2020, differenze rispetto al programmato 2019 e rispetto alle medie complessive della priorità di investimento (v. a. in euro e v. %)

P.I.		A. Programmato totale (FSE+FdR)	*Δ rispetto 31 dicembre 2019	B. Risorse impegnate	C. Spese rendicontate all'AdG (non ancora certificate)	B/A. Impe- gnato su progr. v. %	C/A. Speso su progr. v. %	**Diff. (B/A) da media OT8 v. %	**Diff. (C/A) da media OT8 v. %
10.i	Riduzione e prevenzione abbandono scolastico precoce e promozione uguaglianza accesso a istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi l'apprendimento formale, non formale e informale che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione	2.622.977.199,25	-86.341.680,60	2.616.190.178,76	1.552.330.080,82	99,74	59,18	-5,07	-0,15
10.ii	Miglioramento qualità ed efficacia istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, aumento partecipazione e tassi di riuscita, specie se svantaggiati	861.652.783,76	-106.937.385,51	998.786.317,06	578.988.159,23	115,92	67,20	1,11	7,86
10.iii	Rafforzare parità di accesso alla formazione permanente per tutte le età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornare conoscenze, abilità e competenze della manodopera e promuovere percorsi apprendimento flessibili anche orientamento professionale e riconoscimento competenze acquisite	285.427.943,25	-132.298.897,91	209.111.110,56	84.353.087,15	73,26	29,55	-31,54	-29,78
10.iv	Aderenza al mdl dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorire passaggio da istruzione al mdl, e rafforzare sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la qualità, anche mediante anticipazione delle competenze, adeguamento curricula e introduzione e sviluppo programmi di apprendimento sul lavoro, inclusi sistema duale e apprendistato	1.083.839.411,74	-291.587.071,02	1.263.144.483,37	664.218.392,62	116,54	61,28	11,74	1,95
Totale		4.853.897.338,00	-617.165.035,04	5.087.232.089,75	2.879.889.719,82	104,81	59,33		

(1) Si precisa che la dotazione dei PP.OO si riferisce al 31.12.2020. I dati, pertanto, non tengono conto delle successive riprogrammazioni.

* Δ cioè la differenza tra i valori della programmazione al 31 dicembre 2019 con i nuovi valori al 31 dicembre 2020

**Differenza % rispetto alla media percentuale del rapporto B/A e C/A calcolata sul totale dell'obiettivo tematico: valori + = sopra la media; valori - = sotto la media.

Fonte: elaborazioni ANPAL - Autorità Capofila FSE su dati SFC2014. Dati complessivi (FSE+FdR), esclusi i valori relativi all'Asse AT, aggiornati al 31.12.2020

Al 31 dicembre 2019 la programmazione nazionale e regionale del FSE, con l'esclusione dell'asse dell'assistenza tecnica, aveva una disponibilità programmatoria complessiva di più di 19 mld di euro con un costo ammissibile vicino al 71%; le risorse spese erano il 35% grazie soprattutto alla programmazione regionale. Al termine del 2020 si è registrata una difficoltà di assorbimento delle risorse da parte del tessuto socioeconomico dei territori e pertanto risultano erogate meno della metà delle risorse disponibili. In questo quadro si può leggere una delle conseguenze della crisi che ha indubbiamente, soprattutto nella prima fase della pandemia, limitato la capacità amministrativa e in altri casi ha pagato il disorientamento iniziale sulle priorità di azione anti-crisi a mano a mano che si rendevano chiare le conseguenze nei diversi contesti economici e a seguire sociali.

I due Obiettivi tematici (OT8 e OT10) delle programmazioni regionali¹⁸⁷ (Tab. 2.8), oggetto della nostra trattazione, registrano una riduzione della disponibilità finanziaria di -1,1 miliardi di euro, nel 2019 erano 8,06 mld di euro, mentre nel 2020 sono 6,95 miliardi. Già al 31 dicembre 2019 questi obiettivi tematici evidenziavano una maggiore capacità di assorbimento e al 2020 (ri)troviamo le conferme: dal 72,5% (5,845 miliardi) si è passati al 31 dicembre 2020 al 99,7% (6,938 miliardi di euro) con un aumento di 1,1 miliardi di euro; tale aumento si verifica anche sulle risorse liquidate, dal 39,1% (3,154 miliardi di euro) del 2019 si è passati al 60,1% (4,179 miliardi di euro) del 2020. L'OT10 rimane l'obiettivo con le migliori performance attuative anche grazie agli spostamenti di risorse disponibili soprattutto in favore dell'OT9 che di conseguenza evidenzia maggiore ritardo sia sugli impegni sia nelle risorse liquidate. Nonostante la complessità attuativa italiana ripartita tra numerose AdG titolari dei PO, la reazione delle AdG stesse e del Fondo Sociale Europeo dimostrano rapidità di intervento nel sostenere lo sforzo economico e organizzativo in ambito sociosanitario per questi anni complicati investiti dalla pandemia.

L'OT8 promuove un'occupazione sostenibile e di qualità e sostiene la mobilità dei lavoratori. Come accennato in precedenza l'OT8 totalizza una riduzione di 0,6 miliardi di euro rispetto alle risorse programmate al 31 dicembre 2019. Si tratta di una flessione intervenuta soprattutto sui PO regionali in quanto sui PON vi è invece un rafforzamento di 56 milioni di euro. Il complessivo avanzamento finanziario dell'OT8 con l'81% delle risorse impegnate e il 52,3% di quelle spese, se analizzato per priorità di investimento e in ordine di peso finanziario, mostra alcune delle scelte operate nel 2020 (Tab. 2.9):

- **la priorità di investimento (8.ii)** supporta le misure funzionali ad inserire i giovani nel mercato del lavoro anche in integrazione con il programma Ue della Garanzia Giovani. Per cui tende a frenare il fenomeno dei giovani che non studiano, non lavorano, e non sono in formazione (NEET), fenomeno particolarmente significativo in Italia. La priorità ha subito, quanto ad investimenti, una flessione di 367,15 milioni di euro (-8% sul 2019), ma continua a raccogliere 4,18 miliardi di euro cioè più del 50% delle risorse programmate sull'OT8. Le flessioni più consistenti tra le Regioni MD si registrano nel Lazio (-82,6 milioni), in Toscana (-32,5 milioni), in Veneto (-18,74 milioni) e in Umbria (-11,7 milioni); mentre nelle altre Regioni MD le risorse rimangono invariate e solo la Lombardia potenzia la priorità di +18% cioè +4,5 milioni. Anche le Regioni LD riducono la portata finanziaria di tale priorità: si tratta, in particolare, della Puglia (-51,3 milioni), della Campania (-34 milioni) e della Basilicata (-3 milioni); solo la Calabria aumenta le risorse (+13,3 milioni) mentre la Sicilia le lascia invariate; delle tre Regioni in transizione, Abruzzo e Molise riducono la portata finanziaria della priorità in maniera consistente rispetto al 2019 e in particolare di 8,2 milioni (-46%) la prima e di 1,2 milioni la seconda (-33,4%), mentre la Sardegna non interviene. La priorità (8.ii) manifesta un ritardo di -10 punti percentuali sulle risorse impegnate: esse sono pari al 71%, rispetto alla media dell'OT8 che è dell'81%; si hanno però valori più positivi sullo speso, che si attesta quasi al 55%, rispetto alla media del 52,3% dell'OT8;
- **la priorità di investimento (8.i)** sostiene soprattutto interventi per l'inserimento lavorativo delle persone in cerca di lavoro, degli inattivi o dei disoccupati di lunga durata. Con i suoi 2,56 miliardi di euro continua a costituire la seconda priorità più importante dell'OT8 (31%) per portata finanziaria, pur flettendo di 170,1 milioni di euro rispetto alle risorse programmate nel dicembre 2019. Questa priorità traina

¹⁸⁷ Non vengono considerate le risorse dei Programmi Operativi Nazionali e l'asse dell'Assistenza tecnica dei Programmi Operativi Regionali

l'avanzamento finanziario di tutto l'OT8 per aver impegnato più risorse di quelle programmate (111,2%) e avendone speso il 62,9% (+10%). In particolare, si è riscontrata una riduzione (-17,7%) da parte delle Regioni MD con un contestuale lieve potenziamento delle altre due categorie regionali e soprattutto delle Regioni LD (+107 milioni rispetto al 2019), attraverso il PON SPAO che è riuscito ad impegnare le risorse per il 108%, ma rimanendo sotto la media di 10 punti sullo speso (51,4%). Le flessioni più cospicue sui POR riguardano: il Lazio che riduce del 51% le risorse per questa priorità (-108 milioni) portandole a 103,5 milioni per il 2020, superando abbondantemente gli impegni (190,6%) e la spesa (119%) rispetto alle risorse programmate; la Lombardia, che flette le risorse destinate alla priorità del 39,4% (-92,8 milioni) con 143 milioni di risorse programmate al 31 dicembre 2020, giungendo in questo modo rispettivamente al 99% e al 98% tra impegni e spesa; infine la Puglia che da 110 milioni (2019) passa a 58,7 milioni (2020) ed innalza le performance di impegni al 521% e della spesa al 320%. Optano per una lieve riduzione anche la Toscana, l'Umbria, il Veneto, l'Emilia Romagna e la P.A. di Bolzano le quali, ad eccezione dell'Umbria che dimostra una criticità con valori sotto la media tra impegnato e speso, appaiono aver impegnato tutte le risorse e averne spese poco più della metà. Invece rimangono invariate le risorse per Friuli V.G., Liguria, Marche, P.A. di Trento e Piemonte, che dimostrano ritardi sia sull'impegnato che sulle spese. La Sardegna (in transizione) e la Basilicata (LD) lasciano le medesime risorse del 2019, pur segnando ancora una distanza rispetto al 100% dell'impegnato rispettivamente di 18 e 12 punti percentuali; la spesa è sotto la media della priorità di 4 e 8 punti percentuali. La Campania invece, nonostante abbia ridotto del 31% le risorse programmate, risulta sotto le media di 30 punti sia per l'impegnato che per lo speso. Calabria e Sicilia rafforzano la priorità e hanno performance più che positive sulle risorse impegnate: la Calabria sulla spesa è nella media, la Sicilia è al 29%;

- **la priorità di investimento (8.v)** è finalizzata a supportare l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai diversi cambiamenti non solo tecnologici che impattano sulle organizzazioni produttive e solitamente costituisce lo strumento finanziario per contrastare l'obsolescenza professionale e rilanciare il capitale umano attraverso la formazione continua. Si tratta della terza in ordine di portata finanziaria con i suoi 0,93 miliardi di euro programmati. Si evidenzia che è l'unica priorità dell'OT8 che viene rafforzata con +0,43 miliardi rispetto al 2019, cosa che fa segnare maggiori ritardi sull'avanzamento finanziario degli impegni (49,4%) e della spesa (23,3%) cioè rispettivamente -31,6% e -29% rispetto alla media complessiva dell'OT8. Probabilmente si tratta di spostamenti di risorse funzionali a supportare le difficoltà del sistema produttivo nel periodo pandemico per facilitare l'adozione di soluzioni organizzative nell'uso di formule di attività lavorativa a distanza (*smart working*, telelavoro, etc.) e per sostenere eventuali sospensioni lavorative nelle aziende cogliendo l'occasione per mettere in formazione i dipendenti, ma anche imprenditori e lavoratori autonomi. La priorità 8.v è contemplata in un PON e 16 POR, relativi a due Regioni in transizione, quattro Regioni LD e dieci Regioni MD. È stata inserita in PO che fino al 2019 non la contemplavano, probabilmente per contrastare l'emergenza Covid19: i valori finanziari più cospicui (+330 milioni) riguardano il PON SPAO in relazione all'avvio del "Fondo Nuove Competenze" per un valore pari a 230 milioni di euro, per il 2020, che finanzia il costo delle ore di lavoro di lavoratori di aziende che abbiano siglato accordi per la rimodulazione dell'orario di lavoro e contestualmente avviano piani formativi concertati per il rafforzamento delle competenze dei propri lavoratori (RAA, 2021)¹⁸⁸. Anche la Regione Lazio¹⁸⁹ e la PA di Bolzano finanziano

¹⁸⁸ ANPAL, Relazione di attuazione annuale del PON SPAO approvato il 28 maggio 2021. Vedi anche Parte 2 - par. 1.2 del presente Rapporto

¹⁸⁹ Come riportato nel RAA 2020 della Regione Lazio a pag. 87 "Nel corso del 2020, per far fronte all'impatto della crisi causata dalla pandemia da COVID-19, è stata effettuata la riprogrammazione del POR, approvata con Decisione il 24/11/2020. La modifica del Programma ha tenuto conto, inoltre, dei contenuti dell'Accordo relativo alla "Riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali 2014-2020" sottoscritto a luglio 2020 tra il Ministro Provenzano e il Presidente della Regione Lazio, con cui sono state individuate risorse pari a 290,47 Me, che rimangono nella dotazione del Programma e concorrono al finanziamento delle priorità "Istruzione e formazione" (8,16 Me), "Lavoro" (237,21 Me - inclusa la spesa anticipata a carico dello Stato per la CIGD, pari a 193,6 Me), "Sociale" (45,10 Me)

rispettivamente con 17 e 34 milioni di euro una priorità prima non presente nei propri PO. Tra le altre Regioni MD solo il Veneto aumenta la disponibilità programmatica di quasi 10 milioni di euro, mentre Emilia Romagna, Lombardia e Umbria la riducono rispettivamente di circa -24,4, -15,4 e -1,4 milioni. Liguria, Marche, Piemonte e Toscana lasciano invariate le risorse rispetto al 2019;

- **la priorità di investimento (8.vii)** è la quarta priorità dell’OT8 per portata finanziaria programmata (369,4 milioni), ha subito una flessione di circa il 45,5% delle risorse rispetto al 2019. È la priorità funzionale ad intervenire in favore dell’ammodernamento del mercato del lavoro, cioè in favore dei servizi pubblici e privati per il lavoro, per consentire una maggiore mobilità professionale anche transnazionale, e la cooperazione tra istituzioni che regolano il mercato del lavoro anche a livello territoriale. Coinvolge 19 Amministrazioni regionali e il PON SPAO e solo la Lombardia e la P.A. di Trento non hanno programmato tale priorità. Nonostante il (quasi) dimezzamento delle risorse disponibili, soffre per ritardi su quelle impegnate (73,8) e sullo speso (47,4%). È soprattutto il PON SPAO che alleggerisce decisamente la priorità del 64% delle risorse. Tra le Regioni in transizione solo il Molise flette le risorse in maniera considerevole mentre le altre due Regioni mantengono quanto già programmato nel 2019. Tra le Regioni LD solo la Calabria potenzia la priorità e la Sicilia lascia invariate le risorse, mentre le altre tre Regioni flettono il programmato. Delle 11 Regioni MD con questa priorità nel proprio *dashboard* finanziario, solo la P.A. di Bolzano interviene potenziandola; la Liguria, il Friuli VG, le Marche, il Piemonte e la Valle d’Aosta non modificano il programmato mentre le altre 5, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Veneto e Umbria, riducono la disponibilità delle risorse;
- **la priorità di investimento (8.iv)** finanzia le misure di intervento sulle pari opportunità di genere: occupazione, progressione della carriera, conciliazione tra lavoro e vita privata, parità di retribuzione. Registra una riduzione del -40% di risorse (-172,3 milioni di euro) e anche su questa priorità, nonostante la contrazione delle risorse stanziare, la quota degli impegni rimane sotto di -12,4 punti (68,7%) e le spese risultano ancora più in ritardo con -33,5 punti (18,9%) rapportate alle medie dell’OT8: evidentemente rispetto al periodo di crisi avviato nel 2020 il tema viene considerato tra i più “sacrificabili” e “residuali” a vantaggio di altri, pur registrandosi, proprio nello stesso periodo, che la quota di perdita di lavoro sia stata più consistente proprio tra le donne¹⁹⁰. Solo la Liguria e la Valle d’Aosta non hanno previsto la priorità. Il PON SPAO flette di -75,2 milioni di euro cioè dell’86%; tra le tre Regioni in transizione la Sardegna lascia invariate le risorse, mentre le altre due riducono la quota del 50%. Le cinque Regioni LD si comportano come nella precedente priorità: la Calabria rinforza di 10 milioni (30%) e la Sicilia non varia le risorse programmate; per cui soprattutto Campania e Puglia riducono considerevolmente le risorse programmate, la prima più del 50% (-22 milioni) e la Puglia del 66,3% (-57,8 milioni). Tra le Regioni MD cinque non hanno apportato variazioni rispetto al 2019 (Friuli V.G., Marche, Piemonte, Toscana e P.A. di Trento). La Lombardia riduce fortemente le risorse del 97%, la PA di Bolzano del 52,2%, il Lazio e l’Emilia Romagna del 38% e l’Umbria del 25%. L’unica Regione che aggiusta lievemente in positivo le risorse è il Veneto (+2%);
- **la priorità di investimento (8.iii)** Promuove gli interventi per la creazione di impresa, per start up o formule per l’imprenditorialità e l’attività autonoma. Solo la Regione Sardegna ha programmato questa priorità e rimangono le medesime risorse del 2019, 10,2 milioni di euro. Le performance sono decisamente più basse della media dell’obiettivo tematico: sotto di 11 punti per risorse impegnate (68,7%) e di 19 invece sullo speso (33,5%);
- **la priorità di investimento (8.vi)** rivolta all’implementazione di interventi per l’invecchiamento attivo è prevista solo da due Amministrazioni: il Veneto programmava 7,6 milioni e nel dicembre 2020 li flette a 4,9; anche la PA di Bolzano dai 6,2 milioni scende a 1,9. Dimostrando così di aver impegnato complessivamente il 140% delle risorse e spese 85,7% per questa priorità.

¹⁹⁰ A tal proposito l’analisi contenuta nello studio “Il mercato del lavoro 2020: una lettura integrata”, a cura di Istat, Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, INPS, Inail, Anpal, del 2020 registra una caduta del tasso di occupazione dell’1,3% tra le donne rispetto allo 0,7% degli uomini. <https://www.istat.it/it/files//2021/02/II-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>

L'obiettivo tematico 10 (OT10) investe nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente e continua a rimanere l'obiettivo con le migliori performance attuative. Come sottolineato in precedenza totalizza una riduzione di 0,617 miliardi di euro rispetto alle risorse programmate al 31 dicembre 2019, raccogliendo comunque complessivamente 4,853 miliardi di euro. Si tratta di una flessione ripartita: soprattutto sui PO regionali su cui vengono posizionati 2,928 miliardi di euro rispetto ai 3,2 miliardi programmati nel 2019 (-0,447 miliardi); ma anche sui PON che vedono una flessione del 9% (-0,169 miliardi di euro) rispetto alla disponibilità di 1,87 miliardi di euro del 2019. In questo modo si vanno ad innalzare le performance finanziarie complessive dell'OT10 con il 104,8% delle risorse impegnate e il 59,3% di quelle spese, superando così di 19,6 e 11 punti, rispettivamente, le medie dell'impegnato e dello speso relative a tutti e quattro gli obiettivi tematici, posizionate rispettivamente su 85,2% di impegnato e 48,4% di speso (Tab. 2.7). Nel dettaglio degli OT per ordine di rilevanza finanziaria:

- **la priorità di investimento 10.i** persegue la riduzione e la prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e promuove l'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di apprendimento formale, non formale e informale che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione. Raccoglie il 54% delle risorse dell'OT10 a dimostrazione della valenza delle finalità e dei fenomeni sociali da contrastare. Infatti, rispetto al 2019 registra, con -86,341 milioni di euro, una contenuta riduzione di risorse rispetto alle altre priorità ed è giunta ad impegnare tutte le risorse e a spenderne il 59%. La flessione di 86,341 milioni di euro sembra determinata da una riduzione delle risorse tra le Regioni LD (-114 milioni di euro) a fronte di leggeri incrementi sugli altri due comparti territoriali. In particolare, nel 2019 solo la Sardegna tra le Regioni in transizione prevedeva questa priorità, mentre nel 2020 anche il Molise la finanzia con 610 mila euro. Seguono leggeri aggiustamenti sui PON e tra le Regioni MD: tra queste ultime solo il Friuli V.G. continua a non posizionare risorse su questa priorità e le altre 12 costituiscono il traino per le performance della priorità con un 109,2% dell'1,119 miliardi programmati e il 74,2% di risorse spese;
- **la priorità di investimento 10.iv** punta a migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, per cui raccoglie gli interventi per le transizioni formazione-lavoro. Rafforza i sistemi di istruzione e formazione professionale e la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e lo sviluppo di programmi *work based learning*, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato. Costituisce la seconda priorità per valore finanziario dell'OT10 e ha contabilizzato una considerevole riduzione di risorse rispetto al 2019 (-291,6 milioni di euro) e proprio in ragione di tale flessione di risorse programmate innalza le performance finanziarie al 116,5% di risorse impegnate (+11,7) e al 61,3% di speso (+2). Dieci Regioni delle tredici MD continuano a contabilizzare tale priorità, eccetto Valle d'Aosta, Umbria e P.A. di Trento, come nel 2019: sono soprattutto la P.A. di Bolzano, il Lazio e il Veneto che flettono decisamente le risorse rispettivamente del 52,6% (-26,6 milioni di euro), del 33,1% (-41 milioni), del 23,3% (-10,6 milioni); solo l'Emilia Romagna potenzia la priorità del +10,7% (+4,8 milioni). Tra le cinque Regioni LD la Calabria potenzia con +46,4% (+9,2 milioni) per un totale di 29,2 milioni di euro, invece la Puglia riduce del 34,1% ossia di -50,5 milioni di euro portando la priorità a 97,5 milioni. Le restanti Regioni lasciano sostanzialmente invariate le risorse oppure effettuano lievi aggiustamenti;
- **la priorità di investimento 10.ii** accompagna ad agire per il miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione superiore e per facilitarne l'accesso, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita, specie per i gruppi svantaggiati. Questi interventi hanno una valenza finanziaria vicina alla precedente priorità, ma presumibilmente con spettro di azioni più ristretto sul segmento formativo terziario. Questa priorità è prevista da 8 delle 13 Regioni MD di cui 2 potenziano le risorse (Emilia Romagna e Umbria), 3 riducono e le altre 3 lasciano invariate le quote (Friuli VG, Piemonte e Liguria); tra le 4 delle

5 Regioni LD che mantengono la priorità¹⁹¹ solo la Puglia flette le risorse, 2 Regioni confermano quelle del 2019 (Basilicata e Sicilia) e la Calabria rafforza; infine 2 Regioni delle 3 in transizione hanno previsto risorse, con l'Abruzzo che riduce e la Sardegna che conferma quelle del 2019. La priorità ha una riduzione complessiva di risorse di 107 milioni di euro (-11%) rispetto al 2019, determinata da alcuni sistemi regionali come il Lazio, che diminuisce le risorse dell'83%, lasciando 28,1 dei 164 milioni del 2019, e la Puglia che flette la priorità del 40% cioè -70 milioni di euro, visto che nel 2019 erano stati programmati 175 milioni. Ci sono inoltre delle riduzioni intorno al 10%, decisamente più contenute, operate da Abruzzo, Toscana e Valle d'Aosta. Tali diminuzioni vengono in parte arginate dai potenziamenti finanziari del PON Ricerca (+55,6 milioni di euro, cioè +21%) e da due Regioni come l'Emilia Romagna e la Calabria che aumentano le risorse di circa +50% rispetto al 2019. Per cui ne consegue un aumento ulteriore delle performance attuative della priorità, in ritardo, soprattutto sulla spesa, solo in alcuni sistemi regionali: Abruzzo, Basilicata, Puglia, Calabria, Liguria, Umbria e Valle d'Aosta;

- **la priorità di investimento 10.iii** viene programmata per rafforzare la parità di accesso alla formazione permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornare le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovere percorsi di apprendimento flessibili anche tramite l'orientamento del percorso professionale e il riconoscimento delle competenze acquisite. Con la 8.v costituiscono le due priorità attraverso le quali i sistemi regionali finanziano le proprie strategie in materia di formazione continua e supportano le aziende nel limitare i danni causati dalla pandemia. È la priorità più critica dell'obiettivo tematico per ciò che concerne le risorse impegnate, 73,2% (-31,5), e soprattutto per le spese, che si attestano al 29,5% (-29,8) nonostante vi sia stata una riduzione di risorse rispetto al 2019 di -132,3 milioni di euro (-31,7%). I due PON (Scuola e SPAO) che prevedevano risorse su questa priorità anche nel 2019 registrano le riduzioni più consistenti. Tra i 9 sistemi regionali che mantengono la priorità troviamo: la Campania e la Sicilia che optano per flettere le risorse, la prima -20% (-8,7 milioni di euro) e la seconda del -15,6% (-16,9 milioni di euro) e si trovano molto in ritardo sulle spese certificate. Mentre la Basilicata lascia invariate le risorse così come il Friuli V.G., le Marche, la P.A. di Trento (MD) e la Sardegna (in transizione). Umbria e Valle d'Aosta invece contraggono le risorse rispettivamente del 10,6% (-1,26 milioni) e del 6,8% (-0,364 milioni); mentre la prima Regione è in ritardo sugli indicatori dell'avanzamento finanziario, l'altra dimostra di aver impegnato tutte le risorse e di averne spese il 70%.

2.3 LA FORMAZIONE CONTINUA: UNO PRIMO APPROFONDIMENTO DALLA BANCA DATI DA OPEN COESIONE

Premessa

Quest'anno il rapporto di monitoraggio sulla formazione continua apre la sua osservazione ad una nuova fonte di analisi costituita dai dati di *Open Coesione*.

Si tratta di un primo esercizio esplorativo, sia relativamente alla individuazione di un modello di selezione delle informazioni rilevanti in materia di formazione ed in particolare di formazione continua, sia relativamente al potenziale di analisi che da tale fonte è possibile ricavare per le nostre finalità.

Il ricorso e l'utilizzo dei dati di *Open Coesione* da parte di ANPAL e nel contesto del "Rapporto di formazione continua" realizza anche un obiettivo proprio dell'*open government* che è quello di promuovere ed ampliare la partecipazione di un più ampio numero di soggetti alla conoscenza di quanto realizzano le politiche pubbliche in questo settore, sia perché il Rapporto di formazione continua è indirizzato al Parlamento, cui restituisce una lettura dei fenomeni della formazione continua in Italia, ma anche considerando il pubblico di soggetti istituzionali, parti sociali, operatori della formazione, soggetti vari che rappresentano i suoi principali utilizzatori.

¹⁹¹ Non è prevista dalla Campania

Open Coesione costituisce infatti una iniziativa di *Open Government* sulle politiche di coesione in Italia, coordinata dal Dipartimento per le politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri che raccoglie informazioni relative ai progetti in attuazione delle politiche di coesione realizzate con i fondi europei a partire dal ciclo di programmazione 2007/2014¹⁹².

Con riferimento al ciclo in cui si colloca la nostra attività di monitoraggio, 2014-2020, è possibile seguire gran parte del percorso attuativo dall'inizio della programmazione al 30 giugno 2021, data dell'ultimo aggiornamento dei *data set*, con interrogazioni che consentono di esaminare molteplici aspetti dell'attuazione dei progetti.

Si tratta di un ampio volume di informazioni dal quale è stato necessario circoscrivere il campo di osservazione sul tema specifico della formazione. A questo scopo, abbiamo selezionato quelle più vicine a intercettare le attività di formazione finanziate dal Fondo Sociale Europeo in Italia, compresa la formazione continua, e in tale processo di selezione consiste il nostro modello di analisi con il limite noto di essere non un modello esaustivo di tutti i progetti in attuazione del FSE in materia di formazione, ma uno strumento che consente l'individuazione di un universo prevalente di progetti rilevanti per questo specifico ambito di lavoro. Più specificamente, la selezione operata ha preso in conto tutti i progetti in attuazione degli obiettivi tematici più specificamente dedicati alla formazione, segnatamente OT8 e OT10 dell'Accordo di partenariato 2014/2020, rispettivamente rivolti a "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori" (OT8) e a "Investire nell'istruzione, nella formazione nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente" (OT10), nell'ambito dei PON e dei POR finanziati dal FSE. Tutti i progetti multi-obiettivo che includono gli obiettivi tematici considerati sono stati presi in considerazione. Si precisa che, relativamente ai PON, la selezione ha riguardato i soli PON che comprendono attività riferibili agli obiettivi tematici sopra richiamati e quindi, più specificatamente, il PON IOG, il PON SPAO, il PON "Scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento" e il PON "Ricerca ed Innovazione" cofinanziato da FSE e FESR¹⁹³.

Relativamente a questo universo di progetti, circa 600.000 dall'inizio della programmazione, sono stati evidenziati aspetti relativi:

- alla tipologia di obiettivo tematico;
- al livello di programmazione, nazionale e regionale (PON/POR);
- alla tipologia di progetto rispetto a una specifica declaratoria;
- alle diverse categorie progettuali; in questo ambito un approfondimento specifico è stato condotto relativamente ai progetti indicati come "corsi di formazione", fino alla selezione di un universo più ristretto di progetti inerenti la formazione, procedendo ad alcuni accorpamenti che ne hanno reso maggiormente "leggibili" e meno dispersive le diverse categorie;
- all'attuazione analizzata relativamente alla collocazione dei progetti rispetto alle priorità di investimento corrispondenti agli obiettivi tematici in esame, con un riferimento anche alle diverse annualità di programmazione, con elaborazione di alcune statistiche in relazione agli anni di avvio dei progetti¹⁹⁴.

I diversi ambiti presi in considerazione sono stati ogni volta indagati rispetto alla numerosità dei progetti attuati, alle risorse impegnate, distinguendo tra i due obiettivi tematici individuati, tra i diversi livelli di programmazione nazionale o regionale (PON/POR) e, nello specifico della programmazione regionale, analizzando l'attuazione nelle diverse macroregioni in cui si articola la programmazione dei Fondi strutturali europei (regioni MD, TR, LD)¹⁹⁵.

¹⁹² Per una panoramica dell'iniziativa cfr. OpenCoesione - Home

¹⁹³ Si specifica che non tutti i progetti di formazione ricadono entro gli obiettivi tematici considerati nel nostro modello di osservazione (OT8 e OT10) laddove, ad esempio, progetti di formazione possono essere ricompresi anche nell'OT9 "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione".

¹⁹⁴ Il modello di selezione dei progetti è stato messo a punto dal gruppo di lavoro Anpal incaricato del monitoraggio delle attività di formazione finanziate dal FSE

¹⁹⁵ Le risorse dei Fondi strutturali intervengono sulla base di criteri che differenziano i territori allo scopo di favorire il riequilibrio e una maggiore coesione territoriale. Nel ciclo di programmazione 2014/2020 le Regioni sono così classificate: Regioni meno sviluppate (*Less Developed* - LD): Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia; Regioni in Transizione (*Transition Region* - TR): Abruzzo, Molise e Sardegna; regioni Più sviluppate (*More Developed* - MD): Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto, Umbria e le Province Autonome di Bolzano e di Trento. (Cfr. in proposito Regolamento

Le conclusioni, in base alla lettura dei dati, offrono riflessioni anche in rapporto ad elementi di confronto con quanto emerso da altre fonti di osservazione, in particolare connesse alla attività di monitoraggio degli avvisi, e aprono a successivi approfondimenti di valutazione¹⁹⁶.

2.3.1 Aspetti dell'attuazione dei progetti di formazione finanziati dal FSE in base alla numerosità ed alla tipologia progettuale

In base al modello di selezione precedentemente descritto, i dati di *Open coesione* individuano, dall'inizio della programmazione 2014-2020, un universo di 600.046 progetti in attuazione degli OT8 e OT10 del FSE (sono compresi i progetti multi-obiettivo), con un impegno di risorse complessivo di circa 12 mld di euro. In una visione di insieme, l'attuazione di questi progetti presenta, sia in termini di numerosità che in termini di risorse impegnate, caratteristiche non troppo dissimili tra i due livelli di attuazione, nazionale e regionale, con rispettivamente il 44,1% dei progetti ed il 45,2% delle risorse impegnate a livello di PON contro circa il 55,9% dei progetti e il 54,8% delle risorse impegnate dal complesso dei POR.

Si tratta di progetti che si concentrano sull'OT8 (quasi l'80% del numero dei progetti considerati), ma i volumi delle risorse impegnate tendono a riequilibrare l'entità degli investimenti attuati tra i due obiettivi tematici presi in considerazione, con evidenza di un costo medio dei progetti rivolti al miglioramento dei sistemi formativi (OT10) molto più alto rispetto a quelli rivolti alla promozione di un'occupazione sostenibile e di qualità e al sostegno della mobilità dei lavoratori (OT.8) (cfr. Tab. 2.11).

Tabella 2.11 - Numero di progetti e impegni in euro per i soli obiettivi tematici 8 e 10* e per tipologia di PO (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

	Totale OT8+OT10		Totale OT8		Totale OT10	
	Numero progetti	Impegni	Numero progetti	Impegni	Numero progetti	Impegni
PON FSE	264.417	5.591.772.472,64	215.610	3.089.215.587,35	48.816	2.516.759.406,29
POR FSE	335.629	6.766.659.824,34	259.885	3.813.366.715,24	75.744	2.953.293.109,10
Totale complessivo**	600.046	12.358.432.296,98	475.495	6.902.582.302,59	124.560	5.470.052.515,39

*sono stati considerati anche quei progetti cofinanziati con risorse stanziare da altri OT

** La somma dei due singoli OT sia per i progetti che per gli impegni non corrisponde al totale poiché nei due singoli OT vengono conteggiati in entrambi gli aggregati quei progetti con finanziamento pluriassi

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Open Coesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Con riferimento alla programmazione regionale e all'attuazione territoriale dei progetti nelle diverse macroregioni (MD, TR, LD) si osserva, in generale, come la numerosità dei progetti si concentri nelle regioni MD (86,3% dei progetti), ma con un impegno di risorse che in parte tende a riequilibrare la portata dell'investimento a vantaggio delle regioni LD, dove, a fronte di una numerosità dei progetti pari al 8,7% del totale, si ha un livello di risorse impegnate relativamente maggiore (29,5% del totale). Molto più contenuta, in termini relativi, l'attuazione nelle regioni in transizione nei due aspetti considerati (cfr. Tab. 2.12).

(Ue) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 portante disposizione comuni (RDC), art 90.2 e successive decisioni)

¹⁹⁶ Il presente contributo costituisce una sintesi di lavoro più ampio che conferirà nel "Rapporto di Monitoraggio del FSE 2020" in corso di realizzazione da parte di ANPAL

Tabella 2.12 – Numero di progetti e loro partizione percentuale per macro-territori; impegni in euro e loro partizione percentuale per macro-territori per i soli obiettivi tematici 8 e 10*, per POR e macroregioni (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

Totale OT8+OT10			Totale OT8		Totale OT10	
	Numero progetti	Impegni	Numero progetti	Impegni	Numero progetti	Impegni
Regioni LD - POR FSE	29.183	1.998.351.612	20.490	967.369.779	8.693	1.030.981.833
Regioni TR - POR FSE	16.895	380.447.967	11.814	219.490.304	5.081	160.957.663
Regioni MD - POR FSE	289.551	4.387.860.245	227.581	2.626.506.632	61.970	1.761.353.613
Totale complessivo**	335.629	6.766.659.824,34	259.885	3.813.366.715,24	75.744	2.953.293.109,10
	% ripartizione progetti OT8+OT10	% ripartizione impegni OT8+OT10	% ripartizione progetti OT8	% ripartizione impegni OT8	% ripartizione progetti OT10	% ripartizione impegni OT10
Regioni LD - POR FSE	8,7	29,5	7,9	25,4	11,5	34,9
Regioni TR - POR FSE	5,0	5,6	4,5	5,8	6,7	5,5
Regioni MD - POR FSE	86,3	64,8	87,6	68,9	81,8	59,6
Totale complessivo**	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*sono stati considerati anche quei progetti cofinanziati con risorse stanziati da altri OT

** La somma dei due singoli OT sia per i progetti che per gli impegni non corrisponde al totale poiché nei due singoli OT vengono conteggiati in entrambi gli aggregati quei progetti con finanziamento pluriasse

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Open Coesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Per quanto riguarda l'attuazione dei progetti in base alla loro tipologia, complessivamente (PON, POR, OT8 e OT10, compresi i progetti multi-obiettivo) il maggior numero di progetti concerne i "Corsi di formazione" (50,1%), cui seguono progetti genericamente riferiti alla categoria "Altro" (circa il 38% del totale), e a seguire progetti di "Acquisto di servizi reali, inclusa la formazione", progetti attinenti gli "Incentivi al lavoro"; con numerosità decisamente più contenute sono attuati progetti relativi alle altre categorie prese in considerazione. Per quanto riguarda i PON, il più alto numero di progetti attuati si registra proprio nella categoria "Altro"; ad un approfondimento specifico, in questa categoria risulta presente un'ampia gamma di interventi di cui circa la metà sono progetti che si collocano nell'ambito del PON IOG e riguardano progetti relativi "Tirocini stage, mobilità internazionale", cui si aggiungono "Progetti relativi al servizio civile" e "Progetti di mobilità internazionale"¹⁹⁷.

Sono soprattutto i POR a realizzare "corsi di formazione" (76,5% del totale); segue, anche in questo caso, un ingente numero di progetti iscritti nella categoria "Altro" e prevalente risulta essere la numerosità degli interventi relativi agli "Acquisti di servizi reali, inclusa la formazione", e gli "Incentivi al lavoro". Occorre tuttavia considerare in modo integrato le informazioni relative alla numerosità dei progetti con quelle relative alle risorse impegnate, laddove in corrispondenza del numero contenuto di progetti attuati ad un livello di programmazione possono corrispondere cospicui impegni di spesa e viceversa, a descrivere meglio l'entità dell'impegno attuativo (cfr. Tab. 2.13a e 2.13b).

Relativamente al livello regionale, si riscontra come l'attuazione dei progetti sia molto più performante nell'area delle regioni più sviluppate dove si raggiungono percentuali davvero notevoli di attuazione (86,3% dei progetti attuati con il 64,8% circa delle risorse impegnate sul totale); si conferma che l'attuazione riguarda soprattutto i corsi di formazione che si realizzano nella stragrande maggioranza nelle regioni MD; spicca

¹⁹⁷ Alla voce "altro" corrispondono 139 etichette descrittive, per un totale di 221.118 progetti. Da notare che la categoria che al suo interno raccoglie il maggior numero di progetti corrisponde, come evidenziato, alla voce "Tirocini, stage, mobilità internazionale" (n. dei progetti 114.936) la quale, in base a successivi approfondimenti, si riferisce prevalentemente a progetti attuati nell'ambito del PON IOG. Una seconda categoria, corrispondente a 47.291 progetti, si riferisce alla categoria "Orientamento, consulenze, informazione". Tra le altre etichette comprese, quella relativa ad "Altre forme" raccoglie 26.501 progetti, cui seguono un'ampia gamma di ulteriori ambiti di intervento ed azione con frequenze minori, a sottolineare il carattere eterogeneo dell'insieme.

inoltre l'alto numero dei progetti iscritti nella categoria "Altra tipologia non classificata " sempre realizzati dalle regioni MD, cui corrisponde un elevato livello di risorse impegnate (cfr. Tab. 2.13c e 2.13d).

Tabella 2.13a - Numero di progetti per loro tipologia - Totale OT8+ OT10 e per tipologia di PO (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo	Incidenza sul tot
Corsi di formazione	70.846	229.778	300.624	50,1
Altro	170.170	56.948	227.118	37,9
Acquisto servizi reali (inclusa formazione)	12.948	27.830	40.778	6,8
Incentivi al lavoro	8	18.480	18.488	3,1
Nuova fornitura	6.128	65	6.193	1,0
Recupero	4.173		4.173	0,7
Progetti di ricerca	74	541	615	0,1
Nuova realizzazione		613	613	0,1
Consulenze	35	430	465	0,1
Assistenza	33	329	362	0,1
Sostegno al reddito con risorse FSC e/o SIE		333	333	0,1
Applicativi e piattaforme web		116	116	0,0
Ristrutturazione		94	94	0,0
Studi e progettazioni		42	42	0,0
Lavori socialmente utili		16	16	0,0
Ammodernamento tecnologico e laboratoriale		4	4	0,0
Manutenzione straordinaria		4	4	0,0
Costituzione o incremento di fondo per prestito	1	2	3	0,0
Ampliamento o potenziamento		2	2	0,0
Acquisto di immobilizzazioni (ad esempio pescherecci o aziende)		1	1	0,0
Costituzione o incremento di fondo per capitale di rischio	1		1	0,0
Costituzione o incremento di fondo per garanzia		1	1	0,0
Totale complessivo	264.417	335.629	600.046	100,0

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Open Coesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Tabella 2.13b - Risorse impegnate per tipologia di progetti - Totale OT8 + OT10 e per tipologia di PO (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo
Corsi di formazione	1.943.897.128,10	3.070.017.621,87	5.013.914.749,97
Altro	1.313.855.016,98	2.701.000.180,32	4.014.855.197,30
Incentivi al lavoro	1.378.804.896,85	213.786.512,42	1.592.591.409,27
Acquisto servizi reali (inclusa formazione)	308.045.081,46	473.167.025,42	781.212.106,88
Recupero	258.383.875,20		258.383.875,20
Nuova fornitura	176.602.711,57	9.232.502,52	185.835.214,09
Progetti di ricerca	61.277.811,01	73.047.451,91	134.325.262,92
Costituzione o incremento di fondo per prestito	100.000.000,00	5.700.000,00	105.700.000,00
Assistenza	37.320.850,67	47.194.486,31	84.515.336,98
Sostegno al reddito con risorse FSC e/o SIE		41.787.870,47	41.787.870,47
Consulenze	13.585.100,80	26.832.860,26	40.417.961,06
Nuova realizzazione		35.708.185,82	35.708.185,82
Ristrutturazione		31.407.294,32	31.407.294,32
Applicativi e piattaforme web		13.827.369,44	13.827.369,44
Studi e progettazioni		11.068.015,47	11.068.015,47
Ammodernamento tecnologico e laboratoriale		5.688.935,84	5.688.935,84
Manutenzione straordinaria		2.894.400,00	2.894.400,00
Costituzione o incremento di fondo per garanzia		2.500.000,00	2.500.000,00
Lavori socialmente utili		1.788.311,95	1.788.311,95
Acquisto di immobilizzazioni (ad esempio pescherecci o aziende)		10.800,00	10.800,00
Totale complessivo	5.591.772.472,64	6.766.659.824,34	12.358.432.296,98

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Open Coesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Tabella 2.13c - Numero di progetti per loro tipologia - Totale OT8 + OT10 e per POR Macroregioni (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo	Incidenza % sul totale
Corsi di formazione	3.914	1.072	224.792	229.778	68,46
Acquisto servizi reali (inclusa formazione)	14.891	3.340	9.599	27.830	8,29
Incentivi al lavoro	3.470	4.149	10.861	18.480	5,51
Nuova realizzazione	521	91	1	613	0,18
Progetti di ricerca	55	3	483	541	0,16
Consulenze	2	64	364	430	0,13
Sostegno al reddito con risorse FSC e/o SIE	2		331	333	0,10
Assistenza	7	28	294	329	0,10
Applicativi e piattaforme web	1	1	114	116	0,03
Ristrutturazione	93	1		94	0,03
Nuova fornitura	65			65	0,02
Studi e progettazioni	1		41	42	0,01
Lavori socialmente utili			16	16	0,00
Altra tipologia non classificata	6.152	8.142	42.654	56.948	16,97
Altra tipologia classificata	9	4	1	14	0,00
Totale complessivo	29.183	16.895	289.551	335.629	100,00

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Open Coesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Tabella 2.13d - Risorse impegnate per loro tipologia - Totale OT8 + OT10 e per POR Macroregioni (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo	Incidenza % sul totale
Corsi di formazione	425.094.459,94	28.328.988,78	2.616.594.173,15	3.070.017.621,87	45,4
Acquisto servizi reali (inclusa formazione)	153.183.961,30	103.690.841,25	216.292.222,87	473.167.025,42	7,0
Incentivi al lavoro	38.566.430,18	47.737.721,60	127.482.360,64	213.786.512,42	3,2
Progetti di ricerca	42.764.481,91	539.900,00	29.743.070,00	73.047.451,91	1,1
Assistenza	9.601.096,97	1.342.340,98	36.251.048,36	47.194.486,31	0,7
Sostegno al reddito con risorse FSC e/o SIE	5.109.967,23		36.677.903,24	41.787.870,47	0,6
Nuova realizzazione	32.877.833,64	2.809.943,00	20.409,18	35.708.185,82	0,5
Ristrutturazione	31.377.294,32	30.000,00		31.407.294,32	0,5
Consulenze	96.984,46	668.742,64	26.067.133,16	26.832.860,26	0,4
Applicativi e piattaforme web	99.268,96	2.670.873,78	11.057.226,70	13.827.369,44	0,2
Studi e progettazioni	71.456,75		10.996.558,72	11.068.015,47	0,2
Nuova fornitura	9.232.502,52			9.232.502,52	0,1
Lavori socialmente utili			1.788.311,95	1.788.311,95	0,0
Altra tipologia non classificata	1.241.076.137,98	187.914.215,12	1.272.009.827,22	2.701.000.180,32	39,9
Altra tipologia classificata	9.199.735,84	4.714.400,00	2.880.000,00	16.794.135,84	0,2
Totale complessivo	1.998.351.612,0	380.447.967,15	4.387.860.245,19	6.766.659.824,34	100,0

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Open Coesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Passiamo ora ad un approfondimento relativo ai “Progetti inerenti i corsi di formazione”. Si tratta di una ulteriore selezione dei progetti condotta all’interno della tipologia “Corsi di formazione” rispetto alla quale sono state espunte tutte le iniziative non coerenti o non direttamente riconducibili alla formazione, giungendo così ad un nucleo di progetti più rilevante per la nostra analisi. Attraverso questo percorso si arriva ad un insieme di 157.438 progetti realizzati nel corso della programmazione ascrivibili in senso stretto ai “Corsi di formazione” identificati all’interno degli OT 8 e 10 con riferimento ai PON e ai POR, considerando anche progetti multi-obiettivo¹⁹⁸. Sono progetti che nel complesso si concentrano sulla filiera della “Formazione all’interno dell’obbligo scolastico e formativo” che raccoglie circa un terzo del totale dei progetti attuati nell’insieme considerato e che assorbono più della metà delle risorse impegnate. Tale livello di impegno caratterizza tutti e due i livelli di programmazione, sia nazionale che regionale. Seguono, per numerosità, progetti relativi ad “Iniziative di mobilità stage e tirocini” e progetti nell’ambito della “Iefp” (cfr. Tab. 2.14).

Alcune differenziazioni si colgono distinguendo i due livelli di attuazione. Limitandoci ad alcune osservazioni essenziali si evidenzia che:

- a livello di PON, l’impegno attuativo si concentra in corrispondenza di progetti relativi alla “Formazione all’interno dell’obbligo scolastico e formativo”, cui seguono le “Iniziative di mobilità stage e tirocini”, e le

¹⁹⁸ Relativamente alla selezione operata, si specifica quanto segue: i progetti individuati attraverso questa selezione rappresentano poco più della metà dei progetti iscritti nella categoria più generale dei “Corsi di formazione”. Gli altri progetti all’interno della categoria si riferiscono ad aspetti che più in generale si riferiscono alla formazione ma che non comportano una vera attività di erogazione della formazione.

“Azioni di orientamento e accompagnamento scolastico e formativo” che registrano il maggior numero dei progetti unitamente ai livelli maggiori di risorse impegnate;

- sono soprattutto i POR ad attuare i “Corsi inerenti la formazione”, anche in coerenza con le funzioni operate su queste materie dalle Regioni;
- in particolare, la programmazione regionale attua in misura relativamente maggiore progetti che intervengono a supporto delle diverse filiere formative (lefp, lfts, formazione post qualifica e Post diploma, formazione nell’ambito dell’apprendistato post obbligo formativo), interventi in materia di “Borse di studio e di lavoro”, interventi rivolti alla formazione degli adulti nelle sue varie componenti, dalla “Formazione finalizzata all’inserimento/reinserimento lavorativo”, alla “Formazione per occupati o formazione continua” alla “Formazione per adulti o formazione permanente” (impegni maggiori in termini sia di numerosità dei progetti che di risorse impegnate nella loro attuazione).

Tabella 2.14 - Numerosità dei corsi di formazione attuati a livello di PON e POR e relative risorse impegnate* - Totale OT8 + OT10 e per tipologia di PO

	Numero progetti e incidenza % sul totale				Impegni in euro e incidenza % sul totale			
	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo	Incidenza sul totale %	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo	Incidenza sul totale %
Alta formazione	3	1.046	1.049	0,7	123.769,13	132.642.624,81	132.766.393,94	3,0
Formazione all'interno dell'obbligo scolastico o formativo	24.938	25.149	50.087	31,8	1.150.470.111,23	1.195.720.792,70	2.346.190.903,93	53,6
Altre prassi formative	764	106	870	0,6	36.896.445,89	5.584.076,17	42.480.522,06	1,0
Azioni di orientamento e accompagnamento scolastico, formativo e lavorativo	4.800	218	5.018	3,2	155.280.444,74	22.446.578,38	177.727.023,12	4,1
Borse di studio/borse di lavoro	26	3.680	3.706	2,4	1.254.104,00	23.896.462,30	25.150.566,30	0,6
Certificazione e valutazione degli apprendimenti	113	16	129	0,1	5.255.662,40	4.549.784,45	9.805.446,85	0,2
Formazione per docenti, formatori, tutor e ricercatori	123	40	163	0,1	5.296.714,40	3.721.491,36	9.018.205,76	0,2
Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento lavorativo	2.306	14.782	17.088	10,9	36.421.354,60	361.059.878,43	397.481.233,03	9,1
Formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo (professionalizzante)	2	1.322	1.324	0,8	90.272,00	13.877.493,41	13.967.765,41	0,3
Formazione per adulti e formazione permanente	1.001	2.301	3.302	2,1	47.350.268,40	75.306.661,33	122.656.929,73	2,8
Sostegni per l'auto imprenditorialità e creazione d'impresa anche attraverso formazione	527	154	681	0,4	8.467.341,66	8.276.615,39	16.743.957,05	0,4
Formazione per occupati (o formazione continua)	4	7.709	7.713	4,9	583.924,00	135.677.318,23	136.261.242,23	3,1
Formazione post qualifica e post diploma	881	2.347	3.228	2,1	44.653.666,09	303.998.282,20	348.651.948,29	8,0
IFTS	1	863	864	0,5	56.777,00	91.255.130,61	91.311.907,61	2,1
Iniziative di mobilità, stage, tirocini	30.276	1.211	31.487	20,0	230.443.665,34	51.614.873,18	282.058.538,52	6,4
IeFP	2	30.727	30.729	19,5	215.874,28	227.733.071,23	227.948.945,51	5,2
Totale complessivo	65.767	91.671	157.438	100	1.722.860.395,16	2.657.361.134,18	4.380.221.529,34	100,0

*Rispetto alla modalità "corsi di formazione" nella tabella sono state espunte tutte quelle iniziative non coerenti o non direttamente riconducibili alla formazione

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Open Coesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Infine, sempre relativamente ai POR, l'analisi dell'attuazione per macroregioni (Tab. 2.15a e 2.15b) conferma una tendenza già evidenziata: ancora una volta si osserva infatti come l'attuazione dei progetti si concentra nelle regioni MD con percentuali davvero elevate (il 96,5% dei progetti considerati con un volume di risorse impegnate che assorbe gran parte delle risorse utilizzate dai progetti presi in esame, l'88% del totale). Con riferimento alle attività prevalenti nelle macro regioni, nelle regioni MD si realizza la quasi totalità dei corsi inerenti la lefp, la "Formazione all'interno dell'obbligo scolastico e formativo", la "Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento professionale", la "Formazione per gli occupati o formazione continua", la "Formazione post-qualifica e post-diploma". Da notare che i corsi inerenti la "Formazione all'interno dell'obbligo scolastico e formativo" impegnano la cifra di 1,08 mld di euro su un totale di 2,33 mld di euro (circa il 46,6% della cifra totale spesa nelle regioni MD), mentre ammontano a circa il 20% quelli i corsi sulla formazione rivolta all'occupazione (inserimento e reinserimento + formazione continua).

Nelle regioni LD risulta attuata una percentuale molto modesta di corsi inerenti la formazione (3,4%) che impegnano l'11,4% delle risorse utilizzate dai POR, con progetti prevalentemente rivolti alla "Formazione per adulti e formazione permanente" e ai "Corsi rivolti alla formazione all'interno dell'obbligo scolastico e formativo". Relativamente a questi ultimi è interessante notare la proporzione delle risorse impegnate tra regioni MD e regioni LD, pari a 1,08 mld di euro delle regioni MD contro 104 mln di euro delle regioni LD. Questo andamento desta particolare attenzione, stante le maggiori criticità delle regioni LD relativamente alla scuola e alle problematiche di abbandono scolastico.

Molto più limitati risultano essere i numeri dell'attuazione di progetti di formazione nelle regioni TR che si concentrano su poche tipologie di investimento e maggiormente a favore della formazione collegata al lavoro (Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento lavorativo e formazione per occupati continua) e a progetti di Alta formazione.

Tabella 2.15a - Numero di progetti inerenti i corsi di formazione e loro incidenza* - Totale OT8 + OT10 e per POR Macroregioni (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

	Regioni LD - POR	Regioni TR - POR	Regioni MD - POR	Totale	Regioni LD - POR	Regioni TR - POR	Regioni MD - POR	Totale
Alta formazione	95	31	920	1.046	3,2	13,6	1,0	1,1
Formazione all'interno dell'obbligo scolastico o formativo	759	30	24.360	25.149	25,4	13,2	27,5	27,4
Altre prassi formative	16	2	88	106	0,5	0,9	0,1	0,1
Azioni di orientamento e accompagnamento scolastico, formativo e lavorativo	37	9	172	218	1,2	3,9	0,2	0,2
Borse di studio/borse di lavoro	2		3.678	3.680	0,1	0,0	4,2	4,0
Certificazioni e valutazione degli apprendimenti	10		6	16	0,3	0,0	0,0	0,0
Formazione per docenti, formatori, tutor e ricercatori	24		16	40	0,8	0,0	0,0	0,0
Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento lavorativo	198	119	14.465	14.782	6,6	52,2	16,4	16,1
Formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo (professionalizzante)	21		1.301	1.322	0,7	0,0	1,5	1,4
Formazione per adulti e formazione permanente	1.476		825	2.301	49,4	0,0	0,9	2,5
Sostegni per l'auto imprenditorialità e creazione d'impresa anche attraverso formazione			154	154	0,0	0,0	0,2	0,2
Formazione per occupati (o formazione continua)	11	37	7.661	7.709	0,4	16,2	8,7	8,4
Formazione post qualifica e post diploma	197		2.150	2.347	6,6	0,0	2,4	2,6
IFTS	2		861	863	0,1	0,0	1,0	0,9
Iniziative di mobilità, stage, tirocini	65		1.146	1.211	2,2	0,0	1,3	1,3
leFP	74		30.653	30.727	2,5	0,0	34,7	33,5
Totale complessivo	2.987	228	88.456	91.671	100,0	100,0	100,0	100,0

*Rispetto alla modalità "corsi di formazione" nella tabella sono state espunte tutte quelle iniziative non coerenti o non direttamente riconducibili alla formazione

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Open Coesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Tabella 2.15b - Risorse impegnate nei progetti inerenti i corsi di formazione e loro incidenza* - Totale OT8 + OT10 e per POR Macroregioni (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo
Alta formazione	40.346.177,24	2.601.861,34	89.694.586,23	132.642.624,81	13,3	18,6	3,8	5
Formazione all'interno dell'obbligo scolastico o formativo	104.160.279,73	2.147.934,78	1.089.412.578,19	1.195.720.792,70	34,2	15,3	46,6	45
Altre prassi formative	1.000.710,40	225.880,00	4.357.485,77	5.584.076,17	0,3	1,6	0,2	0,2
Azioni di orientamento e accompagnamento scolastico, formativo e lavorativo	8.062.894,43	2.024.251,00	12.359.432,95	22.446.578,38	2,6	14,5	0,5	0,8
Borse di studio/borse di lavoro	13.950,00		23.882.512,30	23.896.462,30	0	0	1	0,9
Certificazioni e valutazione degli apprendimenti	4.327.684,25		222.100,20	4.549.784,45	1,4	0	0	0,2
Formazione per docenti, formatori, tutor e ricercatori	2.792.978,13		928.513,23	3.721.491,36	0,9	0	0	0,1
Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento lavorativo	16.195.814,75	4.820.828,98	340.043.234,70	361.059.878,43	5,3	34,4	14,5	13,6
Formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo (professionalizzante)	1.846.859,41		12.030.634,00	13.877.493,41	0,6	0	0,5	0,5
Formazione per adulti e formazione permanente	46.065.392,16		29.241.269,17	75.306.661,33	15,1	0	1,3	2,8
Sostegni per l'auto imprenditorialità e creazione d'impresa anche attraverso formazione			8.276.615,39	8.276.615,39	0	0	0,4	0,3
Formazione per occupati (o formazione continua)	243.624,00	2.184.495,23	133.249.199,00	135.677.318,23	0,1	15,6	5,7	5,1
Formazione post qualifica e post diploma	33.632.014,67		270.366.267,53	303.998.282,20	11	0	11,6	11,4
IFTS	159.287,48		91.095.843,13	91.255.130,61	0,1	0	3,9	3,4
Iniziative di mobilità, stage, tirocini	26.193.669,69		25.421.203,49	51.614.873,18	8,6	0	1,1	1,9
IeFP	19.330.047,59		208.403.023,64	227.733.071,23	6,4	0	8,9	8,6
Totale complessivo	304.371.383,93	14.005.251,33	2.338.984.498,92	2.657.361.134,18	100	100	100	100

* Rispetto alla modalità "corsi di formazione" nella tabella sono state espunte tutte quelle iniziative non coerenti o non direttamente riconducibili alla formazione

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Open Coesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

2.3.2 Analisi dei progetti per priorità di investimento e annualità

Per quanto concerne la **numerosità dei progetti per tutte le tipologie in riferimento ad OT 8 e OT10 e per priorità di investimento** (Tab. 2.16), come già evidenziato in precedenza, su un totale di 600.046 progetti, 264.417 sono riferiti ai PON e 335.629 ai POR. Nella tabella sono indicati 186 progetti, tutti riferiti ai POR, con doppia priorità di investimento, trattandosi di progetti multi-obiettivo.

Tabella 2.16a - Numero progetti per tutte le tipologie - Totale OT8 + OT10 nei PO e per priorità di investimenti (periodo da inizio programmazione a giugno 2021)

Priorità di investimento	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo
9.iv Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale; 8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento		1*	1
9.iv Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale; 8.iv Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore		47*	47
10.a Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente, sviluppando l'infrastruttura scolastica e formativa	6.625	663	7.288
8.vii Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi per l'impiego pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati.	69	903	972
8.i Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale	71	177.280	177.351
8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento	1	17.775	17.776
8.iii L'attività autonoma, lo spirito imprenditoriale e la creazione di imprese, comprese le micro, piccole e medie imprese innovative		27	27
9.vi Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo; 8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare per i NEET		2*	2
9.vi Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo; 10.i Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità inclusi i percorsi di apprendimento		108*	108
9.i L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità; 8.i Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale		28*	28
8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare per i NEET	172	60.179	60.351
8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (IOG), in particolare per i NEET	215.293		215.293
8.vi Invecchiamento attivo e in buona salute		70	70
8.iv Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore	4	3.572	3.576
10.iv Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare e i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato	2.201	13.312	15.513
10.ii Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati	857	7.068	7.925
10.iii - Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite	738	4.702	5.440

10.i Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale, informale) che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione	38.386	49.891	88.277
3b. Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione; 8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento		1	1
Totale complessivo	264.417	335.629	600.046

**progetti multi-obiettivo*

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Open Coesione (estrazione del 07.02.2022)

Notevole è la presenza di interventi all'interno dei PON nella priorità 8ii. "L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare per i NEET", si riscontrano oltre 60.000 progetti per i POR e oltre 215.000 per il PON IOG.

Per la priorità 8.i "Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e la mobilità professionale" sono presenti 177.280 progetti POR a fronte di 71 progetti PON.

Altro interessante dato è quello relativo alla priorità 10.i "Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale, informale) che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione" con un totale di 88.277 progetti di cui 38.386 PON e 49.891 POR.

Con riferimento alla priorità 8.v "Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento" emerge una cospicua presenza di progetti nei POR, ben 17.775, a fronte di un solo intervento nei PON, seppur di un importo significativo, come indicato nella successiva tabella relativa alle risorse (Tab.2.16b).

Nella priorità 10.a "Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente, sviluppando l'infrastruttura scolastica e formativa" risultano 6.625 progetti riferiti ai PON rispetto ai 663 progetti riferiti ai POR.

Per la priorità 10iii "Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite" i progetti complessivi sono appena 5.440 di cui 738 riferiti ai PON e 4.702 riferiti ai POR.

Per quanto concerne, invece, le **risorse impegnate per tutte le tipologie in riferimento ad OT8 e OT10 dei PO e per priorità di investimento** (Tab. 2.16b), appaiono in tutta evidenza le ingenti risorse destinate alla priorità 8.ii "L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE) e (IOG), in particolare per i NEET" rispettivamente per un importo complessivo pari a circa 1,37 mld di euro, principalmente riferiti ai POR, e 1,6 mld, relativi al solo PON IOG.

Altro dato evidente è quello relativo alla priorità 10.i "Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale, informale) che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione" con risorse per oltre 2,9 mld di euro.

Segue per entità di risorse la priorità 10.ii "Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati" con 1,12 mld di euro di cui 817 mln per i POR e 309 mln per i PON.

Per la priorità 10.iv "Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare e i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato" sono indicate risorse per circa 858 mln di euro di cui 703 mln POR e 155 mln PON.

Per la priorità 10.iii “Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite” le risorse ammontano a poco più di 169 mln di euro di cui 58,6 mln per i PON e 110,6 mln per i POR.

Tabella 2.16b - Risorse impegnate per tutte le tipologie in riferimento ad OT8 e OT10 dei PO e per priorità di investimento (periodo da inizio programmazione a giugno 2021)

Priorità di investimento	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo
9iv - Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale; 8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento		168.500.000,00	168.500.000,00
9.iv - Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale; 8.iv Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore		8.362.216,93	8.362.216,93
10.a - Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente, sviluppando l'infrastruttura scolastica e formativa	309.054.292,15	66.426.729,32	375.481.021,47
8.vii Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi per l'impiego pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati.	95.263.568,69	189.110.738,15	284.374.306,84
8.i Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale	1.047.481.783,37	1.389.202.911,25	2.436.684.694,62
8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento	230.000.000,00	615.048.730,28	845.048.730,28
8.iii L'attività autonoma, lo spirito imprenditoriale e la creazione di imprese, comprese le micro, piccole e medie imprese innovative		5.286.540,16	5.286.540,16
9.vi Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo; 8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare per i NEET		56.000,00	56.000,00
9.vi Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo; 10.i Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità inclusi i percorsi di apprendimento		6.815.013,70	6.815.013,70
9.i L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità; 8.i Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale		1.460.706,72	1.460.706,72
8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare per i NEET	106.352.911,11	1.266.544.199,70	1.372.897.110,81
8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (IOG), in particolare per i NEET	1.604.766.805,08		1.604.766.805,08
8.vi Invecchiamento attivo e in buona salute		8.709.124,12	8.709.124,12
8.iv Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore	5.350.519,10	99.047.548,02	104.398.067,12
10.iv Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare e i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato	154.782.532,16	703.165.842,52	857.948.374,68

10.ii Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati	308.881.935,69	816.551.622,60	1.125.433.558,29
10.iii - Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite	58.681.127,46	110.608.741,44	169.289.868,90
10.i Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale, informale) che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione	1.671.156.997,83	1.249.725.159,52	2.920.882.157,35
3b. Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione; 8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento		62.037.999,91	62.037.999,91
Totale complessivo	5.591.772.472,64	6.766.659.824,34	12.358.432.296,98

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Open Coesione (estrazione del 07.02.2022)

Corsi di formazione e priorità di investimento

Per quanto riguarda più da vicino i **“corsi di formazione”**¹⁹⁹, il numero di progetti riferiti ad OT8 e OT10 - nei PO e per priorità di investimento, come già indicato in precedenza, è pari a 300.624. Le priorità di investimento con più progetti risultano essere:

- la 8.i “Accesso all’occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l’occupazione e il sostegno alla mobilità professionale” con 151.372 progetti (oltre il 50% del totale), tutti riferiti ai POR;
- la 10.i “Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale e informale) che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione” con 80.287 progetti (il 26,7% del totale) di cui 45.617 POR e 34.670 PON;
- la 8.ii. L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani in particolare per i NEET con 9.861 progetti per i POR e con 33.268 progetti per la quota PON IOG;
- la 10.iv “Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall’istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare e i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l’adeguamento dei curricula e l’introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato” con 11.608 progetti di cui 9.422 POR e 2.186 PON;
- la 8.v “L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento” con 9.762 progetti tutti riferiti ai POR e con un’incidenza sul totale del 3,2%.

Le restanti priorità hanno numeri molto più modesti. Tra questi si segnala la 10.iii “Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite” con 3.526 progetti di cui 722 riferiti ai PON e 2.804 riferiti ai POR e con un’incidenza sul totale dell’1,2%.

Per quanto riguarda la ripartizione tra macroregioni, si riscontra che per tutte le priorità d’investimento la stragrande maggioranza dei progetti è concentrata nelle Regioni più sviluppate.

Per quanto concerne, invece, le **Risorse impegnate inerenti “i corsi di formazione”** riferite ad OT8 e OT10 - nei PO e per priorità di investimento, si rileva che esse ammontano a circa 5 mld di euro.

¹⁹⁹ Per esigenze di brevità non è stato possibile includere tutte le tabelle elaborate da ANPAL a cui riferisce la trattazione. Esse saranno, invece, inserite nel Rapporto di monitoraggio FSE 2020 in fase di preparazione.

Prevale la priorità 10.i con 2,48 mld di euro (il 49,5% del totale complessivo); segue la 8.ii con 730 mln per i POR e 304 mln per il PON IOG, poi la 8.i con 624 mln, la 10.iv con 471 mln, la 10.ii con 116 mln. Tutte le restanti priorità hanno risorse inferiori ai 100 mln.

I dati riferiti alla ripartizione tra macroregioni sono molto interessanti, tra i principali si evidenzia che:

- per la priorità 8.i “Accesso all’occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l’occupazione e il sostegno alla mobilità professionale” le maggiori risorse pari a 543 mln (circa l’87%) sono a favore delle regioni MD, seguono le 3 regioni in transizione con 3,1 mln ed infine le regioni LD con appena 77.627 euro;
- per la priorità 8.ii “L’integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare per i NEET” le maggiori risorse sono quelle delle regioni in transizione con 846 mln, seguono le regioni MD con 673 mln, mentre quelle LD hanno appena 56 mln;
- per la priorità 8.iv “Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l’accesso all’occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro” risultano 30,6 mln di euro solo per le regioni MD;
- per la priorità 8.v “L’adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento” le principali risorse sono a favore delle regioni MD con 167 mln, seguite dalle Regioni in transizione con 2,6 mln, mentre non risultano risorse per le regioni LD;
- per la priorità 8.vi “Invecchiamento attivo e in buona salute” le risorse sono solo quelle delle regioni MD con 8,6 mln;
- le risorse riferite alla priorità 8.vii “Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi per l’impiego pubblici e privati di promozione dell’occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati”, pari a 1,35 mln di euro, sono tutte concentrate nelle regioni meno sviluppate;
- per la priorità 10.iii “Rafforzare la parità di accesso all’apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili...” si registrano 40,8 mln per le regioni MD e 1,3 mln per le regioni LD, mentre non vi sono risorse per le regioni TR.

È di tutta evidenza come per molte priorità siano le Regioni MD ad impegnare maggiori risorse, pur essendo le Regioni a beneficiare meno dei Fondi strutturali comunitari²⁰⁰ avendo un contesto socio-economico più dinamico.

Se esaminiamo le risorse impegnate per i soli OT 8 e 10 per le sole categorie formative e per la priorità di investimento 8.v nel periodo 2017-2020 e il confronto con il totale della programmazione, si evince che:

- le maggiori risorse sono state impegnate negli anni 2017 e 2019, rispettivamente con 39 e 33 mln di euro, mentre il 2020 è l’anno con minori risorse impegnate, appena 18 mln;
- la formazione per occupati è la voce con maggiori risorse, presenti in ogni annualità per un importo complessivo di 148 mln di euro;
- segue la formazione finalizzata all’inserimento/reinserimento lavorativo, anche in questo caso presente per ogni annualità, per un importo complessivo di 22,6 mln di euro;
- in terza posizione troviamo le azioni di orientamento e accompagnamento scolastico, formativo e lavorativo con complessivi 3,2 mln di euro;
- seguono le risorse per i sostegni per l’auto imprenditorialità e la creazione d’impresa anche attraverso formazione con poco più di 1 mln di euro.

Le restanti voci hanno risorse inferiori al milione di euro, in particolare si riscontra che:

- solo nel 2017 risultano risorse impegnate a favore della formazione post qualifica e post diploma (appena 165.000 euro), nonché a favore di servizi di supporto all’avvio di attività d’impresa e all’imprenditorialità;

²⁰⁰ L’Accordo di partenariato 2014-2020 dell’Italia, nella sua ultima versione del 2020, indica risorse complessive di FSE pari a 11,1 mld di euro così ripartiti: 6,28 mld alle Regioni LD (57%), 0,58 mld alle Regioni TR (5%), 4,2 mld alle Regioni MD (38%).

- solo nel 2020 risultano risorse a favore di servizi di supporto all’impresa sociale, nonché a favore di altre prassi formative (appena 33.000 euro);
- nel 2017 e nel 2020 risultano risorse a favore di servizi per l’incubazione di impresa e l’innovazione, nonché a favore della formazione per adulti e formazione permanente (modeste, poco meno di 150.000 euro).

Se consideriamo le risorse impegnate per i soli OT 8 e 10 per tipologie di intervento e per priorità di investimento 8.v avviati nel periodo 2017-2020 e il totale dell’intera programmazione, tra le voci presenti emerge che:

- la voce principale è quella “altro” con risorse pari a 744 mln di euro, di cui 731 impegnate nel 2020;
- le risorse a favore dei corsi di formazione sono in seconda posizione ed ammontano a 170 mln di euro;
- seguono le risorse per “acquisti servizi reali (inclusa la formazione)” con 73,6 mln di euro;
- quelle a favore degli incentivi al lavoro sono pari a circa 43 mln di euro, di cui ben 34 mln impegnati nel 2020;
- quelle per sostegno al reddito (FSE o SIE) sono pari a circa 39 mln di euro, tutte impegnate nel 2020.

È evidente l’effetto “pandemia” nel 2020, che ha determinato la concentrazione di importanti risorse in interventi di contrasto alla crisi economica e che trovano espressione, il più delle volte, solo in quell’annualità.

Esaminando le **risorse impegnate per i soli OT 8 e 10 per categorie di intervento legate alla FC e formazione per adulti e per priorità di investimento 8.v nel periodo 2017-2020** e confrontandole con il totale della programmazione (cfr. Tab. 2.17), si evince che:

- la voce con maggiori risorse impegnate è quella dei corsi di formazione con oltre 111 mln di euro e con il maggior impegno nell’annualità 2019 pari ad oltre 31 mln di euro;
- seguono l’acquisto di servizi reali (inclusa la formazione) con oltre 57 mln ed altro (connesso alla formazione) con oltre 3 mln di euro.

Tabella 2.17 - Risorse impegnate per i soli obiettivi tematici 8 e 10 per categorie di intervento legate alla FC e formazione per adulti e per priorità di investimento 8.v avviati per gli anni 2017-2020 e totale intera programmazione

Categorie di intervento	Totale complessivo	Periodo 204-2016	2017	2018	2019	2020
Acquisto servizi reali (inclusa formazione)	57.492.038,08	12.531.012,16	21.163.553,85	11.412.613,31	1.617.042,88	3.358.556,80
Altro (connesso alla formazione)	3.195.917,32	118.201,65		853.609,60		2.224.106,07
Consulenze	14.880,00		14.880,00			
Corsi di formazione	111.243.251,07	39.182.004,66	18.085.972,59	9.005.180,33	31.191.769,92	11.961.949,89
Totale complessivo	171.946.086,47	51.831.218,47	39.264.406,44	21.271.403,24	32.808.812,80	17.544.612,76

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati OpenCoesione (estrazione del 07.02.2022)

Per quanto concerne gli interventi riferiti alle priorità di investimento, che più da vicino sono connesse alla **formazione continua**, in particolare le priorità 8.v e 10.iii, dai dati (da maggio 2015, inizio programmazione, a giugno 2021) risulta che essi sono 23.216 e rappresentano il 3,8% del totale dei progetti beneficiando di risorse finanziarie pari a circa 1 mld di euro, l’8,2% del totale impegnato, con una media annua pari a circa 166 mln di euro.

Il dato è ancor più significativo se si scorporano gli importi relativi alle iniziative collegate alla FC che precedono o seguono l’attività formativa in senso stretto, come ad esempio l’orientamento e l’*assessment* o la certificazione delle competenze acquisite: in tal modo, infatti, si passa da 1 mld di euro ad appena 243 mln, circa il 2% del totale impegnato, con una media annua pari a circa 40,5 mln di euro.

2.3.3 Conclusioni

A conclusione di questo primo esercizio di analisi, possiamo avanzare alcune osservazioni in materia di attuazione della programmazione del FSE relativamente alla formazione e all'esercizio di applicazione del modello utilizzato per navigare nei dati di Open Coesione.

Considerazioni in merito al modello di analisi

La numerosità dei progetti attuati è un primo livello di informazione. L'attuazione di un maggior numero di progetti rispetto ad un livello di programmazione o ad un territorio non è un fattore pienamente esplicativo e va integrato con altre informazioni. In particolare, il volume delle risorse impegnate rappresenta un importante dato, complementare al criterio della numerosità, che descrive meglio il peso dell'investimento formativo e la portata di una linea di azione. Abbiamo, infatti, notato come a un grande numero di progetti può corrispondere un limitato volume di risorse impegnate o come, in particolare con riferimento ai PON, a pochi progetti di carattere nazionale possano corrispondere risorse finanziarie cospicue in fase di attuazione. Informazioni importanti derivano anche dal livello di intervento della programmazione, nazionale o regionale e, soprattutto relativamente all'attuazione dei progetti analizzata in relazione alle diverse macroregioni, laddove il territorio regionale ed il livello di sviluppo dei territori costituisce un elemento essenziale negli interventi della politica di coesione.

In base a questo primo esercizio di analisi, il complesso dei programmi regionali registra livelli molto elevati di numerosità dei progetti nelle regioni MD rispetto alle regioni TR e LD. Questo andamento mostrerebbe un FSE molto più "attivo" nelle regioni più sviluppate, certamente caratterizzate da maggiore occupazione, da un tessuto produttivo più organizzato, da servizi del lavoro più evoluti, dove dunque il FSE opera giustamente a difesa dell'occupazione e dell'inserimento lavorativo. Tale andamento potrebbe tuttavia descrivere anche una modalità di intervento del FSE non sufficientemente a contrasto del ritardo di sviluppo, un segnale di attenzione per una politica di coesione su cui ulteriormente indagare.

Considerazioni in merito alla formazione continua

Per quanto riguarda l'attuazione di progetti del FSE che operano a favore della formazione continua, alcune utili indicazioni provengono dalle due priorità di investimento riconducibili al tema che confermano il maggior dinamismo delle regioni MD con risultati ancor più evidenti rispetto ad altre priorità di intervento. Infatti, al netto delle altre iniziative che, come è stato già evidenziato nelle parti precedenti, sono annoverate nell'ambito della FC e che precedono o seguono l'azione formativa in senso stretto, è emerso che:

- per la priorità 8.v "L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento" le risorse destinate ai corsi di formazione che ammontano ad appena 170 mln di euro, sono per il 98,4% a favore delle regioni MD e per l'1,6% a favore delle regioni TR, mentre non risultano risorse per le regioni LD; non risultano risorse dedicate nei PON;
- per la priorità 10.iii "Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili" le risorse disponibili per i corsi di formazione sono appena 42,1 mln di euro di cui il 97% a favore delle regioni MD e il 3% a favore delle regioni LD, mentre non risultano risorse per le regioni TR; alle risorse destinate dai POR si aggiungono quelle dei PON per ulteriori 31 mln di euro.

Complessivamente, le risorse FSE destinate alla FC in senso stretto, per il periodo che va da inizio programmazione a fine 2020, ammontano a 243 mln di euro, pari a circa il 2% del totale impegnato. Si tratta di risorse ancora troppo esigue che coprono solo parte del territorio nazionale.

Pertanto, è evidente che il peso relativo di tali tipologie di interventi è ancora troppo limitato in ambito FSE. È pur vero che la formazione continua nel nostro Paese è sostenuta principalmente dai Fondi Paritetici Interprofessionali che, come indicato nel capitolo dedicato alla stima delle risorse pubbliche annuali per la

formazione diretta ai lavoratori e alle imprese²⁰¹, destinano ad essa mediamente ogni anno 578 mln di euro. Resta il fatto che in Italia occorre prestare molta attenzione alla formazione continua e al rafforzamento delle competenze ed investire maggiori risorse per poter recuperare il ritardo accumulato nei confronti degli altri Paesi europei.

2.4 ANALISI TRASVERSALE DI ALCUNI PROVVEDIMENTI REGIONALI A SOSTEGNO DELLA FORMAZIONE CONTINUA

In questo paragrafo vengono esaminati alcuni provvedimenti regionali, finanziati con il FSE anche in associazione con altre risorse²⁰², relativi all'anno 2020, o provvedimenti che sono stati finanziati a partire da quell'anno o che, pur essendo stati emanati in annualità precedenti, avevano ancora validità, nel caso di procedure aperte rispetto alla raccolta di proposte formative.

Gli avvisi pubblici esaminati riguardano la formazione continua, ossia quella che finanzia la formazione di lavoratori (di tutte le categorie professionali e contrattuali, quindi dipendenti e indipendenti, ad eccezione del pubblico impiego) o direttamente la formazione aziendale. Rispetto a caratteristiche complessive, un numero cospicuo di provvedimenti è multi-obiettivo e spazia nei diversi filoni della formazione e non solo formazione; spesso in alcuni di questi la formazione continua svolge un ruolo residuale o di supporto ad altre filiere formative, specie laddove si rivolge a disoccupati, secondo una visione di trasferimento di competenze da chi già lavora in specifici settori (in alcuni casi in crisi o di eccellenza) a chi intende inserirsi negli stessi ambiti. Nello specifico, i provvedimenti su cui ci si è soffermati, complessivamente 62, vedono una significativa prevalenza delle Regioni più sviluppate (MD), con oltre 165 milioni sui 216,5 complessivamente stanziati per questa filiera e 35 provvedimenti esclusivamente dedicati al finanziamento della FC sui 62 censiti (Tab. 2.18a).

Va considerato che molti finanziamenti sulla Formazione continua risalgono ad annualità precedenti come si evince anche dal *XX/XXI Rapporto sulla formazione continua in Italia*²⁰³.

²⁰¹ Cfr. Parte seconda - par. 1.3 del presente Rapporto

²⁰² Tra le risorse vanno considerate quelle relative ad altri Fondi SIE, specie nel caso del FESR, laddove la programmazione ha natura multifondo, come nel caso di alcune regioni "meno sviluppate" (LD), e in modo residuale, a risorse di tipo regionale o nazionale per la formazione continua, come nel caso della regione Lombardia che ha utilizzato risorse della Legge 53/00

²⁰³ ANPAL, INAPP, *XX/XXI Rapporto sulla Formazione Continua – Annualità 2018- 2019-2020*, Roma 2021

Tabella 2.18a - Numero di avvisi analizzati e relativi finanziamenti stanziati che comprendono anche il tema della formazione continua

AUTORITÀ DI GESTIONE REGIONALI	NUMERO AVVISI CONSIDERATI	RISORSE STANZIATE NEGLI AVVISI
In ritardo di sviluppo	6	29.715.333,50
BASILICATA	2	4.500.000,00
CAMPANIA	1	1.100.000,00
PUGLIA	1	10.000.000,00
SICILIA	2	14.115.333,50
Più sviluppate	51	165.728.208,50
BOLZANO	1	10.800.000,00
EMILA ROMAGNA	8	11.660.375,25
FRIULI VENEZIA GIULIA	7	3.881.012,96
LAZIO	3	8.000.000,00
LIGURIA	3	6.022.700,00
LOMBARDIA	5	55.400.000,00
MARCHE	1	750.000,00
P.A. Trento	1	2.460.437,98
PIEMONTE	7	24.462.082,49
R. A. Valle D'Aosta	2	1.768.000,00
TOSCANA	4	9.692.599,82
VENETO	9	30.831.000,00
In transizione	5	21.011.475,91
ABRUZZO	2	3.724.270,00
MOLISE	1	2.237.205,91
SARDEGNA	2	15.050.000,00
Totale complessivo	62	216.455.017,91
Di cui solo formazione continua	35	121.676.414,41

Fonte: elaborazione ANPAL su documenti regionali

Complessivamente le risorse stanziare negli avvisi 2020 sono superiori a quelle stanziare l'anno precedente²⁰⁴ che ammontavano a 177,5 milioni di euro, ma questo vale solo per gli avvisi multi-priorità e/o multifiliera passati da 47,5 milioni a 94,8 milioni, mentre per gli avvisi per la sola FC le risorse risultano inferiori passando da 130 milioni a 121,6 milioni.

Si registra anche un incremento del numero di provvedimenti emanati che passa da 54 a 62.

Per quanto riguarda i 47 provvedimenti multi priorità di investimento, la FC viene finanziata soprattutto insieme alla formazione post diploma (ben 12 provvedimenti per un totale di oltre 40 milioni), segue per ordine di grandezza la FC finanziata insieme a formazione post obbligo/post diploma e post laurea (3 provvedimenti per un totale di oltre 18 milioni).

Tali scelte, che riguardano soprattutto le regioni settentrionali, vengono proposte per diverse ragioni.

In particolare, partendo dalle interconnessioni tra filiere formative, esse vengono pianificate:

- secondo un'ottica di rete territoriale tra i nodi di istruzione e le imprese più identitarie in determinate aree territoriali, individuate dai partenariati socio-economici;
- secondo cluster settoriali, in cui si palesa la necessità di contribuire allo sviluppo o al rilancio dei settori a partire dalla filiera di istruzione (coinvolgimenti di giovani senza esperienze di lavoro), fino a quella della FC (specie lavoratori che rischiano di perdere il lavoro o imprenditori che intendono puntare su innovazione del settore).

Le regioni più sviluppate, nel primo anno dell'emergenza pandemica, sono intervenute in modo più significativo delle altre per salvaguardare i lavoratori del sistema manifatturiero e di quello industriale sottoposti a chiusure forzate di diverse settimane.

²⁰⁴ ANPAL, INAPP, XX/XXI Rapporto sulla Formazione Continua – Annualità 2018 – 2019 - 2020, Roma 2021

Continuando l'analisi, si nota, inoltre, come 14 provvedimenti (per un ammontare di circa 62 milioni di euro) fanno riferimento a proroghe anteriori al 2020; si tratta di dispositivi che hanno impiantato un sistema cornice di erogazione rivolto a più territori (ambiti provinciali, metropolitani, aree interne o zone di crisi), filoni formativi e a più target e che vengono rifinanziati spesso attraverso modalità a sportello.

Complessivamente, considerando anche gli stanziamenti pluriennali, i provvedimenti sono 227 per un valore finanziario di oltre 1,3 miliardi di euro.

Per quanto riguarda gli avvisi per più filiere formative tra cui la formazione continua, essi rappresentano il 27,3% del totale per il 15,9% delle risorse disponibili, mentre gli avvisi per la sola formazione continua rappresentano il 15,4% del totale per l'8,9% delle risorse disponibili.

Se consideriamo la distribuzione geografica degli avvisi e dei relativi stanziamenti dedicati alla sola formazione continua (Tab. 2.18b), emerge che le Autorità di Gestione di Lombardia, Veneto, Piemonte e P.A. di Bolzano sono quelle che investono maggiormente sulla filiera, ciascuna con risorse superiori ai 10 milioni di euro (oltre 40 milioni solo per la Lombardia).

Per sei regioni, invece, non risultano avvisi dedicati vigenti nel 2020: sono tutte realtà del Centro Sud²⁰⁵.

Nei casi di integrazione tra risorse si rileva indubbiamente una maggiore possibilità da parte delle Regioni, in particolare rispetto all'operatività consentita ai Fondi Paritetici Interprofessionali, di implementare strategie più ampie supportate da una visione di intervento organica su più obiettivi e più target contemporaneamente, in cui la formazione continua rappresenta solo uno dei tanti strumenti utilizzabili per lo sviluppo del territorio. Questo tipo di approccio si è andato sperimentando e consolidando nei periodi di crisi tra il 2009 e il 2011 nella precedente Programmazione, ma rispetto a quel periodo si è registrata una evoluzione: laddove, al tempo, vi era l'esigenza di mettere insieme più risorse provenienti da misure diverse, secondo una logica di "concentrazione", nell'attuale programmazione le Regioni agiscono maggiormente implementando una strategia di integrazione tra filiere formative. In questo va certamente riconosciuta una certa flessibilità offerta dai diversi programmi comunitari (specie in seno al FSE), seppure agita in un contesto di regole spesso elaborate e di non immediata gestibilità.

Tabella 2.18b - Numerosità degli avvisi e stanziamenti degli Avvisi con solo formazione continua senza associazione con altre filiere formative

AUTORITÀ DI GESTIONE REGIONALI	NUMERO AVVISI CONSIDERATI	RISORSE STANZIATE NEGLI AVVISI
BASILICATA	1	1.500.000,00
BOLZANO	1	10.800.000,00
EMILIA ROMAGNA	4	4.220.375,25
FRIULI VENEZIA GIULIA	4	2.081.012,96
LAZIO	1	3.000.000,00
LIGURIA	2	2.022.700,00
LOMBARDIA	3	41.500.000,00
MOLISE	1	2.237.205,91
P.A. Trento	1	2.460.437,98
PIEMONTE	5	15.912.082,49
R. A. VALLE D'AOSTA	1	1.500.000,00
SARDEGNA	1	1.400.000,00
SICILIA	1	5.000.000,00
TOSCANA	3	9.542.599,82
VENETO	6	18.500.000,00
Totale complessivo	35	121.676.414,41

Fonte: elaborazione ANPAL su documenti regionali

L'analisi delle finalità dei provvedimenti consente di qualificare gli stessi e di far emergere quali siano le strategie di azione in termini di supporto alla formazione e, in particolare, per il rafforzamento

²⁰⁵ Si tratta di Umbria, Marche, Abruzzo, Puglia, Campania e Calabria

dell'occupabilità dei lavoratori e della competitività delle imprese. Chiaramente un singolo provvedimento può avere più finalità, specie nei casi di provvedimenti multi-priorità e che riguardano target diversi (Tab. 2.19).

Tabella 2.19 - Finalità presenti negli Avvisi con solo FC per Regione

Finalità degli Avvisi	Regioni	Numerosità
Aggiornamento delle competenze dei lavoratori anche attraverso piani presentati dalle imprese	Basilicata, P.A. Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, PA Trento, Piemonte, Regione Autonoma Valle d'Aosta, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto	14
Incentivare nuovi modelli organizzativi e nuovi ambiti produttivi nelle imprese (ad esempio promuovendo il lavoro agile, o supportando settori e trasformazioni in linea con i nuovi modelli di sviluppo)	Emilia Romagna, Lombardia, Sardegna, Toscana, Veneto	6
Azioni rivolte a imprese, lavoratori e disoccupati in contesti di crisi	Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Molise, Toscana, Veneto	8
Formazione tecnica per il rafforzamento di settori strategici rivolta a occupati e/o disoccupati	PA Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Veneto	5
Iniziative composite di politiche attive finanziate attraverso voucher, Assegni, Conti e altro dispositivo individualizzato	Friuli Venezia Giulia, P.A. Trento, Veneto	3
Finanziamento assegni di ricerca nell'ambito del potenziamento competenze di innovazione, territorio, filiere e altro	Lazio	1
Finanziamento di formazione esperienziale	Veneto	1
Iniziative tese a favorire il passaggio generazionale nelle imprese	Liguria	1

Fonte: elaborazione ANPAL su documenti regionali

Dall'analisi emerge l'ampia gamma di finalità e, a volte, la concentrazione dei provvedimenti su alcune di esse. Nello specifico, come si osserverà più approfonditamente nella parte relativa alle azioni anticrisi, proprio il tema del sostegno all'economia delle aree territoriali e dei settori in crisi, in questo particolare anno, sembra essere una linea rossa che attraversa molte strategie di azione in quasi tutte le regioni considerate.

La finalità più frequente negli avvisi esaminati riguarda l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori anche attraverso piani presentati dalle imprese (14 casi); segue quella relativa ad azioni rivolte a imprese, lavoratori e disoccupati in contesti di crisi (8 casi); l'incentivazione di nuovi modelli organizzativi e nuovi ambiti produttivi nelle imprese è, invece, in terza posizione (6 casi). Seguono poi altre finalità come la formazione tecnica per il rafforzamento di settori strategici rivolta ad occupati e disoccupati, iniziative composite di politiche attive, finanziamento assegni di ricerca nell'ambito del potenziamento competenze di innovazione, territorio e filiere, finanziamento di formazione esperienziale, iniziative volte a favorire il passaggio generazionale nelle imprese.

Per quanto concerne le azioni di rafforzamento delle professionalità dei lavoratori, esse possono articolarsi in diversi tipi di iniziative, come nel caso dell'attenzione alla sopravvivenza delle imprese nei passaggi di proprietà/generazionali, o in quello di favorire i processi di *networking* tra lavoratori (soprattutto autonomi) per diminuire le fragilità di mercato, offrendo, per quanto possibile, una risposta di sistema ai bisogni di crescita professionale. In genere questa finalità si accompagna a quelle anticrisi, riconoscendosi, in tal senso, la presenza di interventi di tipo organico che riguardano sia le grandi e medie imprese che i professionisti su cui vengono esternalizzati molti servizi da parte delle stesse.

Nell'analisi degli avvisi è stata evidenziata la presenza/assenza di alcune caratteristiche più specifiche, che possono riguardare le tematiche, in parte relative a finalità legate ai processi di innovazione (temi come competenze digitali, Industria 4.0), all'architettura delle *policy* (ad esempio, se processi individuali o

percorsi/interventi mix di politica su base individualizzata, se utilizzo di voucher), ai processi di rafforzamento/arricchimento delle prassi formative (presenza di formazione basata su *work experience* e previsione di analisi dei fabbisogni) e ai processi di integrazione tra gestori privati di fondi pubblici per la formazione continua (ossia con i Fondi Paritetici Interprofessionali) (Tab. 2.20).

Tabella 2.20 - Analisi di alcune specifiche caratteristiche presenti nei provvedimenti regionali analizzati

CLUSTER ANALIZZATI	PRESENZA DELLE CARATTERISTICHE 2020	PRESENZA DELLE CARATTERISTICHE 2018-2019
<i>Tematiche e ambiti settoriali specifici strategici (46 su 62)</i>		<i>(31 su 54)</i>
Competenze digitali	Presenza in 23 provvedimenti su 62	Presenza in 17 provvedimenti su 54
Impresa 4.0	Presenza in 13 provvedimenti su 62	Presenza in 9 provvedimenti su 54
<i>Blue economy</i>	Presenza in 7 provvedimenti su 62	Presenza in 5 provvedimenti su 54
Ambito socio-sanitario	Presenza di 3 provvedimenti su 62	Presenza in nessun provvedimento su 54
<i>Architettura delle policy e gestione (61 su 62)</i>		<i>(49 su 54)</i>
Utilizzo di voucher	Presenza in 16 provvedimenti su 62	Presenza in 19 provvedimenti su 54
Percorsi individualizzati mix integrato politiche attive	Presenza in 12 provvedimenti su 62	Presenza in 8 provvedimenti su 54
Certificazione delle competenze	Presenza in 33 provvedimenti su 62	Presenza in 22 provvedimenti su 54
<i>Processi di rafforzamento/arricchimento delle prassi formative (81 su 62)</i>		<i>(27 su 54)</i>
Formazione basata su <i>work experience (work based learning)</i>	Presenza in 21 provvedimenti su 62	Presenza in 10 provvedimenti su 54
Previsione di analisi dei fabbisogni	Presenza in 31 provvedimenti su 62	Presenza in 17 provvedimenti su 54
Formazione a distanza	Presenza in 29 provvedimenti su 62	Presenza in nessun provvedimento su 54
<i>Integrazione tra gestori di risorse pubbliche per la FC</i>		<i>(1 su 54)</i>
Provvedimenti integrati tra Regioni e Fondi paritetici Interprofessionali	Presenza in nessun provvedimento su 62	Presenza in 1 provvedimento su 54

Fonte: elaborazione ANPAL su documenti regionali

È evidente che le caratteristiche dipendono molto dalla stessa natura dei provvedimenti e che quelli finalizzati alla creazione dei cataloghi, quindi rivolti agli enti di formazione, non partecipano in modo diretto alla definizione delle stesse, pur fissando alcune regole riguardanti la presenza o meno di voucher o le priorità da assegnare su settori o tematiche.

Nell'ambito delle caratteristiche che definiscono l'architettura delle *policy*, emerge la presenza in 33 provvedimenti di percorsi formativi che prevedono la certificazione delle competenze. Va considerato che tra le filiere formative quella continua si presta meno alla previsione di certificazione, per le caratteristiche degli apprendimenti veicolati con presenza spesso di cosiddette *soft skill* diffuse frequentemente attraverso iniziative brevi, in cui è forte la componente esperienziale. Bisogna, inoltre, sottolineare come, in passato, la certificazione delle competenze nell'ambito della FC sia stata in parte vista con diffidenza nel dibattito interno alle parti sociali per le sue indubbie implicazioni sul fronte dei contratti di lavoro. Di recente, l'impegno diretto di molte categorie di rappresentanza datoriali e sindacali in specifici settori verso una strutturazione di una offerta formativa per competenze finalizzata anche alla certificabilità di percorsi formativi, anche in seno ad alcuni Fondi Paritetici Interprofessionali, sta facendo superare l'*impasse*.

Tra le caratteristiche di architettura delle *policy* spicca il ricorso ai voucher, previsti in 16 avvisi su 62. È una modalità che si abbina alla formazione di tipo di individuale, anche se non in forma esclusiva, e che è ben radicata soprattutto in alcune realtà come il Piemonte o il Veneto e il cui utilizzo è iniziato nei primi anni 2000; sono previsti voucher anche nei provvedimenti di Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Lazio e Toscana. Si riscontra, tuttavia, che l'utilizzo dei voucher rappresenta l'unico dato in controtendenza rispetto all'anno precedente in cui i provvedimenti che lo prevedevano erano 19 su 54.

Rispetto ai percorsi basati sulla fornitura alle persone di un mix di strumenti individualizzati di politica attiva, oltre la formazione, questi sono diffusi abbastanza trasversalmente in alcune realtà e risultano presenti in 12

provvedimenti analizzati: si riscontrano in Veneto, Friuli Venezia Giulia, P.A. di Trento. Come noto, questo tipo di approccio individualizzato, finalizzato a una maggiore occupabilità delle persone (lavoratori e non), ha subito diverse fasi storiche, a partire dai periodi di crisi, ove, su indicazione anche della Commissione europea, vi era l'esigenza di mettere insieme politiche passive (indennità) e politiche attive: ciò ha generato diversi modelli di attuazione²⁰⁶ che sono stati poi successivamente normati da provvedimenti nazionali, a partire dalla Legge 183/2014 e dai successivi decreti attuativi.

Le tematiche e gli ambiti settoriali specifici strategici sono, nel complesso, presenti nella maggior parte degli avvisi analizzati (46 su 62), con particolare rilievo per quanto riguarda le cosiddette "competenze digitali" (23 provvedimenti), considerate vere priorità in termini di *divide* di alimentazione dei processi innovativi da colmare rispetto ad altri contesti produttivi europei: la maggior parte delle regioni considerate le inserisce nei provvedimenti. Minore riscontro hanno altre tematiche come Impresa 4.0 (13 provvedimenti), anche essa legata a processi di innovazione, e ancor meno *blue economy* (7 provvedimenti) e il settore socio-sanitario (3 provvedimenti); quest'ultimo ha avuto particolare sviluppo nell'ambito dell'obiettivo tematico 9.

Per quanto concerne i processi di rafforzamento/arricchimento delle prassi formative, la previsione di analisi dei fabbisogni viene indicata in 31 provvedimenti; si tratta di uno di quei presidi che la formazione continua dovrebbe considerare assodato, ma che, se ancora alcune amministrazioni avvertono la necessità di richiamare, evidentemente non viene sempre considerato come necessario al fine della programmazione mirata degli interventi formativi. Indubbiamente possono ancora esservi fattori ostativi, legati, ad esempio, ad una scarsa progettualità formativa non solo degli individui, ma anche delle imprese (specie PMI), a cui non sempre gli enti di formazione riescono a sopperire: specie nella formazione individuale i supporti finanziari dovrebbero estendersi anche ai servizi di orientamento, in modo da ampliare il concetto di presa in carico non solo per chi cerca lavoro, ma anche per coloro che intendono rafforzarsi, pur lavorando.

Particolarmente interessante è il dato sulla formazione a distanza prevista in 29 provvedimenti e che l'anno precedente era del tutto assente. Questa modalità formativa, proprio per la sua peculiarità, è stata ampiamente utilizzata durante la pandemia.

La formazione basata su *work experience* è presente in 21 provvedimenti, uno su tre, una previsione ampia proprio se si pensa alle norme e regolamenti restrittivi durante la pandemia specie nel corso del 2020, rispetto ai processi formativi in presenza e sul posto di lavoro.

Un'ultima caratteristica monitorata ha riguardato la presenza di iniziative integrate con i Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione. Questo tipo di integrazione, per quanto auspicata nel tempo, già a partire dal 2009 con le prime sperimentazioni avvenute in Toscana, rappresenta uno dei punti deboli nella possibilità di intervenire in termini sistemici sui territori, tra soggetti che hanno una *vision* necessariamente territoriale (le Regioni) e altri che agiscono spesso su input settoriali e su scala nazionale. A conferma di tali difficoltà, si riscontra che nel 2020 nessun provvedimento va in questa direzione. Diversi richiami di collaborazione diretta tra Regioni e Fondi Interprofessionali nell'ambito della FC e in generale a rafforzamento delle politiche attive sono tutt'ora presenti: nello stesso Piano Nuove Competenze (PNC), in attuazione di GOL, per le iniziative di formazione, si richiamano le Regioni in modo diretto, nelle principali fonti di complementarietà, a programmare tenendo in considerazione i Fondi Interprofessionali nell'ambito del target Occupati.

Continuando l'analisi, un ulteriore aspetto rilevante riguarda i processi amministrativi tesi alla semplificazione e all'innovazione delle prassi gestionali che le Regioni stanno sperando con risultati in alcuni casi alterni anche nell'ambito della formazione continua (Tab. 2.21).

²⁰⁶ AA.VV., *Analisi Ex post della programmazione 2007-2013. Rapporto ANPAL*, Collana Biblioteca ANPAL, n. 18, Roma 2021

Tabella 2.21 - Principali processi amministrativi utilizzati dalle Regioni analizzate (Avvisi con riferimento alla FC)

REGIONI	ALCUNE PROCEDURE AMMINISTRATIVE ADOTTATE	FREQUENZA DELLE PROCEDURE NEGLI AVVISI
Abruzzo, Marche, Molise, Toscana, Emilia Romagna, PA Trento, Liguria, Veneto, Valle d'Aosta, Lombardia, Piemonte	Unità costi standard (UCS) anche con attivazione di Sportello UCS	27
Emilia Romagna	Procedure tipo <i>"Just in time"</i>	2
Toscana, Sardegna	Presentazione iniziative a sportello	4
Lazio, Piemonte, Liguria, Toscana	Spese dirette di personale ammissibili e importi forfettari (entro un limite % di quelle dirette)	4
	Non definibili	25

Fonte: elaborazione ANPAL su documenti regionali

La procedura ampiamente più diffusa riguarda l'utilizzo dell'unità costi standard – UCS, presente in ben 27 provvedimenti di 11 Regioni. La diffusione di questo metodo di calcolo dei costi, che consente una semplificazione nei processi di rendicontazione e facilita anche la valutazione delle azioni proposte, rientra in un quadro complessivo di raccomandazioni comunitarie. La metodologia più diffusa per la loro determinazione è quella di calcolo sulla base dei costi storici per le azioni analoghe finanziate in passato e viene applicata soprattutto per le iniziative di formazione "su misura", quindi, per le iniziative presentate direttamente dalle imprese o dagli enti accreditati. Va considerato che, al contrario, i provvedimenti rivolti direttamente ai singoli lavoratori, quindi voucher per la formazione individuale, non prevedono necessariamente parametri di costo basati su UCS, poiché viene definito ex ante direttamente l'ammontare massimo del voucher, come, ad esempio, nel caso di alcune iniziative della Toscana, già richiamate in passato. Seguono in seconda posizione due procedure: la presentazione di iniziative a sportello (Emilia Romagna, Abruzzo, Lombardia, Valle d'Aosta e Veneto) e le spese dirette di personale ammissibili e importi forfettari (solo in Abruzzo), con 4 provvedimenti ciascuna.

Infine, i processi gestiti sul modello *"just in time"* sono previsti in 2 Avvisi della Regione Emilia Romagna. In realtà con la procedura *"just in time"* si vuole enfatizzare l'aspetto di processamento, in termini di tempi certi e prestabiliti, di una proposta formativa, dal momento della sua presentazione, spesso con modalità a "sportello", fino a quello del suo avvio in caso di approvazione. Dal punto di vista dei beneficiari questa procedura dovrebbe consentire una programmazione certa della formazione, oltre che garantire la trasparenza nelle diverse fasi gestionali.

Un ultimo approfondimento riguarda i target principali a cui si rivolgono gli avvisi che fanno riferimento alla FC in base alle classificazioni SIU e ai target FSE (Tab. 2.22).

Tabella 2.22 - Target principali a cui si rivolgono gli avvisi che fanno riferimento alla FC - classificazioni SIU e target FSE

TARGET FSE E CLASSIFICAZIONE SIU	FREQUENZA DELLE PROCEDURE NEGLI AVVISI
Occupati	32
- di cui Lavoratori autonomi, imprenditori	3
Disoccupati (in cerca di prima occupazione o in cerca di reimpiego)	18
- di cui disoccupati di lungo periodo	4
Percettori di ammortizzatori (indennità reddito varie)	4
Inattivi	6
Neet	3
Giovani da 25/29/35 anni in giù (inclusi studenti)	9
Altre categorie svantaggiate	3

Fonte: elaborazione ANPAL su documenti regionali

L'analisi evidenzia che: 32 provvedimenti su 62 sono rivolti agli occupati, di cui solo 3 agli imprenditori e ai lavoratori autonomi che vanno considerati come target elitario rispetto alla formazione continua. Altri 18 provvedimenti sono rivolti ai disoccupati, di cui 4 ai disoccupati di lunga durata. Ulteriori 18 provvedimenti sono rivolti a cluster particolarmente problematici per l'inserimento nel mercato del lavoro come inattivi, giovani nelle diverse fasce d'età e NEET. Proseguendo l'analisi, 4 provvedimenti riguardano i percettori di ammortizzatori e 3 altre categorie svantaggiate.

La distribuzione dei provvedimenti per target evidenzia che la formazione continua include nel processo di occupabilità anche target non direttamente coinvolti nel mercato del lavoro.

2.5 GLI INTERVENTI A SOSTEGNO DEGLI OCCUPATI PROMOSSI DALLE REGIONI E DALLE PROVINCE AUTONOME PER FRONTEGGIARE LE CRISI PRODUTTIVE

Gli interventi per contrastare le crisi aziendali solitamente possono assumere una pluralità di vesti in base alle caratteristiche economico produttive dei territori e soprattutto in relazione ai fattori endogeni ed esogeni rispetto a un territorio e a un sistema produttivo intervenuti progressivamente e che hanno determinato criticità a livello di singola unità produttiva, territoriale o di filiera che sia. In particolare, tra i fattori esogeni, ossia legati a eventi esterni al sistema delle imprese, talvolta imprevedibili, che hanno avuto maggiore impatto negli ultimi anni, si possono trovare crisi territoriali dovute a variazioni repentine di condizione del mercato di riferimento, calamità naturali, per esempio i sismi del 2012 in Emilia Romagna e quello del 2016 nel Centro Italia, e la devastante pandemia che ha colpito globalmente il pianeta già agli inizi del 2020.

In questo paragrafo si esaminano gli Avvisi delle Regioni emanati nel 2020 in materia di formazione continua e si verifica se vi sono modifiche apportate dalle AdG alla programmazione FSE rispetto al 2019 proprio in conseguenza della pandemia ancora in corso nel periodo di osservazione. A queste situazioni emergenziali si affianca la gestione delle "normali criticità" del ciclo economico aziendale e dei prodotti per cui cali drastici degli ordinativi, immissione di prodotti più competitivi, cambiamenti tecnologici nel ciclo produttivo, turbolenza dei mercati di riferimento talvolta imporrebbero scelte impegnative che spesso vanno molto oltre quei perimetri del rischio previsti dalla visione imprenditoriale. Dette situazioni possono amplificare certe criticità territoriali con scarsa densità imprenditoriale o semplicemente affiancarsi agli adeguamenti tecnologici di unità produttive o di filiera in distretti industriali legati a tipologie di prodotti a rischio di obsolescenza o gestiti con limitazioni nei processi di innovazione. In questo caso non si fa riferimento solo agli interventi previsti nella legge 15 maggio 1989, n. 181²⁰⁷ tra i quali sono ammissibili anche interventi formativi. Ciò che ci interessa mantenere è il punto di vista dell'AdG e quindi della programmazione del FSE

²⁰⁷ Per i quali si rimanda alla sezione del portale del Ministero dello Sviluppo Economico
<https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/interventi-settoriali-ambientali-e-in-aree-di-crisi>

regionale all'interno della quale vi possono essere compresi interventi integrati con la norma in materia di crisi industriali. Si cerca di mettere in evidenza se rispetto agli strumenti messi in campo nel 2019²⁰⁸ vi siano cambiamenti di strategia negli interventi oppure un ampliamento del cruscotto disponibile per i sistemi regionali.

Si è già descritto nel paragrafo sull'avanzamento finanziario della programmazione 2014-20 che parte delle risorse funzionali a sostenere l'emergenza sanitaria sono state dirottate sull'obiettivo tematico 9 (inclusione sociale) e comunque il prospetto presentato nel paragrafo 2.1 propone le scelte operate dalle Regioni nelle riprogrammazioni finanziarie avviate nel 2020 sotto la regia del Ministero per il Sud e la coesione territoriale. In generale vi è un decremento di risorse programmate sui due obiettivi tematici di nostro interesse (OT8 e OT10) di -1,1 miliardi di euro (-13,6%): nel 2019 erano programmati 8,06 mld di euro, mentre nel 2020 sono scesi a 6,95 miliardi.

Per contro nello stesso paragrafo si evidenzia che tra tutte le priorità dell'OT8 solo la 8.v viene potenziata dal punto di vista finanziario. Si tratta della priorità finalizzata a supportare l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai diversi cambiamenti non solo tecnologici che impattano sulle organizzazioni produttive e solitamente costituisce lo strumento finanziario per contrastare l'obsolescenza professionale e rilanciare il capitale umano attraverso la formazione continua. È la terza in ordine di portata finanziaria con i suoi 0,93 miliardi di euro programmati e rispetto alle risorse previste a dicembre 2019 viene rafforzata con +0,43 miliardi, cioè con un aumento dell'85,5%. Il PON SPAO non prevedeva tale priorità e nel 2020 viene prevista con valori finanziari cospicui (+330 milioni) in specifico per l'avvio del "Fondo Nuove Competenze", per un valore inizialmente pari a 230 milioni di euro, che finanzia il costo del lavoro relativo alla sospensione delle attività di lavoratori di aziende che contestualmente avviano piani formativi concertati per il rafforzamento delle competenze²⁰⁹ (cfr. par. 1.2). L'insieme delle rimodulazioni finanziarie danno l'idea che gli amministratori nazionali e regionali hanno spostato diverse risorse sull'OT9, più consona a finanziarie misure di sostegno sanitario, contestualmente rafforzando quelle priorità dedicate a intervenire per supportare le aziende e il capitale umano, disegnando a riguardo anche una misura nazionale funzionale a sollecitare l'avvio di iniziative formative proprio in occasione delle sospensioni dal lavoro, (ri)proponendo l'integrazione tra misure passive e attive con una "condizionalità incentivata". Negli anni seguenti - se ne renderà conto nei prossimi rapporti - si rileveranno le novità introdotte dal *timing* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che costituisce una mappa degli strumenti finanziari applicati mediante riforme da avviare (*milestone*) per raggiungere determinati obiettivi (*target*) secondo una tempistica di medio e lungo termine²¹⁰.

Nel periodo gennaio-dicembre 2020 gli Avvisi regionali finanziati per contrastare le crisi aziendali risultano 32 e per la maggior parte sono finanziati sull'OT8 e solo 3 sull'OT10. Si tratta complessivamente di quasi 279 milioni di euro, ma programmati su più anni; circa 80/85 milioni sono sul solo 2020; 13 Avvisi di questi non prevedono piani di formazione continua, si tratta invece di incentivi all'assunzione o all'autoimpiego (6 Avvisi); solo in 3 regioni, Sardegna (TR), Puglia e Basilicata (LD), si riscontra la più consistente disponibilità finanziaria, pari a circa 170/180 milioni di euro; tra le Regioni MD, le Marche oltre a 1 Avviso per incentivi all'assunzione, aprono anche 2 Avvisi per incentivare la creazione di lavoro soprattutto nel pubblico (LSU). Il Lazio invece mira gli interventi su dei territori specifici: in particolare, si registrano una sperimentazione in provincia di Latina per contrastare il fenomeno del lavoro irregolare e lo sfruttamento dei lavoratori della filiera agroalimentare attraverso un piano straordinario per l'emersione del lavoro irregolare, accompagnato da un'azione di rafforzamento dei trasporti per il contenimento della diffusione del Coronavirus e, inoltre, incentivi finalizzati all'assunzione o stabilizzazione dei lavoratori irregolari. L'altro Avviso invece è finalizzato

²⁰⁸ Cfr. 2.2.2 Gli interventi promossi dalle Regioni e dalle Province Autonome per fronteggiare le crisi produttive a sostegno degli occupati, in *XX/XXI Rapporto sulla formazione continua in Italia. Annualità 2018-2019-2020*, Collana Biblioteca Anpal, n. 20 (pp. 86-91)

²⁰⁹ Ulteriori 500 milioni per il Fondo Nuove Competenze sono previsti dall'art. 4 del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia": 200 milioni di euro per l'anno 2020 e 300 milioni di euro per l'anno 2021

²¹⁰ Il 27 maggio 2020, la Commissione europea ha proposto lo strumento Next Generation EU (NGEU), oltre a un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027. Il PNRR italiano ha ottenuto il parere positivo della Commissione Europea con la Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021. Nel PNRR sono inseriti *milestone* e *target* specifici con determinate tempistiche e sono esplicitati i diversi canali finanziari comunitari, nazionali e territoriali consentiti per raggiungere i target. Tra questi vi sono diverse novità anche in materia di crisi territoriali e aziendali.

a supportare finanziariamente e tecnologicamente “Porta Futuro” cioè uno spazio fisico e virtuale, inaugurato dalla Provincia di Roma nel 2011 per aziende e *coworking*. La Regione Valle d’Aosta inserisce incentivi all’assunzione e li dirotta in favore del settore turistico per contrastare l’eccessiva contrazione della stagionalità causata dalla pandemia. Il Veneto invece trasferisce 34,6 milioni di euro, di cui 8,6 per il 2020, alla società *in house* Veneto Lavoro, per la gestione delle diverse procedure di interventi per le Unità di Crisi (aziendali, territoriali e settoriali), per mitigare in parte il costo del lavoro, in una finestra temporale delimitata, per imprese del settore culturale e turistico in crisi a causa della pandemia, ma che abbiano mantenuto l’occupazione dei propri lavoratori sospesi con ammortizzatori sociali. La Regione Emilia Romagna tende anch’essa a mirare gli interventi circoscrivendo aziende in crisi come si è osserva con gli Avvisi di formazione continua; in questo caso integra gli interventi sulla Strategia Nazionale Aree Interne e propone uno strumento proattivo in favore dell’innovazione sociale, in termini di innovazione di processo o di prodotto o organizzativa nelle imprese, secondo un approccio più proattivo.

Quindi entrando nello specifico delle misure di formazione continua, dei 32 Avvisi complessivi sopra menzionati, se ne sono individuati 14, 2 in meno rispetto a quelli del 2019, che riguardano le crisi.

Gli Avvisi raccolgono complessivamente 138 milioni di euro ma su una programmazione di più anni; di questi stanziamenti, circa 30/40 milioni di euro sono sul 2020, quindi sembrerebbe vi sia una diminuzione della disponibilità finanziaria. Si tratta di un conteggio approssimativo in quanto le amministrazioni regionali sono solite incrementare le risorse con determine dedicate, per esempio, quando si registra un’alta domanda di finanziamento in risposta all’Avviso oppure se l’Avviso prevede procedure a sportello o *just in time* e le risorse vengono incrementate in corso d’anno in caso di esaurimento. I 14 Avvisi riguardano complessivamente 10 regioni, due in più del 2019 e sono finalizzati a intervenire in contrasto a crisi aziendali, pluriaziendali e/o territoriali mediante azioni di formazione continua per le quali la condizione principale è che i destinatari siano occupati sospesi e quindi percettori di ammortizzatori sociali, per cui si applica per la maggiore la combinazione tra misure attive e passive. È chiaro che tale classificazione restrittiva può comprendere altri Avvisi genericamente rivolti a settori notoriamente critici o a “aree di crisi complesse”, oppure in favore della Strategia nazionale aree interne (SNAI) e, in particolare, rivolti a disoccupati o lavoratori in mobilità come per quegli Avvisi di soli incentivi o di ammortizzatori sociali. Tuttavia, è noto che molti provvedimenti avviati o conclusi, come nel caso di alcuni presi in considerazione nella presente analisi, si caratterizzano per proporre una visione d’insieme, intervenendo contemporaneamente sia su lavoratori ancora occupati, seppure in condizioni di crisi, sia su coloro che stanno perdendo il posto di lavoro (in mobilità), sia su coloro che lo hanno perso e che intendono ricollocarsi (disoccupati a tutti gli effetti) o su soggetti inoccupati.

Gli ammortizzatori sociali vengono programmati a titolo preventivo e successivamente attivati solitamente in minor misura; le procedure prevedono una condivisione tra gli attori sociali della lettura economico-produttiva specifica della crisi e un accordo tra le parti e, in base al dispositivo normativo di riferimento, l’amministrazione centrale e/o regionale (tavoli sulle crisi aziendali) vi affianca misure di politica attiva del lavoro per la manutenzione, riconversione, riqualificazione o il reinserimento dei lavoratori sospesi nelle realtà produttive o in territori dichiarati critici.

Rispetto a quanto si è osservato nei provvedimenti selezionati, così come evidenziato nel precedente Rapporto sulla formazione continua²¹¹, alcune Regioni hanno elaborato strategie di contrasto alle crisi anche adottando approcci proattivi e non solo difensivi e puntando al rilancio di settori, territori, produzioni made in Italy e investendo sull’innovazione, sull’integrazione tra ricerca e produzione o semplicemente valorizzando produzioni d’eccellenza, anche artigianali.

I 14 provvedimenti considerati riguardano: 8 delle 13 regioni “più sviluppate” (MD) cioè Veneto, Lombardia, Lazio, Toscana, Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e P.A. di Trento; 1 delle 3 “in transizione” (TR), cioè l’Abruzzo, e 1 delle 5 “meno sviluppate” (LD), la Basilicata. Ciò conferma che tali *policy* vengono presidiate soprattutto in quei contesti produttivi dove vi è maggiore probabilità che si manifestino situazioni economico-produttive critiche da supportare. L’assenza di iniziative nelle altre Regioni su questi target pone degli interrogativi sulla disomogeneità delle opportunità in base al territorio di riferimento; allo stesso tempo

²¹¹ Cfr. ANPAL, INAPP, XX/XXI Rapporto sulla Formazione Continua – Annualità 2018- 2019-2020, Collana Biblioteca ANPAL, n. 20, Roma 2021

si rileva che alcuni contesti regionali hanno promosso azioni anti-crisi in un periodo di osservazione antecedente a quello considerato come, per esempio, Umbria, Puglia e P.A. di Bolzano nel 2019 e la Regione Molise nel 2018; oppure vengono applicati strumenti regolati da normative nazionali o comunque strumenti di intervento che non rientrano nel perimetro considerato (aree interne, aree bianche, etc.). Nel 2019, infatti, vi sono alcune Regioni che non avevano avviato misure su tali tematiche come, per esempio, il Piemonte, la PA di Trento e la Basilicata. Probabilmente l'*expertise* delle strutture tecniche regionali e il cruscotto disponibile delle azioni consentono di avviare lo strumento più idoneo e l'osservazione mediante la chiave di lettura del FSE limita la visione complessiva delle *capacitazioni territoriali* non solo potenziali.

Una considerazione generale riguarda la lezione appresa durante le crisi globali degli anni 2008-12, esito di una condizionalità europea inserita per l'uso del FSE nella passata programmazione (2007-13), anche per sostenere una quota degli ammortizzatori sociali: vi è l'adozione della strategia di integrare misure passive ed attive del lavoro per innalzare l'occupabilità dei lavoratori, proprio in occasione di periodi di sospensione dal lavoro, talvolta propizi per avviare processi di trasformazione e (ri)qualificazione aziendali e/o per favorire transizioni lavoro-lavoro per i lavoratori.

In generale nel periodo della crisi economica di fine 2008 vi è stato un forte interesse per le misure passive in costanza di rapporto di lavoro, cioè per gli schemi di lavoro a orario ridotto (*Short Time Work*) che per l'Italia corrispondono alla cassa integrazione guadagni. Alcuni studi, svolti in più anni e su 23 Paesi dell'OCSE, hanno valutato gli effetti quantitativi di tali programmi STW²¹². "I risultati indicano che la STW aumenta la flessibilità delle ore incrementando la contemporanea elasticità del tempo di lavoro e aiuta a preservare posti di lavoro nel contesto di una recessione, rendendo l'occupazione e la disoccupazione meno 'dipendenti' rispetto alle oscillazioni produttive. Una scoperta chiave è che i tempi di STW sono cruciali. I regimi di lavoro a orario ridotto hanno avuto un impatto significativo sulla conservazione dei posti di lavoro durante la crisi [...]. Tuttavia, le stesse stime suggeriscono anche che l'uso continuato di STW durante il recupero ha esercitato un'influenza negativa sul contenuto del lavoro del recupero. Di conseguenza, l'effetto netto sull'occupazione è diminuito drasticamente nella ripresa e in alcuni Paesi è addirittura diventato negativo"²¹³. Per cui i rischi in termini di dispersione delle risorse e di obsolescenza delle competenze dei lavoratori sono decisamente elevati se si prolungano gli interventi oltre il necessario e i risultati migliorano se le misure di STW sono combinate con attività di formazione con finalità di riqualificazione e riconversione specie per i settori che subiscono maggiormente la crisi²¹⁴.

Di seguito si passa all'analisi dei provvedimenti evidenziando alcune caratteristiche specifiche in relazione a chiavi di lettura trasversali.

Finalità e destinatari

Per quanto concerne le finalità degli Avvisi vi è una distinzione tra interventi rivolti alle transizioni dei singoli lavoratori e quelli rivolti alle unità organizzative cioè alle imprese e ciò dipende anche dal livello di gravità della crisi espressa dai territori. Diversi Avvisi sono per la gran parte mirati alle aziende e a situazioni di crisi "temporanee" o "strutturali" che possono coinvolgere settori, filiere (Basilicata, Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna) o territori circoscritti (come in Umbria, Abruzzo e in parte Liguria nel 2019); talvolta tali finalità si trovano inserite in Avvisi più ampi rivolti all'internazionalizzazione (la Provincia Autonoma di Bolzano nel 2019) o in stretto rapporto con la strategia regionale di industria 4.0 (avviso Toscana rinnovato anche per il

²¹² Hijzen A., Venn D., *The Role of Short-Time work Schemes during the 2008-09 Recession*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 115, OECD Publishing, 2011. Le valutazioni di impatto rilevate dagli autori vengono confermate anche in: Hijzen A., Martin S., *The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis*, IZA Journal of Labor Policy 2013 2:5.

²¹³ Hijzen A., Martin S., 2013, pag. 28, traduzione a cura dell'autore.

²¹⁴ Cfr. Metis GmbH, *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*, Bruxelles, 2012, in cui vengono riportate in sintesi le conclusioni di una serie di studi valutativi sulle politiche del lavoro e di inclusione sociale, in termini di impatto a breve e lungo termine e quali indicazioni sono emerse in supporto agli Stati membri (pp. 70-71). Si tratta di risultati di meta-valutazioni cioè di analisi su studi. In questo caso si riportano le evidenze in merito al legame tra interventi di *Short Time Work* e formazione.

2020) oppure unitamente ad azioni di supporto a processi espansivi delle aziende (come nel 2018 per il Molise), quindi si tratta di interventi tesi a prevenire potenziali focolai di crisi secondo un approccio proattivo e non difensivo.

Il Veneto negli anni ha lavorato nella modellizzazione degli interventi ed ha esternalizzato la regia e gestione delle crisi aziendali all'Agenzia *in house* Veneto Lavoro. In precedenza, Veneto Lavoro realizzava attività di monitoraggio e accompagnamento dei tavoli di crisi, ora il modello di gestione prevede fasi specifiche di intervento e anche percorsi personalizzati di innovazione e di riorganizzazione anche per la riqualificazione del capitale umano. Infatti, sempre nella logica di circoscrivere la regia di questi interventi, in quest'anno particolare di crisi pandemica la Regione ha emanato un Avviso dedicato a supportare il costo del lavoro di aziende con lavoratori sospesi; in questo caso si tratta di un avviso non riconducibile alla formazione continua, ma che supporta finanziariamente i lavoratori. Inoltre, si deve sottolineare che la Regione Veneto appare circoscrivere chiaramente le strategie mediante Avvisi di integrazione tra diversi strumenti (servizi per il lavoro, formazione e incentivi) di reimpiego e per la promozione del lavoro autonomo; allo stesso tempo, mediante attività di formazione continua funzionale al rilancio di settori specifici, affiancando anche la proattività e non solo misure difensive. In quest'ultimo caso si fa riferimento all'Avviso sul turismo e sull'agricoltura, oppure per la costruzione di *storytelling* di eccellenze, anche piccole, mediante atelier e botteghe di impresa e itinerari di scoperta dei patrimoni d'impresa.

L'Emilia-Romagna ha formulato due Avvisi a maggio 2017 e a gennaio 2019 per aziende dimensionalmente più grandi (con 50 e più dipendenti), mantenendoli sempre aperti con la formula del *just in time* e sono stati prorogati più volte per consentire l'accesso alle risorse, fino alla conclusione nel 2020. Questi Avvisi costituiscono la strategia regionale per rispondere a situazioni di crisi non ordinarie per il territorio e che possono avere un impatto molto forte sulla base occupazionale di particolari cluster aziendali. Lo scopo è quello di evitare la perdita del posto di lavoro, da un lato attraverso l'attuazione di programmi di ristrutturazione e/o riorganizzazione, che escludano esuberanti, dall'altro potenziando al massimo l'occupabilità di lavoratori già posti in mobilità, tramite misure straordinarie per far fronte a crisi che si concluderanno con procedure di licenziamento collettivo, sulla base di accordi tra le parti e condivisi in sede istituzionale. In quest'ultimo caso si favorisce il modello di intervento individualizzato, composto da un mix di servizi di supporto.

La strategia dell'individualizzazione nell'accompagnare le transizioni lavoro-lavoro sta diventando piuttosto diffusa. Nel 2019 era adottata anche dalla Puglia mediante voucher formativi individuali per lavoratori sospesi; in Liguria ai voucher formativi si affiancavano altri servizi per il lavoro in base alla profilazione.

Nel 2020 il Lazio offre misure integrate di servizi per il lavoro e percorsi formativi modulabili in base alle esigenze. Il Piemonte rinnova lo strumento del "buono servizi lavoro" anche per il 2020 mediante una direttiva pluriennale, con un Avviso ampio e con risorse importanti (5 milioni) per elevare l'occupabilità di diverse categorie deboli come giovani, disoccupati, percettori di reddito di cittadinanza attivabili al lavoro e lavoratori sospesi di aziende in crisi con esuberanti. La Lombardia e il Veneto mantengono Avvisi già presenti negli anni precedenti: la prima Regione continua l'attuazione del modello dotale, cosa che avviene in maniera simile in Veneto ove la fase di ricollocazione viene particolarmente seguita, con un mix di servizi calibrati ad hoc, prevedendo un esito finalizzato sia al reimpiego in un nuovo lavoro dipendente, sia verso l'autoimprenditorialità.

In genere, la via dell'individualizzazione viene seguita laddove la crisi ha nei fatti sancito la perdita del posto di lavoro e l'azione è pertanto tesa a un ricollocamento del singolo lavoratore nel mercato. Nel caso di crisi il cui esito è incerto, la strategia è invece quella di rafforzare la capacità di rilanciarsi sul mercato da parte delle imprese e il modello di supporto è basato sul finanziamento di piani aziendali che abbiano una forte definizione e strutturazione degli obiettivi, con la necessaria presenza, pertanto, di un accordo tra le parti sociali. Nel periodo pandemico tali strategie sembrano diffondersi ulteriormente potenziando l'*e-learning* e i servizi di consulenza on line unitamente a sostegni finanziari dedicati in maniera mirata ad aziende colpite duramente dalla crisi sanitaria e accompagnate dalla formazione sui nuovi protocolli di sicurezza sanitaria. La Liguria nel 2019 proponeva anch'essa tale schema sopra descritto mediante due Avvisi: il primo, sperimentale, rivolto a lavoratori già licenziati quindi disoccupati o sospesi in Cassa Integrazione (CIGS), proponeva servizi per il lavoro modulabili ma combinando anche percorsi per l'autoimprenditorialità; il secondo invece è soprattutto rivolto alle aziende per la formulazione di piani formativi collegati a interventi

di riconversione e ristrutturazione aziendale con particolare attenzione alle aziende colpite dal crollo del viadotto Polcevera. Nel 2020 invece ha aperto un Avviso dedicato al sostegno del personale della scuola e della ristorazione scolastica mediante dei bonus di sostegno al reddito, vincolati alla partecipazione formativa (voucher formativi) per l'aggiornamento delle competenze sui temi della sicurezza (sanitaria) nelle scuole.

Procedure di accesso agli Avvisi e di gestione finanziaria

Quasi la totalità delle Amministrazioni adotta la modalità di gestione degli Avvisi “a sportello” o “*just in time*”, modalità diffusa per la formazione continua in genere, come evidenziato anche nel paragrafo 2.2. Consente di prefigurare tempi certi e più tempestivi per rispondere alle emergenze aziendali. Anche la calendarizzazione delle scadenze costituisce una modalità di accesso vicina alle formule organizzative dello “sportello” e del “*just in time*” e tale modalità si collega alla necessità di dare un più lungo orizzonte temporale degli Avvisi, con una ripartizione finanziaria calcolata spesso attraverso i residui dell'annualità precedente e con le nuove risorse da impegnare. Quest'ultimo aspetto è legato necessariamente alla numerosità delle richieste pervenute, al livello di efficienza degli enti territoriali accreditati che realizzano le attività ma anche all'efficienza dell'AdG e alla semplificazione procedurale amministrativa e rendicontuale. Inoltre, nella gran parte degli Avvisi si adottano Unità di Costo Standard, soluzione entrata a regime da qualche anno anche grazie ai regolamenti europei e ad analisi (retrospettive) svolte dalle AdG sulle voci di costo di analoghe operazioni finanziate in passato.

Profilazione e risorse a processo e a risultato

Gli Avvisi rivolti in particolare alle aziende seguono solitamente le procedure normate a livello nazionale e regionale per l'avvio formale della messa in stato di crisi e il conseguente accesso agli ammortizzatori sociali. Queste procedure, normalmente, avvengono in base alla concertazione tra azienda e sindacati sotto la regia dell'Amministrazione centrale e/o regionale, in base all'estensione dell'unità produttiva, a seconda che sia su più territori regionali oppure localizzata in un territorio regionale. L'accordo sindacale e il piano di intervento concertato costituiscono la condizione necessaria per accedere ai finanziamenti pubblici per le politiche attive. La chiarezza e il livello di dettaglio del piano di interventi concordato tra le parti sono fondamentali per comprendere la gravità della crisi su cui si intende intervenire. Costituiscono la profilazione aziendale sulla base della quale vengono modulate la portata e le caratteristiche degli interventi: ristrutturazione e riorganizzazione aziendale; supporto alla (ri)conversione della produzione o di parte di essa; focalizzazione sulle previsioni di esuberi, quindi sospensione prima di giungere al licenziamento. Sono le stesse norme in materia di crisi aziendale che cercano di modulare il livello di gravità della stessa in maniera che si possano contrastare i rischi di disoccupazione; ad esse si aggiungono quelle emanate durante l'emergenza pandemica che hanno bloccato le procedure di licenziamento e ampliato la possibilità di accedere a sospensioni delle attività lavorative. Agli esempi degli Avvisi emiliano romagnoli sopra richiamati si affiancano quello Veneto di maggio 2020 “Percorsi di reimpiego per lavoratori a rischio di disoccupazione - Modalità a sportello – Anno 2020”, inoltre quello ligure sperimentale del 2019 e quello lombardo delle “azioni di rete per il lavoro”²¹⁵. Queste iniziative si rivolgono anche a piccoli gruppi di lavoratori in fuoriuscita o già usciti dall'azienda o appartenenti ad una filiera/indotto o settore. In questo caso, oltre all'accordo sindacale, è prevista la profilazione individuale che stabilisce: il grado di “distanza-vicinanza” al mercato del lavoro dei lavoratori coinvolti; la modulazione dell'intensità finanziaria dell'aiuto; quindi, l'importo massimo di risorse consentito per ciascun lavoratore; in sede di colloquio individuale solitamente si stabilisce il piano individuale di misure di politica attiva. Anche gli Avvisi precedenti (2019) del Veneto²¹⁶ e dell'Umbria²¹⁷ stabilivano per singolo destinatario gli importi massimi di aiuto concessi in base al sistema di profilazione. Questa modalità di stratificare il target dei lavoratori permette di legare eventuali altre misure come è il caso della nuova integrazione di incentivi all'assunzione nella IV fase della dote in Lombardia. Si assegna l'aiuto al singolo, si limita il regime di aiuti di Stato che in questo periodo pandemico rimane comunque sospeso e si

²¹⁵ DGR n. X/6686 del 9.06.2017 e della D.G.R. n. XI/677 del 24.10.2018

²¹⁶ DGR n. 1680 del 12/11/2018 “Percorsi di reimpiego per lavoratori a rischio di disoccupazione”

²¹⁷ Determinazione dirigenziale 9 febbraio 2018, n. 1315

dosa il finanziamento pubblico corrisposto in base alla tipologia del contratto stipulato; inoltre, ne consegue il livello di premialità da riconoscere all'agenzia per il lavoro a risultato ottenuto. Contestualmente spesso è previsto un riconoscimento delle risorse "a processo" con limiti di importo e, soprattutto in alcune azioni formative presumibilmente più importanti, si applica il riconoscimento "a costi reali", come era nel 2019 per l'Avviso per l'Area di crisi complessa Terni-Narni in Umbria. Oppure, come per l'Avviso del Piemonte, si prevede un "budget ad operatore" su range prestabiliti ma legati al territorio di intervento.

Il design degli interventi

Negli Avvisi delle Regioni Toscana, Abruzzo, Lazio, Basilicata e, nel 2019, in quelli della Puglia, della Liguria e della P.A. di Bolzano si prevedono quasi esclusivamente azioni formative: non percorsi brevi, di manutenzione delle competenze come negli interventi standard di formazione continua, ma attività di medio-lunga durata, quindi di riqualificazione e professionalizzanti, con il riconoscimento della qualifica o di un attestato di competenza. Gli strumenti dei voucher formativi individuali e dei cataloghi vengono utilizzati per gli Avvisi delle Regioni Abruzzo e Liguria. Le altre regioni (Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, P.A. di Trento e, nel 2019, Umbria) integrano più azioni, modulano servizi per il lavoro e diverse tipologie di attività formative e solitamente con opportunità di giungere a qualifica o ad attestato di competenza. Il Veneto, la Liguria, la Lombardia, e l'Avviso umbro del 2019 integrano inoltre incentivi per l'assunzione nelle situazioni particolarmente critiche. Si tratta di un mix di misure modulate da un sistema di accoglienza e patti di servizio iniziali stipulati dai servizi pubblici per l'impiego (Emilia Romagna, Liguria, P.A. di Trento e Lazio) o dalla rete di agenzie private territoriali (Lombardia e Veneto) che prendono in carico i lavoratori e/o l'azienda/e. Mediante il sistema di profilazione e considerato il budget massimo, i costi standard e le scelte fatte dai singoli destinatari, si definisce il mix di interventi di politica attiva che, in taluni casi, sono obbligatori e legati agli ammortizzatori sociali. Si propongono attività di orientamento, accompagnamento al lavoro e formazione soprattutto tecnica e professionalizzante e talvolta si affiancano formule incentivanti per l'assunzione. La Regione Lombardia applica il sistema dotale (Dote Unica Lavoro) previsto per i disoccupati, in questo caso modula la dote finanziaria anche per i lavoratori sospesi individualizzando gli interventi; con alcune necessarie differenze, tale approccio viene adottato anche nell'altro Avviso rivolto alle aziende (Azioni di rete per il lavoro). Una simile filosofia di intervento, basata su network territoriale e individualizzazione, è adottata anche dall'Avviso del Veneto²¹⁸, poiché entrambi prevedono percorsi mirati all'autoimprenditorialità e al lavoro autonomo. Un aspetto invece che contraddistingue la Regione Emilia-Romagna è la messa a disposizione del Sistema Regionale di Formalizzazione delle Competenze (SFRC) per il riconoscimento delle attività informali e non formali e in particolare per la certificazione dei tirocini extracurricolari.

Il ruolo delle parti sociali

La presenza dell'accordo tra l'azienda e il sindacato è condizione per poter partecipare alla gran parte degli Avvisi sulle crisi. Non si tratta di un mero aspetto formale, ma la valenza delle relazioni industriali assegna anche "sostanza" all'accordo sancito, in quanto vengono definite le finalità, il perimetro degli interventi se non gli interventi stessi: riorganizzazione, ristrutturazione, riqualificazione e/o gestione esuberi, definizione del design degli interventi da implementare a seconda degli specifici comparti aziendali e/o delle caratteristiche tecnico-professionali dei gruppi di lavoratori coinvolti (riqualificazione, riconversione, ricerca attiva del lavoro, accompagnamento al (re)inserimento in altre aziende). In questo modo la qualità delle relazioni industriali decentrate e la contestuale richiesta da parte degli Avvisi di interventi individualizzati sembrano salvaguardare le scelte dell'organizzazione, unitamente a quelle individuali, nell'affrontare eventuali processi di transizione lavoro-lavoro. Anche in questo periodo di emergenza sanitaria la necessità di condivisione tra le parti sociali è una sorta di assicurazione della risposta pubblica al fabbisogno di intervento.

²¹⁸ DGR n. 1680 del 12/11/2018 "Percorsi di reimpiego per lavoratori a rischio di disoccupazione"

Le risorse finanziarie

Come già evidenziato, la portata complessiva dei 14 Avvisi considerati risulta di 138 milioni di euro e, sulla base di un calcolo approssimativo fatto sui singoli Avvisi pluriennali che ripartiscono la programmazione finanziaria, sembra risultare minore del 2019, attorno ai 60 milioni di euro, e nel 2020 si avvicina ai 30/40 milioni di euro. La distribuzione delle risorse finanziarie segue modalità diverse e negli anni cerca di sommare le risorse residue. L'esempio emblematico riguarda gli Avvisi della Regione Lombardia poiché raccolgono la gran parte delle risorse finanziarie ma soprattutto coprono l'intera programmazione del FSE: le diverse fasi del sistema della dote unica sono state pianificate già dal 2016 e si è giunti alla III e IV fase per il periodo 2019-2021 con un importo complessivo di 100 milioni di euro, recentemente prorogato al 2022 ampliando i destinatari ai lavoratori autonomi.

2.6 UNA RASSEGNA DEGLI AVVISI PUBBLICI ADOTTATI NELL'AMBITO DELLA FORMAZIONE CONTINUA INNOVATIVA: LO SMART WORKING

Una delle innovazioni organizzative del lavoro, avviata già da alcuni anni, ma che ha visto una decisa accelerazione a partire dalla crisi dovuta alla pandemia, riguarda l'estensione dello *smart working*. Si tratta di una delle diverse dimensioni che connota i processi di flessibilizzazione dell'organizzazione del lavoro ma che porta con sé diverse implicazioni su altri piani, in particolare, nella ridefinizione dell'identità del lavoro, nel potenziamento delle infrastrutture tecnologiche a vari livelli e nel vissuto sociale ed economico dei lavoratori coinvolti. Le stesse politiche europee e nazionali stanno cercando di accompagnare tali processi attraverso programmi e finanziamenti che supportino, specie per le piccole e medie imprese, i costi dei cambiamenti impressi dalle crisi e dalla globalizzazione²¹⁹.

Come evidenziato da numerosi studiosi, tra cui De Masi (2020), un clima perdurante di cultura del lavoro spesso "conservativa" ha impedito a lungo il superamento della tradizionale organizzazione del lavoro di tipo tayloristico, quasi che vi fosse una sorta di concezione del lavoro "devota a Taylor", sopravvissuta ed evoluta in diverse forme nel tempo; soprattutto nel campo di alcuni neo-servizi alla persona, nella distribuzione, nella logistica, nei trasporti di merce, oltre che in alcune industrie tradizionali, anche a seguito dell'implementazione progressiva di sistemi di programmazione e controllo del lavoro basati su tecnologie avanzate, come l'Intelligenza Artificiale. In questa direzione lo *smart working* o lavoro agile presenta un grande potenziale di mutamento economico e socio-culturale, dando luogo alla rivoluzione del lavoro intelligente²²⁰. L'introduzione di un fattore estraneo alla dimensione socio-lavorativa, come la pandemia non ancora conclusa, sta comportando dunque una trasformazione rapida dei processi organizzativi del lavoro, non solo negli uffici o nei luoghi di lavoro classici, trasformazione che in minima parte era stata introdotta già con l'avvio, seppure in misura residuale, dell'istituto del telelavoro (attivo per alcuni lavoratori sulla base di criteri stringenti specifici).

Dunque, il lavoro agile è diventato una "necessità" di natura strategica durante il periodo emergenziale, tanto che è stato inserito all'interno dei piani di politica sanitaria al fine di contenere il contagio virale nell'area europea ed è stato richiamato più volte nell'ambito delle iniziative promosse dalla Commissione Europea con lo scopo di implementare linee di assistenza ai lavoratori e alle imprese.

Nel periodo considerato, biennio 2020-2021, lo *smart working* in termini di ricaduta è rientrato pertanto, in modo significativo, nelle iniziative finanziate dalle Regioni attraverso i Fondi europei (non unicamente FSE), sia in una prospettiva strategica di medio lungo periodo, sia come risposta emergenziale per supportare al momento la continuità produttiva di molti settori. In alcuni casi l'implementazione dello *smart working* si è accompagnato a politiche di conciliazione vita lavoro e per molti aspetti la stessa misura va considerata come parte integrante di tali politiche.

²¹⁹ Il riferimento va innanzitutto al Fondo Nuove Competenze, approfondito nel paragrafo 1.2, e ancora prima alle iniziative connesse a Industria 4.0 che hanno ricadute anche sul piano organizzativo del lavoro

²²⁰ Domenico De Masi, *Smart working: la rivoluzione del lavoro intelligente*, Marsilio Editore, 2020

Prima e dopo il lockdown, ovvero il cambio di paradigma

Prima dell'esplosione della pandemia il ricorso al lavoro da remoto in Italia, a differenza di altri Paesi, riguardava una quota relativamente esigua del lavoro dipendente, 2.458.210 occupati (pari all'11%)²²¹, in prevalenza nel settore privato. Con l'emergenza Covid19 l'introduzione delle regole sul distanziamento sociale ha reso poco utilizzabili e, per molti aspetti obsoleti, gli spazi aziendali non in grado di ospitare contemporaneamente i lavoratori. La scelta del lavoro da remoto, laddove compatibile, è diventata, nel privato come nel pubblico, una necessità per non bloccare la produzione e l'erogazione dei servizi. INAPP stima che nel periodo più restrittivo del *lockdown* gli *smart workers* nel 2020 siano stati mediamente intorno ai 9 milioni (8.890.481²²²), il 39,8% sul totale degli occupati, e nel 2021 i lavoratori da remoto risultavano ancora essere 7.262.999 pari al 32,5% del totale degli occupati. Si è trattato, nei fatti, del più esteso esperimento di natura socio-organizzativa nel mondo del lavoro che ha finito per ibridare, in molti comparti in modo irreversibile, i modelli organizzativi, nonostante si assista a tentativi di "ripristinare" alcune condizioni pre-pandemia anche con il fine di individuare un nuovo equilibrio tra nuovo e vecchio paradigma, in grado di non compromettere i vecchi "ecosistemi" di economia e società urbana e sub-urbana e, allo stesso tempo, di non soffocare i nuovi ecosistemi emergenti.

In questa direzione sembrano procedere i nuovi contratti collettivi di lavoro, in cui, pur affermandosi la centralità del lavoro in presenza, specie in ambito pubblico, si apre in modo significativo a quote rilevanti di lavoro agile. Si tratta di una sfida importante per le parti sociali rappresentative dell'interesse collettivo nel pubblico e nel privato, dal cui tasso di consapevolezza e coraggio innovativo potrà dipendere una parte importante del processo di riorganizzazione del lavoro nei vari contesti, in ottica più digitale ed efficiente. Come noto, l'esperienza dello *smart working* nel periodo pandemico si è caratterizzata per l'implementazione di procedure semplificate che hanno consentito ai datori di lavoro di decidere unilateralmente le modalità e gli ambiti di applicazione del lavoro agile²²³. Nel settore pubblico attraverso interventi normativi e regolamentativi, soprattutto da parte del Ministro della Pubblica Amministrazione²²⁴, si è ritornati in parte a procedure esperite in passato, in particolare basate su quanto disposto dalla legge n. 81 del 2017²²⁵ che prevede l'accordo individuale con il singolo lavoratore come condizione per ricorrere al lavoro agile. Nel 2022 tale procedura sarà integrata all'interno dei contratti collettivi anche al fine di intervenire sul diritto alla disconnessione per assicurare il necessario bilanciamento tra il bisogno di

²²¹ La stima è contenuta in *Il lavoro da remoto: le modalità attuative, gli strumenti e il punto di vista dei lavoratori*, InappPolicyBrief, n.26 gennaio, su dati indagine INAPP-PLUS del 2021. Una ulteriore stima si riferisce all'anno 2019 ed è stata formulata dall'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano, sulla base di una *survey* che ha coinvolto un campione di 1.000 lavoratori italiani dipendenti di imprese con oltre 10 addetti (al netto dei lavoratori pubblici e dei lavoratori autonomi)

²²² Il dato INAPP è in linea con quanto stimato in un precedente lavoro da Cgil e dalla Fondazione Di Vittorio, a seguito di una indagine online su 6.170 lavoratori, realizzata a maggio 2020: in questo caso la stima era poco al di sopra degli 8 milioni.

²²³ L'avvio dei processi di semplificazione del lavoro agile è definito a partire dal D.P.C.M. 1° marzo 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da CO-VID-19", che stabilisce la possibilità per ogni datore di lavoro di applicare ad ogni rapporto di lavoro subordinato, per la durata dello stato di emergenza, la modalità di lavoro agile, disciplinata dagli art. 18 e 23 della l. 23 maggio 2017 n. 81, anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti (cfr. nota 76). Va inoltre aggiunto che, con il DL n. 24 del 24 marzo 2022, per il settore privato, vi è stata una proroga fino al 30 Giugno 2022 per il lavoro agile semplificato che può essere svolto senza accordo individuale tra azienda e lavoratore privato

²²⁴ A partire dal Decreto 8 ottobre 2021, *Modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni* e dalla Circolare congiunta tra Ministero del Lavoro della Pubblica Amministrazione a cui è seguita la Circolare congiunta tra Ministero del Lavoro e Politiche Sociali e Ministero della Pubblica Amministrazione del 5 gennaio 2022 che le caratteristiche e le modalità di svolgimento del lavoro agile sia in ambito della Pubblica Amministrazione che nei contesti di lavoro privati.

²²⁵ La legge 81/2017 si limita a fissare alcuni principi fondamentali del lavoro agile, considerato come una modalità di esecuzione del lavoro subordinato, caratterizzato dall'assenza di vincoli di orario e spaziali e svolta in alternanza in azienda o uffici - dunque non necessariamente da casa come in precedenti formulazioni del telelavoro - con l'ausilio di *device*, messi a disposizione dal datore di lavoro e la garanzia del trattamento economico e normativo pari a quello dei lavoratori che svolgono la stessa mansione in azienda. Lo strumento implica una flessibilità organizzativa e il lavoro viene valutato sul raggiungimento degli obiettivi fissati per ogni singolo lavoratore

conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, con particolare riferimento alle donne lavoratrici sulle quali gravano ancora, troppo spesso in esclusiva, i carichi di familiari e di cura e le esigenze produttive dell'impresa. Nei contratti vengono definite anche le percentuali di ricorso allo *smart working* che tendenzialmente potranno anche superare il 50%.

In prospettiva sarà interessante osservare come la de-standardizzazione oraria possa costituire un vero e proprio strumento di competitività e produttività aziendale, purché non si traduca in un semplicistico prolungamento degli orari di lavoro e in una trasformazione dei contesti familiari in meri ambienti di lavoro. Allo stesso tempo occorrerà monitorare come l'adozione di modelli di organizzazione del lavoro *family friendly* possa agevolare la ricerca di un migliore equilibrio vita-lavoro da parte delle lavoratrici e dei lavoratori delle imprese, facilitando, ad esempio, la gestione della maternità e di tutte le altre fasi della vita caratterizzate da più pressanti esigenze di cura nei confronti di figli e altri familiari bisognosi di assistenza.

Approfondimento su alcuni avvisi FSE a supporto dello smart working

Il campo di osservazione sullo *smart working* è stato confinato all'interno di quegli Avvisi regionali che nel 2020 hanno finanziato la formazione continua.

Da una prima analisi, si conferma la natura emergenziale della sua introduzione in molti ambienti lavorativi sia pubblici che privati. Il contrasto alla pandemia da Covid 19 ha ridisegnato in parte la progettualità generale dei Bandi che riguardano il lavoro e la formazione, declinando l'adozione di misure specifiche a vantaggio di una larga platea di lavoratori (molti di più dei cosiddetti tradizionali "Telelavoristi") e ridefinendo in molti casi obiettivi strategici e operativi che erano stati pianificati. Nel complesso sono stati analizzati 12 Avvisi emanati da 4 Regioni; la loro relativa esiguità, tuttavia, non tradisce la bontà innovativa dei loro contenuti, che presentano, nella maggior parte dei casi, peculiarità e originalità progettuali. Come nelle aspettative, essi si collocano quasi tutti all'interno dell'Obiettivo tematico 8 (Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori) e quindi dell'Asse 1 (2 soli casi in Asse 3, Istruzione e Formazione), quasi a voler esplicitare la loro natura fondamentalmente "lavorativa e operativa", anche se viene spesso sottolineata l'importanza della leva formativa a preparazione dei futuri "*Smart Workers*".

La situazione pandemica ha indotto i decisori politici regionali a formulare Avvisi che manifestassero intenzioni di aiuto e di supporto alle famiglie, soprattutto con figli piccoli, nella direzione di un welfare che, attraverso l'introduzione di un nuovo modello innovativo e organizzativo, tenda a sostenere queste ultime, nelle rispettive e distinte dimensioni di conciliazione vita-lavoro. I titoli di alcuni bandi, tra cui uno del Lazio e uno della Puglia, riflettono apertamente questo obiettivo. Interessanti altri 2 casi, 1 sempre della Regione Puglia e 1 del Molise: nel primo vengono enucleati come attori del cambiamento anche gli Enti Bilaterali, i quali avevano il compito di formare, anche a distanza, i futuri lavoratori agili; nel caso dell'unico bando TR a riguardo di tale tematica, la Regione Molise ha voluto sottolineare invece l'importanza delle politiche aziendali contro le discriminazioni di genere, dedicando il suo Avviso esclusivamente al lavoro femminile, un caso esemplare nel tentativo di facilitare essenzialmente le donne che spesso si fanno carico di un doppio ruolo come lavoratrici e come responsabili di cura di altri familiari. In questa direzione il rischio può essere, tuttavia, quello di "legittimare" una situazione di evidente squilibrio nei carichi di lavoro tra ambiente professionale e quello familiare.

Per quanto riguarda le finalità che i Bandi tendono ad ottenere, la messa a punto e l'adozione di piani aziendali strutturati di *Smart Working* rappresentano, nella maggior parte dei casi esaminati, gli obiettivi maggiormente indicati. Ed è per questo motivo che, ad esempio, la Lombardia e il Friuli, progettano una riqualificazione del personale, a riguardo, attraverso l'avvio e il monitoraggio di progetti sperimentali/pilota nei quali viene verificato, passo dopo passo, ogni singolo risultato delle varie fasi dei programmi ivi contenuti. Nei piani rimane fondamentale anche l'aspetto che inerisce l'acquisizione della strumentazione informatica e tecnologica; questa prospettiva è sottolineata in particolar modo negli Avvisi di Lombardia, Lazio e Molise. La Puglia e il Friuli Venezia Giulia dedicano una particolare attenzione al Lavoro Agile come una forma accentuata di flessibilizzazione degli orari, che non deve comunque andare a detrimento della efficienza produttiva e del benessere soggettivo dei lavoratori. Sempre la Puglia individua come modalità di promozione dello *Smart Working* una serie di strumenti ad ampio respiro di coinvolgimento delle varie tipologie di utenza:

alla stampa e alla diffusione di opuscoli si accompagna l'attivazione di sportelli informativi e attività varie di animazione.

Le linee di attività si sostanziano principalmente in azioni finanziabili a supporto dello *smart working* per alleggerire, appunto, il vincolo della localizzazione della prestazione lavorativa. In Lombardia il finanziamento si declina, ad esempio, nella erogazione di voucher che non solo coinvolgono i lavoratori delle varie fasce di reddito e di responsabilità, ma anche, unico caso individuato dei 12, i manager.

Il gruppo di soggetti ai quali gli Avvisi si rivolgono è rappresentato generalmente da imprese che hanno le rispettive sedi operative nelle Regioni che emanano il Bando, le cui PMI delineano una parte importante di esse, come nei 2 casi, ad esempio, del Molise e della Puglia. Nel Bando del Friuli Venezia Giulia sono coinvolti anche i lavoratori autonomi (e quelli con Partita Iva), e in alcune realtà anche i Consorzi e le Cooperative. In Molise le lavoratrici a cui è rivolto il bando appartengono a tutte le tipologie contrattuali: tempo indeterminato, tempo determinato, tempo pieno e tempo parziale.

Altri sostegni formativi all'innovazione

L'ossatura del sistema economico italiano, dotato nei comparti più competitivi di un'alta propensione organizzativa, imprenditoriale e auto imprenditoriale, si trova ora a doversi confrontare con le continue trasformazioni sociali ed economiche ed è chiamato anche a misurarsi con gli effetti della globalizzazione, i mutamenti culturali e ambientali, le evoluzioni tecno scientifiche e negli ultimi tempi le emergenze pandemiche o belliche. Tali sfide sono rese ancora più difficoltose, poiché le PMI costituiscono più del 90% del sistema produttivo italiano. Come più volte osservato, la frammentazione imprenditoriale rappresenta da una parte un punto di forza, dall'altra un limite soprattutto rispetto alle sfide della globalizzazione. Il superamento di tale ostacolo si riscontra spesso nella capacità dei settori di integrarsi anche attraverso il supporto di innovazioni di diverso tipo, in cui si richiedono più efficienti sinergie di sistema e una collaborazione tra gli attori sociali coinvolti: imprese, professionisti, istituti scolastici, organismi formativi, università, centri di ricerca, istituzioni, ecc.. I nuovi paradigmi tecnologici e le crisi imprevedibili del tipo "cigno nero"²²⁶, tornate di attualità, rendono sempre più presente e pressante il bisogno di nuove e più efficaci strategie tra i modelli di sviluppo tradizionale e le nuove frontiere produttive richieste dal mercato globale. L'uso sempre più massivo delle tecnologie "più intelligenti" nei luoghi di lavoro ha portato a un'inevitabile richiesta di nuove competenze digitali e non solo, a tutti i livelli di complessità, dalle competenze specialistiche finalizzate allo sviluppo di programmi, applicazioni, software e gestione delle reti, a competenze più generali legate all'utilizzo di tali tecnologie, oltre a competenze complementari come la capacità di elaborare informazioni complesse, l'autonomia, la capacità di risolvere problemi e la capacità di comunicare e di relazionarsi con modalità inclusive.

Il mutamento del paradigma industriale, in una visione in cui il lavoro è spesso delegato sempre più alla tecnologia e all'introduzione dei processi produttivi dell'intelligenza artificiale e ai processi di *learning to learn* dei sistemi tecnologici, che interessano sia i modelli di produzione che i modelli di business, impone inevitabilmente un ripensamento generale delle condizioni di lavoro, che sono soggette a destrutturazione rispetto al passato, laddove viene meno: l'unità di luogo-lavoro (vedi lavoro agile) e l'unità di tempo-lavoro e l'unità di azione-lavoro (riduzione dell'orario di lavoro, settimana corta, destrutturazione del lavoro di gruppo ed esecuzione delle azioni di lavoro frammentate in luoghi distanti ma interconnessi).

In questo contesto, le nuove capacità organizzative nella produzione di beni e servizi divengono essenziali nelle strategie di mercato, così come i set di competenze necessarie per la strutturazione di nuovi profili professionali e il *re-skilling* dei "vecchi", basati sempre più su una polivalenza conoscitiva e di competenze di tipo realizzativo, gestionale, relazionale, ecc. La formazione continua è chiamata pertanto a rispondere secondo direttrici dettate da programmi quali Industria 4.0. o più di recente sostenendo le esigenze di transizioni declinate in varie dimensioni e che comprendono nei loro programmi di base l'implementazione di competenze digitali via via sempre più specialistiche, anche attraverso una significativa innovazione nei metodi formativi, specie rivolti agli adulti (sempre più formazione esperienziali, anche in forma simulata e virtuale).

²²⁶ N.N. Taleb, *Il cigno nero. Come l'improbabile governa la nostra vita*, Il Saggiatore, Milano 2007

Il “Quadro europeo di valutazione dell'innovazione 2019” conferma che l'Italia ha un tasso d'innovazione inferiore alla media UE e, per questo, è considerata un "innovatore moderato".²²⁷ Tutte le regioni italiane mostrano dei miglioramenti dal 2011 in poi, anche se con un passo disomogeneo: tra le regioni a forte innovazione troviamo il Friuli Venezia Giulia che agisce da traino tra quelle a forte sviluppo, mentre le regioni a basso sviluppo presentano esperienze innovative sparse e frammentate soprattutto in Campania, Basilicata e Puglia anche se quest'ultima sta investendo sempre più in ambito tecnologico innovativo, in particolare nel settore aerospaziale, creando iniziative che connettono istruzione, formazione, università, centri di ricerca e tessuto produttivo.

Le Regioni e le Province Autonome stanno assumendo una consapevolezza profonda di questa evoluzione, anche in virtù dello stimolo svolto dal partenariato economico-sociale che sta spingendo la programmazione verso l'integrazione tra i sistemi di istruzione e formazione secondo una visione strategica in questo ambito, assegnando, seppure lentamente, un ruolo crescente alla formazione continua. Paradigmatico in questo senso è quanto si afferma nell'Avviso pubblico per progetti di formazione strategica per "*Digital job*" e "*Green job*" pubblicato dalla Regione Toscana: “Il sistema della formazione continua si pone dunque in quest'ottica, quale strumento di servizio trasversale, agendo da collante tra il sistema di istruzione e il sistema economico locale, a sostegno delle filiere produttive attraverso un legame virtuoso tra attività produttive e territorio, tra sistema della formazione professionale, imprese e sistema di istruzione, tramite una co-progettazione ad alto contenuto collaborativo”²²⁸.

Per progetti formativi finalizzati a implementare l'innovazione si intendono, nell'ambito degli Avvisi analizzati, tutte quelle iniziative che prevedano la realizzazione di uno o più percorsi di formazione continua attraverso azioni integrate in termini di fasi del progetto da finanziare e che coprano, anche secondo una logica di filiera e sequenziale: informazione, orientamento, formazione, attività di *placement*, ecc., perseguendo, dove possibile, un approccio/percorso individualizzato che tenga conto delle caratteristiche dei singoli destinatari degli interventi e dello specifico fabbisogno di sostegno in relazione alla loro posizione sul mercato del lavoro e alle potenzialità di inserimento lavorativo esistenti.

In particolare, si intende evidenziare alcune esperienze maturate in ambito FSE finalizzate a promuovere e sostenere l'innovazione e la competitività dei sistemi socio-economici regionali attraverso la qualificazione del capitale umano. L'ambito “Innovazione” è vasto e declinabile lungo molteplici direttrici (ad es. tecnologica, culturale, sociale). Si è però deciso di non circoscriverne i confini a priori, ma di sondare i contenuti degli avvisi per verificare se, e su quali piste, nei diversi territori regionali, il FSE stia sostenendo innovazione e competitività.

Dalle analisi dei provvedimenti, si mette in evidenza come parte dei 62 Avvisi che comprendono la formazione continua preveda anche la modalità di svolgimento a distanza, in 28 casi, distribuiti soprattutto nel nord del Paese ed in particolare in Veneto (7), Emilia Romagna (6) e Friuli Venezia Giulia (5) (Tab. 2.23). La presenza di tale modalità, al di là delle specifiche esigenze dovute alla pandemia, si coniuga spesso alla presenza di regole, servizi e infrastrutture in grado di sostenerla ed è, pertanto, un indice di maturità di innovazione dell'offerta formativa su un dato territorio: non stupisce che tale modalità sia sostanzialmente prevista quasi esclusivamente in alcune aree del Paese.

²²⁷Fonte: *Quadro europeo di valutazione dell'innovazione 2019*

https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en (rilasciato nel giugno 2019, consultato a marzo 2020); Il Rapporto sull'Italia è disponibile on line: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/35898>

²²⁸ Decreto dirigenziale 3096 del 26 febbraio 2020 Regione Toscana

Tabella 2.23 - Avvisi della filiera FC che prevedono formazione a distanza

REGIONI	AVVISI CHE PREVEDONO FORMAZIONE A DISTANZA
BASILICATA	1
BOLZANO	1
EMILA ROMAGNA	6
FRIULI VENEZIA GIULIA	5
LAZIO	1
LIGURIA	1
LOMBARDIA	3
PIEMONTE	1
TOSCANA	2
VENETO	7
Totale complessivo	28

Fonte: elaborazione ANPAL su documenti regionali

L'integrazione tra la formazione continua con la filiera di innovazione legata all'impresa 4.0, all'introduzione dell'intelligenza artificiale e la tecnologica della produzione e dell'organizzazione aziendale è presente in 13 Avvisi, soprattutto in Friuli Venezia Giulia (5), e anche in questo caso sono comunque concentrati nel complesso nelle regioni cosiddette più sviluppate che totalizzano 10 provvedimenti (Tab. 2.24).

Tabella 2.24 - Avvisi della filiera FC che prevedono implementazione di Industria 4.0

REGIONI	AVVISI DEDICATI A IMPRESA 4.0
BASILICATA	1
CAMPANIA	1
EMILA ROMAGNA	1
FRIULI VENEZIA GIULIA	5
LIGURIA	1
PUGLIA	1
TOSCANA	2
VENETO	1
Totale complessivo	13

Fonte: elaborazione ANPAL su documenti regionali

Su 62 Avvisi, 21 sono quelli relativi alla filiera delle competenze digitali e quindi all'aggiornamento rivolto alle figure professionali che necessitano di una attivazione per una maggiore competitività dell'impresa, per adeguarsi alla richiesta del mercato del lavoro e della innovazione; tali Avvisi sono concentrati per i 2/3 in Veneto (6), poi in Friuli Venezia Giulia (5) e in Toscana (3).

Tabella 2.25 - Avvisi della filiera FC declinati sul tema Competenze digitali

REGIONI	AVVISI DEDICATI A COMPETENZE DIGITALI
BASILICATA	1
CAMPANIA	1
EMILA ROMAGNA	2
FRIULI VENEZIA GIULIA	5
LOMBARDIA	1
PUGLIA	1
R. A. VALLE D'AOSTA	1
TOSCANA	3
VENETO	6
Totale complessivo	21

Fonte: elaborazione ANPAL su documenti regionali

Approfondimento qualitativo su specifici casi

Per quanto riguarda gli approfondimenti qualitativi e descrittivi effettuati sui singoli Bandi si è scelto, come criterio basilare, di verificare l'esistenza di una filiera "composita" caratterizzata da più tematiche centrate sull'innovazione. Vengono cioè analizzate le possibili interrelazioni tra la "Formazione Continua" e le altre 3 dimensioni tematiche sopra considerate: "le Competenze Digitali", "l'Industria 4.0" e la "Formazione a Distanza" come canale per l'apprendimento di dette tematiche. In questa direzione si ipotizza che un modello di innovazione possa essere realizzato cercando di finanziare progetti integrati anche in grado di collegare queste dimensioni (Tab. 2.26).

Nello specifico si evidenzia come su un totale di 62 Avvisi relativi alla FC, 18 presentino almeno due tematiche innovative (competenze digitali associate a formazione a distanza in 14 Avvisi e in 11 associate al tema "Impresa 4.0") e altri 7 Avvisi le tre "innovazioni" associate.

Tabella 2.26 - Avvisi della filiera FC sul tema Competenze digitali, da solo o con altri temi innovativi (anno riferimento 2020)

REGIONI	Avvisi con tema di Competenze digitali	Avvisi con temi sia di Competenze digitali che di formazione a distanza	Avvisi con temi sia di Competenze digitali che di Impresa 4.0	Avvisi con temi contemporaneamente di Competenze digitali, formazione a distanza e Impresa 4.0
BASILICATA	1			
CAMPANIA	1		1	
EMILA ROMAGNA	2	2	1	1
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	4	5	4
LOMBARDIA	1			
PUGLIA	1		1	
R. A. VALLE D'AOSTA	1			
TOSCANA	3	2	2	1
VENETO	6	6	1	1
Totale complessivo	21	14	11	7

Fonte: elaborazione ANPAL su documenti regionali

Relativamente a questi ultimi 7, la distribuzione tra le combinazioni possibili Asse 1, Obiettivo Tematico 8 (Occupazione) e Asse 3, Obiettivo Tematico 10 (Formazione) è sostanzialmente quasi paritaria a dimostrazione della trasversalità del concetto di innovazione.

Le Regioni che presentano tale combinazione dei temi appartengono tutte all'area di "alto sviluppo" (MD): Veneto, Emilia Romagna, Toscana, ognuna con 1 solo Avviso, e il Friuli Venezia Giulia in cui la combinazione è presente in ben 4.

Nel dettaglio, l'Avviso n. 1723 del 22 Ottobre 2018 dell'Emilia Romagna, che ha avuto una proroga nel 2020 della data di scadenza anche a seguito della pandemia, ha un titolo evocativo "Azione di supporto dei processi di innovazione e sviluppo, L.R. n. 14/2014, nel quadro della promozione degli investimenti in Emilia-Romagna in attuazione della DGR 1277/2018" e ha l'obiettivo di ricollocare i lavoratori in situazioni di crisi. Ambiziose risultano le finalità del bando che intende valorizzare gli investimenti in grado di accelerare la diffusione di attività e competenze avanzate legate a Industria 4.0, in particolare negli ambiti di Big Data, *Internet of Things*, Intelligenza Artificiale, Realtà Virtuale e Aumentata. Per questo le linee di attività si dipanano in percorsi di formazione continua e azioni formative non corsuali finalizzate alla qualificazione e al rafforzamento delle competenze delle imprese.

Un altro Avviso interessante è stato emanato dal Friuli Venezia Giulia, il n. 2549, che ha avuto il suo avvio il 24 Marzo 2020. La finalizzazione dell'Avviso riflette l'importanza della acquisizione delle conoscenze digitali all'interno dei processi produttivi per il personale già occupato nel settore manifatturiero. I soggetti beneficiari, costituiti nella maggioranza dei casi da Associazioni Temporanee di Impresa, si prevede che svolgano attività formative atte a favorire la trasmissione di attitudini positive e di conoscenze relative all'introduzione delle tecnologie digitali tra il personale operativo di fabbrica, con specifico riferimento agli ambiti di sviluppo, progettazione e processo del prodotto, insieme alla sua manutenzione e qualità. I soggetti destinatari di tale Avviso sono costituiti da figure operaie, con esperienza nei processi produttivi e nelle tecnologie tradizionali e motivati ed interessati a un cambiamento culturale e tecnologico legato all'introduzione di macchine intelligenti e connesse.

Sempre nell'ambito dell'Asse 3 e dell'Obiettivo Tematico 10, l'Avviso n. 15094 del 30 Maggio 2020, sempre della Regione Friuli Venezia Giulia, rispecchia pienamente gli elevati standard di formazione rivolta alla innovazione. L'iniziativa "*Digital Industrial Innovation Manager*" intende realizzare un percorso di alta formazione. Il pacchetto formativo si rivolge a 20 lavoratori, opportunamente selezionati, provenienti da aziende del territorio regionale. Sempre in Friuli, l'Avviso emanato con Decreto Dirigenziale n. 24903 del 14/12/2020, rimodulato negli obiettivi e rifinanziato sul versante economico per sopraggiunte esigenze dovute al lungo periodo di pandemia, si articola fondamentalmente in percorsi di formazione per il rafforzamento delle competenze e la riqualificazione dei lavoratori. Lo stesso Avviso è finalizzato appunto alla realizzazione di operazioni di carattere formativo a favore di lavoratori e imprenditori, allo sviluppo della competitività d'impresa, al riallineamento delle competenze, delle conoscenze e alla valorizzazione del capitale umano, in considerazione delle profonde trasformazioni in atto nei modelli organizzativi e di business, in uno scenario profondamente mutato a seguito del periodo di emergenza da COVID 19. Particolare attenzione viene riservata allo sviluppo dei temi dell'innovazione, della digitalizzazione, dell'economia circolare e dello sviluppo sostenibile. La tecnologia e il processo digitale, che hanno avuto una accelerazione nell'attuale fase di emergenza, potrebbero far scaturire nuove opportunità di sviluppo in grado di contrastare la fase di recessione prevista, limitandone l'impatto su occupazione, produzione e consumi.

Si allarga ora l'analisi a un paio di Avvisi esemplificativi nei quali sono presenti almeno 2 temi strettamente legati alla formazione per l'innovazione rispetto alle tematiche analizzate (14 Avvisi sui temi Competenze digitali e Formazione a distanza e 11 Avvisi sui temi Competenze digitali e Impresa 4.0).

Il primo riguarda la Toscana, Decreto Dirigenziale n. 10462 emanato il 26 Giugno 2018 con scadenza prorogata al 2020; da un'attenta lettura di tale documento si evince un'attenzione particolare nei confronti delle varie dimensioni che attengono alla realtà della Industria 4.0. L'Avviso pubblico, infatti, concede finanziamenti, prendendo a riferimento una specifica Legge Regionale²²⁹, per realizzare progetti formativi relativi ad azioni di riqualificazione e di *outplacement*, rivolti a lavoratori che sono collegati a piani di riconversione, ristrutturazione aziendale e reindustrializzazione. In una fase di cambiamenti tecnologici, le

²²⁹ Concessione di finanziamenti ex art. 17, comma 1 lettera a) e comma 3 della legge regionale 32/2002

finalità del progetto sono infatti rivolte a promuovere l'innovazione, la quale può costituire l'elemento decisivo nella realizzazione di cambiamenti fondamentali nel mondo del lavoro, poiché può favorire effetti compensativi che riducano o annullino i costi occupazionali e sociali della transizione e ne massimizzino le opportunità. L'intervento contribuisce ad elevare le competenze soprattutto degli adulti meno qualificati, per garantirne la permanenza nel mondo del lavoro, e dà con ciò attuazione ai contenuti di una delle filiere del sistema regionale per l'apprendimento continuo e permanente. I destinatari degli interventi rappresentano una vasta gamma contrattuale, che copre le diverse tipologie di lavoro dipendente e quelle del lavoro autonomo, consentendo di intervenire in modo organico su tutte le figure professionali nelle imprese: contratto a tempo indeterminato; contratto a tempo determinato; contratto di apprendistato; imprenditore; socio di cooperativa; coadiuvante familiare.

Infine, l'Avviso n. 432 del 7 Aprile 2020 della Regione Veneto presenta un elemento peculiare all'interno del panorama delle innovazioni contenute nei Bandi Regionali del 2020: esso coniuga sostanzialmente il settore primario dell'agricoltura sostenibile (secondo i parametri della Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile) con i cambiamenti tecnologici. Nel contenuto sono ben delineate le finalità dell'Avviso laddove si dice che "...l'agricoltura è un settore fondamentale per la produzione del PIL del Veneto, che con il suo indotto e le sue interazioni contribuisce in modo determinante allo sviluppo economico. Negli ultimi anni si è giunti alla consapevolezza che il settore primario fornisce servizi ecosistemici fondamentali e insostituibili, contribuendo alla tutela del territorio ed alla qualità ambientale. Si intende dare continuità agli interventi formativi sulle tematiche citate, con particolare riguardo al ruolo della innovazione delle tecnologie digitali (agricoltura 4.0) e agli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo Sviluppo Sostenibile. In tale contesto, la Regione Veneto intende sostenere la formazione di figure professionali che già lavorano nel settore". Di conseguenza, le attività progettuali sono state rivolte a tutte le figure di lavoratori agricoli: da imprenditori a coadiuvanti, anche familiari, nonché dipendenti/lavoratori di aziende del settore, anche in questo caso, come per la Toscana, con lo scopo di favorire interventi organici e contestuali all'interno delle specifiche unità produttive agricole. Il settore agricolo viene posto al centro di un importante programma di innovazione in grado di coniugare diverse istanze riconsegnandolo a una nuova centralità all'interno del sistema economico regionale.

CAPITOLO 3. LA FORMAZIONE CONTINUA FINANZIATA DAI FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI

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

L'analisi dell'andamento del contributo fiscale dello 0,30% per la formazione dei lavoratori nel settore privato, effettuata a quasi due anni dall'inizio della crisi pandemica, dovrebbe restituirci un primo quadro di quali siano state alcune conseguenze sul sistema dei Fondi paritetici e più in generale della formazione continua. Come osservato in altre parti del Rapporto vi sono alcuni dati che consentono di evidenziare una situazione di difficile interpretazione a seguito della manifestazione disomogenea delle conseguenze della crisi economica che è stata acuta in alcuni settori, con perdite consistenti di posti di lavoro, specie per i lavoratori più fragili (dal punto di vista dei contratti, specie per chi li aveva a termine o con partita IVA, delle basse competenze, o delle aree geografiche maggiormente colpite), mentre in altri ha rappresentato una occasione di ridefinizione e rilancio. Sul filo di questa contraddizione gli stessi dati complessivi del volume dello 0,30% nel 2020 sembrano quasi indicare l'assenza di una crisi, con una crescita del contributo di circa 13 milioni rispetto al 2019 (valore analogo a quello del 2018), sicché ci si trova di fronte al secondo dato più elevato di sempre dopo il 2016 (Tab. 3.1). Ciò può avere diverse motivazioni, a partire dal fatto che la contrazione del mercato del lavoro abbia colpito soprattutto lavoratori che sono al di fuori della platea per cui le imprese versano il contributo: il lavoro dipendente privato ha sostanzialmente tenuto, seppure sostenuto da una normativa che ha in parte bloccato la potenziale dinamica dei licenziamenti, e allo stesso tempo ha sostenuto il reddito di chi ha visto lunghe sospensioni dal lavoro.

Tabella 3.1 - Andamento dell'ammontare dello 0,30% in euro (2015-2021)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (al 20 novembre 2021)
FONDI INTERPROFESSIONALI	634.857.518,17	647.369.202,20	603.146.080,85	684.332.432,10	746.787.172,20	669.299.110,61	591.372.724,96
FONDO DI ROTAZIONE (Min Lavoro)	164.440.090,26	76.368.383,12	77.743.408,71	80.000.000,00	93.212.526,75	93.128.481,63	60.000.000,00
FONDO DELLE POLITICHE COMUNITARIE	0,00	28.430.917,66	0,00				
FONDO OCCUPAZIONE E FORMAZIONE						91.128.481,63	64.252.424,92
Trasferimenti allo stato legge 190/14, comma 722	20.000.000,00	120.000.000,00	120.000.000,00	120.000.000,00	120.000.000,00	120.000.000,00	120.000.000,00
Trasferimenti allo stato commi 284 e 294 legge 208/15		112.000.000,00	120.000.000,00	76.160.000,00			
Totale	819.297.608,43	984.168.502,98	920.889.489,56	960.492.432,10	959.999.698,95	973.556.073,87	835.625.149,88

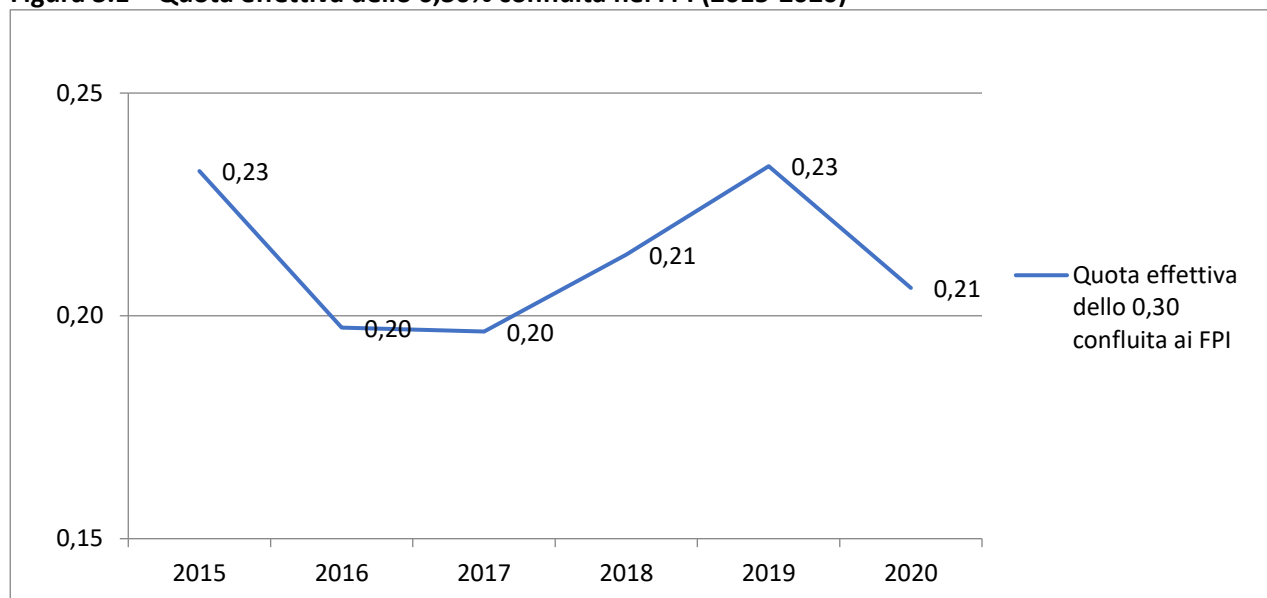
Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

Entrando nel merito delle voci di finanziamento dello 0,30%, rispetto al 2020, nell'anno 2021 si assiste a un significativo decremento del contributo, cosiddetto "inoptato", non destinato ai Fondi interprofessionali: si passa da 304 milioni del 2020 a 244 milioni in virtù della riduzione prevista, da circa 91 milioni a 64, per il Fondo formazione e occupazione e al calo ancora più consistente del Fondo di rotazione che passa da 93 milioni a 60 milioni. È rimasto inalterato per il 2021 il prelievo di 120 milioni a valere sulle risorse destinate ai Fondi interprofessionali stabilito dalla legge 190 del 2014 (comma 722). Rispetto a quest'ultimo, tuttavia, si registra una significativa novità: nel 2022 e nell'anno successivo è previsto, a determinate condizioni, il recupero del prelievo che ritorna in parte nelle competenze dei Fondi, ma con un vincolo e un mandato nell'utilizzo dello stesso. Infatti, il legislatore ha stabilito che tali risorse siano utilizzate "al fine di favorire percorsi di incremento delle competenze dei lavoratori destinatari di trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro orientati al mantenimento del livello occupazionale nell'impresa"²³⁰. È altresì evidente che il periodo circoscritto di applicazione, biennale, indichi da parte del legislatore stesso la necessità di monitorare con attenzione una fase che si può definire "sperimentale", in cui l'utilizzo delle risorse è di supporto diretto alle politiche attive del lavoro in un periodo in cui sarà rilevante la capacità del sistema con tutte le sue componenti (Fondi inclusi) di raggiungere i diversi obiettivi posti dai programmi europei e nazionali non solo legati al superamento della crisi economica. Non a caso le risorse saranno trasferite ai Fondi da parte del Ministero del Lavoro solo al termine di un monitoraggio annuale finalizzato ad accertare che siano stati finanziati i piani rientranti nella norma. In questa direzione le risorse vanno considerate come una sorta di "fondo di solidarietà" a sostegno delle imprese in crisi e dei lavoratori posti in Cassa integrazione: la natura solidaristica dei 120 milioni è ancora più evidente se si pensa che non vi è un limite preassegnato di risorse per singolo Fondo (in particolare in relazione alla quota dei versamenti specifici delle imprese aderenti per Fondo), ma sarà l'esigenza delle imprese in crisi a determinare, in base all'importo dei piani finanziati, quante risorse verranno utilizzate e pertanto rimborsate ai Fondi a cui aderiscono²³¹.

Ritornando alle risorse destinate nel 2021 per i Fondi, dato al 20 novembre 2021, sono previsti di competenza per l'anno circa 591 milioni di euro, un dato che potrebbe risultare anche inferiore a quello del 2020 (669 milioni) se proiettato a fine anno. Nel complesso per il biennio 2020 e 2021 si nota una consistente flessione delle risorse per i Fondi interprofessionali, se raffrontati con il biennio precedente ove si erano registrati ben 746 milioni nel 2019 e 684 milioni nel 2019. Come si osserva nella figura 3.1, del resto, la quota effettiva destinata ai Fondi Paritetici Interprofessionali nel 2020 si è di nuovo attestata attorno allo 0,21% dopo lo 0,23% del 2019, certificando una crescita significativa delle risorse non destinate ai Fondi interprofessionali in un contesto che, come si è osservato, non sembra avere risentito particolarmente della crisi dovuta alla pandemia, almeno in termini di risorse complessive dello 0,30%, almeno per l'anno 2020.

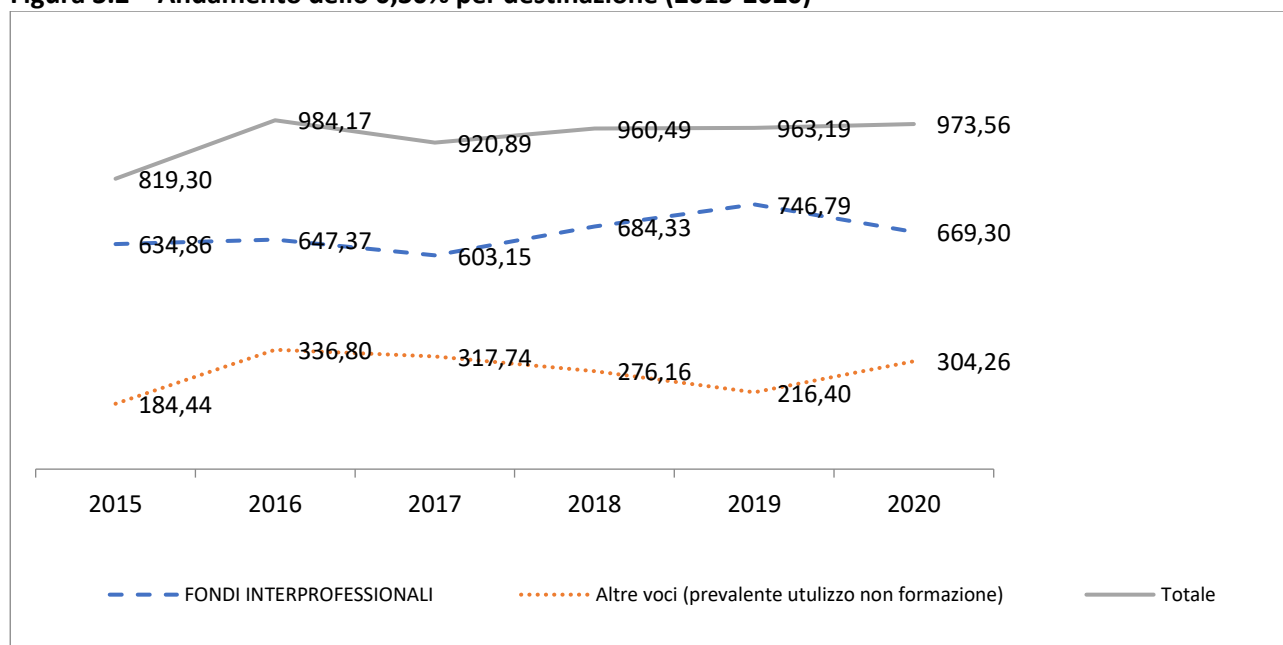
²³⁰ Nello specifico cfr. Commi 241 e 242 Legge 30 dicembre 2021, n.234 (Legge di Bilancio del 2022)

²³¹ In questa ottica va sottolineato che la norma potrebbe essere penalizzante per quei Fondi che erogano formazione in esclusiva a lavoratori che non hanno accesso alla cassaintegrazione, come i dirigenti

Figura 3.1 – Quota effettiva dello 0,30% confluita nei FPI (2015-2020)

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

Considerando la serie fino al valore consolidato del 2020, l'ammontare dello 0,30% si attesta ormai stabilmente, a partire dal 2016, al di sopra dei 900 milioni di euro, con una punta di 984 toccata nello stesso 2016, a seguito della contabilizzazione in quell'anno di alcune riattribuzioni contributive da parte di INPS (Fig. 3.2). In generale, l'andamento delle diverse linee (totale, optato e inoptato), testimonia una relativa stasi nell'evoluzione del contributo riconducibile sia a una oggettiva difficoltà di crescita della base contributiva (numero dei lavoratori dipendenti) sia alla dinamica salariale.

Figura 3.2 – Andamento dello 0,30% per destinazione (2015-2020)

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

Le risorse dello 0,30 per i Fondi Paritetici Interprofessionali

Dal 2004 a settembre 2021, i Fondi interprofessionali hanno ricevuto dall'INPS circa 9,48 miliardi di euro²³², per un volume medio annuo tra il 2004 e il 2020 di poco superiore ai 526 milioni (Tab. 3.2), ma nell'ultimo quinquennio 2016-2020 la media sale a circa 670 milioni di euro l'anno, un livello considerevole se si pensa che è anche al netto dei prelievi previsti dalla normativa sulla parte destinata ai Fondi interprofessionali: secondo una stima che considera le risorse del FSE destinate dalle Regioni per la FC (che, ad esempio, nel 2019 si sono attestate attorno a 130 milioni, ma che mediamente si aggirano poco al di sotto dei 200 milioni²³³), i Fondi interprofessionali rappresentano oltre il 77% dei finanziamenti annui di natura pubblica destinati alla formazione di lavoratori e imprese del settore privato.

Ad eccezione di tre Fondi (For.Agrì, Fondolavoro e Fondoconoscenza) si assiste a una diminuzione significativa di risorse tra il 2019 e il 2020: la flessione media è di circa il 10%, con punte massime del 16% e minime del 5% circa. In qualche modo se fino al 2019 la crescita o la contrazione delle risorse per ciascun Fondo dipendeva, come altre volte evidenziato, più direttamente dalle strategie di azione messe in campo dai Fondi per attrarre nuove adesioni, dal 2020, e per i prossimi anni, i fattori esterni legati più in generale all'andamento disforme di specifici settori economici e di ambiti territoriali, nonché la presenza di fattori legati a crisi di sistema giocheranno un ruolo crescente. Non ci si riferisce esclusivamente alle conseguenze dirette delle azioni a contrasto della crisi derivata dalla pandemia, ma anche alle nuove necessità che le imprese esprimeranno per riconfigurare la loro presenza sul mercato, nonché alla possibilità di agganciare le opportunità legate ai programmi nazionali ed europei in termini di riconversione economica e di capacità di lettura dei cambiamenti legati a un diverso potenziale modello di sviluppo globale. In questa direzione la sfida per i Fondi interprofessionali sarà di svolgere, una funzionale "addizionale" o "complementare" a quanto programmato attraverso le riforme del PNRR. In tale ottica si assiste, fin dalla metà del 2020, a una programmazione, specie negli Avvisi, in parte in consonanza con le ambizioni comunitarie e nazionali, seppure all'interno di uno spazio normativo che non consente ai Fondi di rappresentare un attore del tutto integrato nella definizione ed erogazione delle politiche attive per il lavoro.

²³² Alle risorse di 8,1 miliardi vanno aggiunte quelle che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha conferito a titolo di *start-up* nel corso del primo triennio di attività (per un importo pari a circa 192 milioni di euro)

²³³ In particolare, si veda il par. 2.2.1 del XX/XXI Rapporto di Formazione continua in Italia (annualità 2018-2019-2020)

Tabella 3.2 - Risorse finanziarie trasferite dall'INPS ai Fondi interprofessionali per i dipendenti (incluse quelle per gli operai del settore agricolo) (v. a. in euro, risorse di competenza per singoli anni)*

FONDI	RISORSE 2004-2021 (aggiorn. 20.11.2021)	RISORSE 2017	RISORSE 2018	RISORSE 2019 (aggiorn. 20.11.2021)	RISORSE 2020 (aggiorn. 20.11.2021)	RISORSE 2021 (aggiorn. 20.11.2021)
FONARCOM	387.663.485,28	38.856.711,02	44.940.288,29	49.387.348,93	45.063.611,92	41.146.446,24
FON.COOP	417.927.323,44	27.736.065,53	30.998.975,31	32.537.316,39	30.943.249,54	26.806.675,86
FON.TER	232.544.943,68	9.910.478,41	10.976.384,54	12.122.035,04	10.841.219,72	9.624.307,84
FOND.E.R.	76.052.810,67	4.901.266,61	5.142.833,73	5.802.866,07	4.754.425,38	4.858.706,78
FONDIMPRESA	4.602.716.288,21	298.166.925,66	340.805.066,32	375.785.283,56	334.126.273,58	290.569.744,47
FONDIR	146.477.247,33	7.971.862,84	8.852.649,84	9.385.457,65	8.788.730,40	7.667.333,03
FONDIRIGENTI	419.316.560,75	23.886.810,14	25.737.777,12	29.563.315,02	26.410.213,40	22.335.298,84
FONDITALIA	113.920.337,07	12.217.025,71	14.605.989,22	16.582.298,85	14.961.208,33	12.720.420,54
FONDOLAVORO	12.456.713,07	992.178,50	1.466.111,27	2.283.725,52	2.901.705,88	3.122.198,69
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	478.259.947,18	24.458.385,40	25.143.848,74	28.288.474,56	24.177.362,39	21.264.415,56
FONDO BANCHE ASSICURAZIONI	564.613.996,71	39.817.246,15	43.959.243,99	43.036.709,11	37.056.853,31	40.171.855,45
FONDO DIRIGENTI PMI	6.368.053,57	139.961,66	155.541,79	172.248,27	146.926,76	104.926,51
FONDO FORMAZIONE PMI	307.371.844,94	12.165.955,34	12.884.875,67	13.875.094,27	11.642.855,06	10.260.863,64
FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI	104.018.067,86	9.116.441,50	10.752.914,98	13.066.608,68	11.622.432,86	10.818.062,33
FONDOPROFESSIONI	107.455.945,31	6.623.680,18	6.911.351,02	7.636.211,32	6.729.050,33	5.784.467,43
FOR.AGRI	67.262.043,48	6.522.991,97	6.746.380,61	7.067.428,32	7.898.643,62	6.507.056,65
FOR.TE	1.211.102.055,66	54.537.098,23	61.078.294,31	65.270.431,70	58.672.587,69	48.382.127,68
FORMAZIENDA	214.918.440,51	24.990.621,64	32.651.026,56	33.705.015,37	30.852.473,89	27.190.760,47
FONDOCONOSCENZA	5.767.898,50	134.374,36	522.878,79	1.219.303,57	1.709.286,55	2.037.056,95
FONDAZIENDA (1)	2.465.435,36					
FOND.AGRI (1)	106.799,82					
FO.IN.COOP (1)	10.291,56					
Totale	9.478.796.529,96	603.146.080,85	684.332.432,10	746.787.172,20	669.299.110,61	591.372.724,96

Nota: (*) Tutte le somme sono al netto dei prelievi previsti nelle diverse normative.

(1) Fondi interprofessionali chiusi non più operativi

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

Nella tabella seguente (Tab 3.3) si evidenzia la ripartizione percentuale tra i Fondi delle risorse nel quinquennio 2017-2021 e del periodo intero 2004-2021. Se si raffronta la colonna complessiva del periodo 2004-2021 con quella relativa all'ultimo anno osservato (2021) sono immediatamente decifrabili le dinamiche crescenti, decrescenti o stabili dei diversi Fondi, seppure va considerato che alcuni organismi bilaterali hanno iniziato ad essere attivi in periodi successivi al 2004, pertanto alcune dinamiche, specie dei fondi autorizzati a operare fin dal 2004, risentono di un periodo in cui fisiologicamente disponevano in percentuale di una maggiore quota di risorse rispetto agli anni successivi. Se si considera invece l'ultimo quinquennio si ha una immagine più nitida di quali siano gli andamenti in atto: nel complesso la dinamica non assume connotati particolarmente vistosi con scarti tra il 2017 e il 2021 che variano negli estremi da -0,8% a +0,6%.

Nel complesso rimane, inoltre, molto forte il fenomeno della concentrazione dei finanziamenti, consolidatasi fin dalla nascita dei Fondi, con Fondimpresa che continua ad acquisire la metà circa delle risorse e i successivi 3 Fondi (Forte, Fonarcom e Fondo Banche e Assicurazioni) che nel 2021 drenano il 22% confermando la quota già acquisita nel 2017. Siamo evidentemente di fronte a una cristallizzazione del sistema, a una sorta di equilibrio apparente che allo stato attuale difficilmente potrà mutare in modo significativo al netto dell'introduzione di fattori esogeni nel sistema.

Tabella 3.3 - Ripartizione percentuale delle risorse finanziarie (intero periodo 2004-2021, singoli anni)

FONDI	Ripartizio- ne % intero periodo (2004- 2021)	Ripartizio- ne % 2017	Ripartizio- ne % 2018	Ripartizio- ne % 2019	Ripartizio- ne % 2020	Ripartizio- ne % 2021
FONARCOM	4,1	6,4	6,6	6,6	6,7	7,0
FON.COOP	4,4	4,6	4,5	4,4	4,6	4,5
FON.TER	2,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
FOND.E.R.	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
FONDIMPRESA	48,6	49,4	49,8	50,3	49,9	49,1
FONDIR	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
FONDIRIGENTI	4,4	4,0	3,8	4,0	3,9	3,8
FONDITALIA	1,2	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2
FONDOLAVORO	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	5,0	4,1	3,7	3,8	3,6	3,6
FONDO BANCHE ASSICURAZIONI	6,0	6,6	6,4	5,8	5,5	6,8
FONDO DIRIGENTI PMI	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FONDO FORMAZIONE PMI	3,2	2,0	1,9	1,9	1,7	1,7
FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI	1,1	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
FONDOPROFESSIONI	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
FOR.AGRI	0,7	1,1	1,0	0,9	1,2	1,1
FOR.TE	12,8	9,0	8,9	8,7	8,8	8,2
FORMAZIENDA	2,3	4,1	4,8	4,5	4,6	4,6
FONDOCONOSCENZA	0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

Spostando l'analisi al valore pro-capite (per lavoratore) del contributo medio annuo dello 0,30%, il calcolo risente del progressivo affinamento del processo di conteggio delle adesioni che ha riguardato una serie di revisioni avviate nel 2018 finalizzate a contare le effettive imprese versanti nell'anno. In particolare, è stato deciso di eliminare dal calcolo le imprese classificate da INPS come "sospese definitive" (a partire dal 2018) e le "sospese provvisorie" (eliminate nel 2019). Come conseguenza i finanziamenti vengono ripartiti su un numero minore di lavoratori e di imprese. Per tale motivo già a partire dal 2018 la media *pro capite* del contributo saliva di oltre 10 euro rispetto al 2017 passando da 53,9 euro a 64 euro e un ulteriore incremento si è avuto tra il 2018 e il 2019 raggiungendo una media di 67 euro per lavoratore, valore di fatto confermato nel 2020 in cui si è assestato a 68,1 euro pro capite, nonostante le note difficoltà di sistema riferibili proprio al 2020 (Tab. 3.4). In generale, vi è una significativa varietà nel valore, che oscilla tra un minimo di 30,6 euro *pro capite* (Fondolavoro) a 155,2 (Fondo Banche), aspetto questo che finisce per influire anche sulle strategie di programmazione delle attività di formazione: tale situazione è il risultato di diverse componenti quali le tipologie di contratto di riferimento per i settori presenti nei Fondi, la presenza di quote di micro imprese o macro imprese – che hanno maggiore presenza di quadri o livelli apicali – e in territori in cui storicamente vi

sono gap anche nei redditi, infine la presenza in alcuni settori di quote consistenti di lavoro part-time o stagionale.

Per quanto riguarda il valore medio unitario per impresa dello 0,30%, questo, come intuibile, è una *proxy* della dimensione media delle imprese aderenti al Fondo, pertanto non stupiscono gli oltre 44mila euro per impresa di Fondo banche e assicurazioni, valore assai distante da quello di Fondi caratterizzati da adesioni rilevanti di microimprese come, ad esempio, il caso di Fondolavoro con il valore più basso di circa 177 euro per impresa. Rispetto al 2019 i valori sono simili, seppure si assisterebbe, dato da confermare, a una relativa convergenza con un calo di circa 3 mila euro in media per Fondobanche e un incremento di 10 euro per Fondolavoro.

Sono esclusi dal calcolo i Fondi per dirigenti che per le caratteristiche contrattuali dei lavoratori a cui si rivolgono presentano versamenti medi ben superiori a quanto rilevato per tutti gli altri.

Tabella 3.4 - Valore unitario medio dello 0,30% per lavoratore in alcuni Fondi interprofessionali (dato 2020) (in euro)

FONDI	RISORSE 2020 (dato aggiornato a novembre 2020)	NUMERO IMPRESE - CODICI FISCALI (2020)	NUMERO DIPENDENTI (2020)	VALORE MEDIO 0,30 PER SINGOLA IMPRESA (in euro)	VALORE MEDIO 0,30 PER LAVORATORE (in euro)
FONARCOM	45.063.612	129.296	958.174	348,5	47,0
FON.COOP	30.943.250	12.549	446.385	2.465,8	69,3
FON.TER	10.841.220	24.257	229.757	446,9	47,2
FOND.E.R.	4.754.425	7.373	107.059	644,8	44,4
FONDIMPRESA	334.126.274	138.029	4.251.862	2.420,7	78,6
FONDITALIA	14.961.208	57.953	350.047	258,2	42,7
FONDOLAVORO	2.901.706	16.402	94.720	176,9	30,6
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	24.177.362	96.853	448.372	249,6	53,9
FONDO BANCHE ASSICURAZIONI	37.056.853	834	238.730	44.432,7	155,2
FONDO FORMAZIONE PMI	11.642.855	20.706	210.126	562,3	55,4
FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI	11.622.433	4.118	140.096	2.822,3	83,0
FONDOPROFESSIONI	6.729.050	35.161	135.588	191,4	49,6
FOR.TE	58.672.588	82.092	927.731	714,7	63,2
FORMAZIENDA	30.852.474	77.470	606.829	398,3	50,8
FONDOCONOSCENZA	1.709.287	7.879	52.771	216,9	32,4
Totale	626.054.596	710.972	9.198.247	880,6	68,1

**Vengono considerati solo i lavoratori di imprese che INPS classifica come attive, ossia versanti nell'anno*

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

I versamenti degli operai nel settore agricolo ai Fondi nel 2020 vedono un significativo decremento rispetto al 2019, quando, al contrario, si era riscontrata una forte crescita: in particolare se tra il 2018 e il 2019 ai Fondi finiscono oltre 4 milioni in più con un incremento del 40% circa (Tab. 3.5), nel 2020 il decremento è poco superiore ai 2 milioni di euro, assestandosi a 11,9 milioni circa. Su tale dato, oltre a fattori endogeni al settore che potrebbe avere risentito più di altri della crisi, soprattutto rispetto al lavoro degli stagionali, potrebbero però incidere anche fattori tecnici di registrazione da parte di INPS dei contributi attribuibili ad annualità precedenti²³⁴.

Tabella 3.5 - Risorse finanziarie trasferite dall'INPS ai Fondi interprofessionali per i dipendenti del settore agricolo (v. a. in euro)

FONDI	TOTALE PERIODO 2010-2020 (agg. 20.11.2020)	RISORSE 2015	RISORSE 2016	RISORSE 2017	RISORSE 2018	RISORSE 2019	RISORSE 2020 (aggiornamento nov. 2021)
FONARCOM	9.307.127,05	634.366,18	1.130.262,35	1.263.963,64	1.134.007,60	1.547.064,60	1.205.990,76
FON.COOP	16.911.146,68	1.456.444,82	1.578.889,47	1.672.688,83	1.371.681,65	2.279.558,39	1.861.193,13
FON.TER	114.667,51	12.385,45	15.954,86	12.115,54	11.198,23	16.710,11	14.259,54
FOND.E.R	505.935,67	21.853,95	18.125,61	12.146,79	18.344,29	47.662,31	175.407,40
FONDIMPRESA	16.735.962,36	1.443.586,95	1.713.789,80	1.899.564,82	1.684.915,91	2.658.553,42	2.160.552,93
FONDIR	550,07	54,37	36,76	0	0	0	
FONDIRIGENTI	4.548,15	460,87	384,05	386,56	196,17	724,43	490,1
FONDITALIA	4.959.441,95	725.100,01	261.154,20	422.988,62	386.957,21	612.661,57	576.473,27
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	243.673,74	16.660,18	18.529,76	20.460,72	22.645,39	37.540,95	39.121,61
FONDO BANCHE ASSICURAZIONI	365,68	19,96	112,26	56,42	1,21	60,97	13,18
FONDO FORMAZIONE PMI	234.801,78	11.840,47	8.738,29	28.270,82	21.490,44	42.144,27	35.930,54
FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI	100.694,82		270,24	7.494,20	13.685,31	24.348,23	27.443,18
FONDOPROFESSIONI	299.378,69	24.645,42	30.428,58	50.605,16	41.233,04	51.418,29	32.568,28
FOR.AGRI	45.561.201,64	4.341.413,00	4.474.043,88	4.826.210,62	4.842.384,10	5.860.527,47	4.731.725,99
FOR.TE	1.528.853,14	148.200,33	169.260,20	172.310,64	136.245,59	219.524,76	210.103,16
FORMAZIENDA	3.598.482,63	243.932,06	437.698,17	486.133,94	408.241,59	617.375,25	603.433,96
FONDOLAVORO	586.653,74	38.801,18	54.027,36	74.389,35	71.216,50	119.394,87	101.242,30
FONDO DIRIGENTI PMI	440,31	1,95	14,04	19,89	0	21,92	
FONDO CONOSCENZA	431.533,13			13.796,80	39.848,95	86.223,19	103.077,50
FO.IN.COOP*	0,00						
FOND.AGRI*	38.036,71	3.102,60					
FONDAZIENDA*	1.571,97	34,53					
Totale	101.165.067,42	9.122.904,28	9.911.719,88	10.963.603,36	10.204.293,18	14.221.515,00	11.879.026,83

*Fondi chiusi non più operativi

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

²³⁴ Va inoltre sottolineato che a partire da aprile 2020 non viene più utilizzato il DMAG come modulo contributivo per il settore agricolo, ma le modalità di versamento sono state uniformate agli altri settori, pertanto le dichiarazioni contributive sono diventate mensili (non più trimestrali) e avvengono attraverso il modello UNIEMENS (come da circ. INPS n. 65 di maggio 2019 e circ. INPS n.51 di aprile 2020)

Osservando nel dettaglio le quote percentuali dei finanziamenti optati per singolo Fondo (Tab. 3.6), nel 2020 si assiste a una distribuzione meno polarizzata rispetto alle annualità precedenti, specie se si raffrontano le quote tra il 2020 e la media del periodo 2010-2020. For.Agri rimane di gran lunga il Fondo di riferimento del settore, ma il suo peso in termini di finanziamenti si assesta al 39,8% nel 2020 rispetto a una media del periodo 2010-2020 del 45%: tuttavia va osservato che nel 2019 il Fondo aveva complessivamente raccolto 7,8 milioni di euro, e, come evidenziato, è tra quelli che ha visto in assoluto un incremento nella raccolta.

Altri 5 Fondi, non dedicati al settore agricolo (si tratta di Fondimpresa, FonCoop, Fonarcom, Formazienda, Fonditalia), se nel periodo 2010-2020 assorbivano circa il 50% delle restanti risorse, nel 2020 vedono un consistente balzo attestandosi al 54,1%, lasciando, al netto di For.Agri, un residuo 6,1% ai restanti 13 Fondi. Si conferma, pertanto, negli anni una concentrazione molto più significativa di quanto riscontrato in tutti gli altri settori economici nel loro insieme.

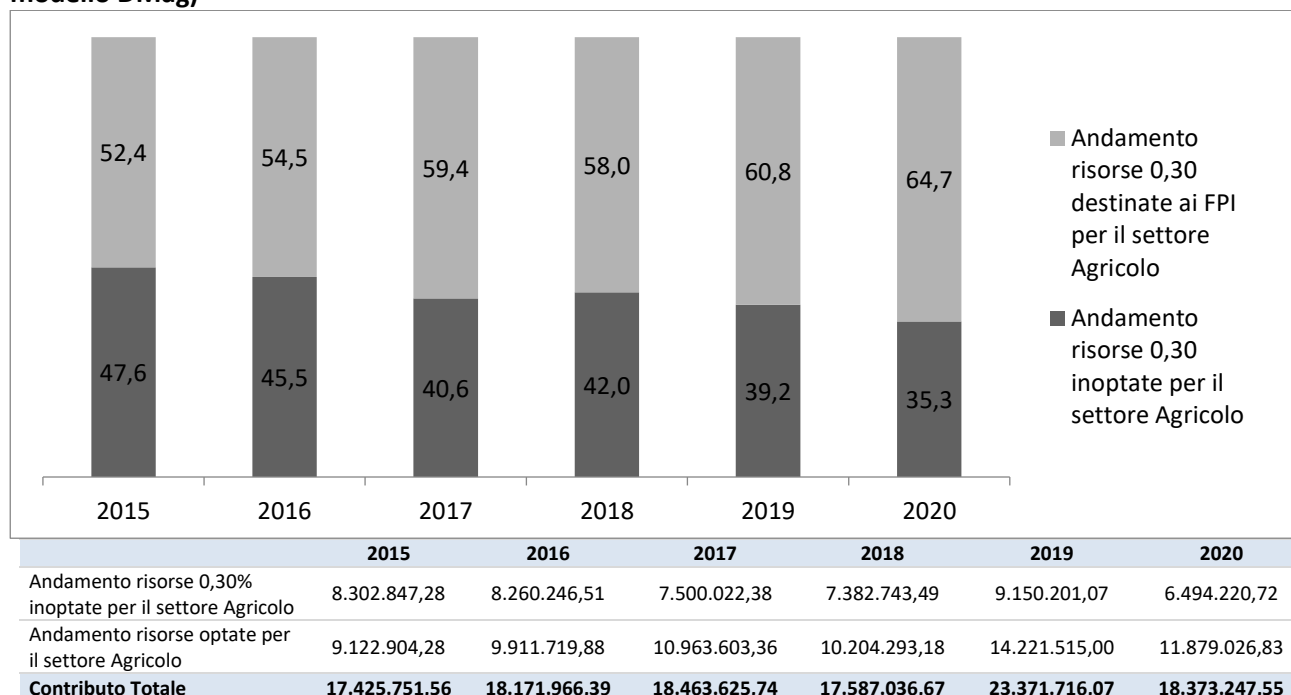
Tabella 3.6 - Ripartizione percentuale delle risorse optate nel settore agricolo

FONDI	TOTALE PERIODO 2010-2020 (agg. 20.11.2020)	RISORSE % 2018	RISORSE % 2019	RISORSE % 2020 (agg. 20.11.2021)
FONARCOM	9,2	11,1	10,9	10,2
FON.COOP	16,7	13,4	16,0	15,7
FON.TER	0,1	0,1	0,1	0,1
FOND.E.R	0,5	0,2	0,3	1,5
FONDIMPRESA	16,5	16,5	18,7	18,2
FONDIR	0,0	0,0	0,0	0,0
FONDIRIGENTI	0,0	0,0	0,0	0,0
FONDITALIA	4,9	3,8	4,3	4,9
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	0,2	0,2	0,3	0,3
FONDO BANCHE ASSICURAZIONI	0,0	0,0	0,0	0,0
FONDO FORMAZIONE PMI	0,2	0,2	0,3	0,3
FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI	0,1	0,1	0,2	0,2
FONDOPROFESSIONI	0,3	0,4	0,4	0,3
FOR.AGRI	45,0	47,5	41,2	39,8
FOR.TE	1,5	1,3	1,5	1,8
FORMAZIENDA	3,6	4,0	4,3	5,1
FONDOLAVORO	0,6	0,7	0,8	0,9
FONDO DIRIGENTI PMI	0,0	0,0	0,0	0,0
FONDO CONOSCENZA	0,4	0,4	0,6	0,9
Totale	100	100	100	100

Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

In ultimo, va osservato come l'andamento della quota dello 0,30% versato dalle imprese che non aderiscono ai Fondi (il cosiddetto inoptato) (Fig. 3.3), subisca un decremento molto significativo tra il 2019 e il 2020, attestandosi poco al di sopra del 35%, confermando un trend progressivo costante, se si pensa che nel 2015 la quota di imprese al di fuori del sistema dei Fondi era molto vicina al 50% (47,6% per l'esattezza). Rispetto ad altri settori rimane comunque una quota considerevole di imprese che non aderisce ai Fondi che esprimono il 46,5% di operai agricoli a tempo indeterminato e il 33% di quelli a termine. Si conferma infine come nel 2020 i contributi agricoli registrino in assoluto un forte decremento rispetto al 2019 (18,1 milioni rispetto a 23,4), rientrando in linea con quelli registrati nel 2016 e nel 2017 e attestandosi poco al di sopra rispetto al 2018.

Figura 3.3 - Risorse finanziarie (in percentuale e valori assoluti) espresse e non espresse dalle imprese per gli operai agricoli in adesione ai Fondi interprofessionali (v. % sul totale del gettito dello 0,30% relativa al modello DMag)



Fonte: elaborazione ANPAL su dati INPS

3.2 LE ADESIONI DELLE IMPRESE AI FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI

Lo stock delle imprese che, dal 2004 ad oggi, hanno deciso di affidare ai Fondi Paritetici Interprofessionali la propria quota dello 0,30% mantiene il suo andamento crescente. A marzo 2022, le imprese che hanno aderito sono 1.613.955²³⁵, con un incremento complessivo, rispetto a ottobre 2020, del 5,7%, pari a 87.489 unità (Tab. 3.7). Tutti i Fondi hanno continuato a registrare incrementi nelle proprie adesioni. Dopo il picco di adesioni cessate rilevato ad ottobre 2020 rispetto allo stesso mese del 2019, che, con un incremento di oltre il 24%, avevano segnato un brusco rialzo rispetto ad un andamento di cessazioni ormai piuttosto lineare nel tempo²³⁶, a marzo 2022 l'incremento delle adesioni cessate si riporta su un +9,9% complessivo (+10% in riferimento ai soli Fondi per dipendenti); dopo il periodo di crisi economica effetto dei lockdown imposti per contrastare l'epidemia da Sars-Cov-2, i primi segnali di ripresa dell'economia italiana sembrerebbero trovare conferma anche in questo tendenziale riequilibrarsi della quota di adesioni cessate. Le sospensioni hanno riguardato, nel complesso, soltanto 817 imprese, con un incremento dello 0,7%. I Fondi per dirigenti hanno segnato una diminuzione, seppure di solo 4 unità, nel numero delle proprie imprese sospese.

²³⁵ Tale valore è un dato cumulato dall'avvio dei singoli Fondi ad oggi e, di anno in anno, viene alimentato dalle nuove adesioni

²³⁶ Cfr. AA.VV., *I Fondi Paritetici Interprofessionali ai tempi del Covid*, Novembre 2021, Collana Focus Anpal n. 122, Roma 2021

Tabella 3.7 - Unità di imprese aderenti, cessate e sospese (v. a. dato di stock a marzo 2022)

FONDI	ADESIONI	CESSATE	SOSPESE
FONARCOM	255.602	81.312	24.622
FON.COOP	27.003	12.241	1.618
FON.TER	81.014	51.897	4.652
FOND.E.R	16.326	5.130	1.261
FONDIMPRESA	263.083	102.534	17.698
FONDITALIA	107.592	37.037	12.531
FONDOLAVORO	28.165	3.637	3.478
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	285.400	176.083	13.350
FONDO BANCHE E ASSICURAZIONI	2.131	1.059	86
FONDO FORMAZIONE PMI	61.796	36.837	3.576
FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI	6.132	936	677
FONDOPROFESSIONI	69.681	31.038	3.405
FOR.AGRI	5.655	1.758	386
FOR.TE	219.875	120.542	15.160
FORMAZIENDA	136.160	41.498	13.202
FONDO CONOSCENZA	15.291	1.441	1.695
Totale Fondi dipendenti	1.580.906	704.980	117.397
FONDIR	7.624	3.285	219
FONDIRIGENTI	24.650	9.980	768
FONDO DIRIGENTI PMI	775	349	224
Totale Fondi dirigenti	33.049	13.614	1.011
TOTALE	1.613.955	718.594	118.408

Nota: La tavola non contempla i dati dei Fondi interprofessionali chiusi dopo il commissariamento: Fo.In.Coop, Fond.Agri, Fondazienda

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati INPS (banca dati Uniemens)

Al fine di restituire il quadro più fedele possibile dell'effettiva operatività dei Fondi Interprofessionali, nell'analisi dei dati proposta da qui in avanti si considerano, in linea con quanto già fatto nel precedente Rapporto sulla Formazione continua²³⁷, le sole adesioni attive, così come risulta dai dati INPS alla data di chiusura della presente rilevazione (marzo 2022), non tenendo conto, quindi, né delle adesioni cessate (in modo provvisorio o definitivo) né di quelle sospese²³⁸. L'universo delle adesioni considerato nell'analisi è quindi pari a 754.279, considerando i codici fiscali delle imprese aderenti, e di 776.953 matricole INPS, che identificano le singole unità produttive locali in cui le aziende possono articolarsi (Tab. 3.8). Sono escluse da questi universi le imprese del settore agricolo aderenti ai Fondi Interprofessionali, per le quali, ancora per questo anno di osservazione, si fa riferimento al data base dedicato (fonte INPS DIMAG) e alle quali, dunque, viene riservata un'analisi separata (si veda la Tab. 3.11).

²³⁷ Cfr. ANPAL, INAPP, XX/XXI Rapporto sulla Formazione Continua – Annualità 2018- 2019-2020, Collana Biblioteca ANPAL, n. 20, Roma 2021, Parte 2, cap. 4

²³⁸ Nello specifico, il nuovo criterio di conteggio nasce anche dalla constatazione, riscontrata anche con INPS, che le imprese presenti nello stock di quelle sospese sono quasi del tutto destinate in tempi variabili a finire tra le cessate. In ogni caso le imprese sospese non generano alcun gettito dello 0,30%

Tabella 3.8 - Imprese aderenti: codici fiscali e relative matricole Inps e loro rapporto (v.a. marzo 2022)

FONDI	CODICI FISCALI (IMPRESE)	MATRICOLE INPS (UNITÀ LOCALI)	RAPPORTO TRA NUMERO DI MATRICOLE E CODICI FISCALI
FONARCOM	146.247	149.668	1,02
FON.COOP	12.183	13.144	1,08
FON.TER	23.734	24.465	1,03
FOND.E.R.	8.121	9.935	1,22
FONDIMPRESA	136.554	142.851	1,05
FOR.AGRI	3.293	3.511	1,07
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	94.976	95.967	1,01
FONDO BANCHE ASSICURAZIONI	936	986	1,05
FONDO FORMAZIONE PMI	20.796	21.383	1,03
FONDOPROFESSIONI	34.951	35.238	1,01
FORMAZIENDA	79.727	81.460	1,02
FOR.TE	82.035	84.173	1,03
FONDITALIA	56.692	58.024	1,02
FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI	4.046	4.519	1,12
FONDOLAVORO	20.616	21.050	1,02
FONDO CONOSCENZA	11.805	12.155	1,03
Totale Fondi per Dipendenti	738.712	758.529	1,03
FONDIR	4.005	4.120	1,03
FONDIRIGENTI	13.164	13.902	1,06
FONDO DIRIGENTI PMI	398	402	1,01
Totale Fondi per Dirigenti	17.567	18.424	1,05
Totale	754.279	776.953	1,03

Nota: La tavola non contempla i dati dei Fondi interprofessionali chiusi dopo il commissariamento: Fo.In.Coop, Fond.Agri, Fondazienda.

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati INPS (banca dati Uniemens)

Considerando l'insieme dei Fondi per dipendenti e di quelli per dirigenti, a marzo 2022 si registrano 754.279 adesioni, con un incremento pari a 22.739 unità rispetto ad ottobre 2020, al netto delle cessazioni (Tab. 3.8). Nel complesso dei Fondi per dipendenti, si registrano +24.489 adesioni rispetto ad ottobre 2020, pari a +3,5%. Seppure in misura più contenuta, anche i Fondi per dirigenti vedono crescere le adesioni: +250 imprese, che determinano un incremento dell'1,4%.

Parallelamente, è evidente il sensibile aumento dei dipendenti, che a marzo 2022 crescono di 604.657 unità, con un incremento percentuale del 6,5%, rispetto ad ottobre 2020 (Tab. 3.9). Va evidenziato che tutti i Fondi, anche quelli che hanno assistito ad un calo delle proprie adesioni, registrano un incremento nel numero dei dipendenti che, in alcuni casi, come si vedrà, si fa particolarmente significativo. Si assiste, dunque, ad una ripresa della crescita che aveva caratterizzato l'ultimo decennio e che si era interrotta nel corso del 2020, quando l'incidenza delle cessazioni sul totale delle adesioni, ragionevolmente ascrivibile alla crisi causata dalla pandemia, aveva fatto registrare, ad ottobre 2020, una flessione del 3,8% del numero dei dipendenti rispetto allo stesso mese del 2019²³⁹.

Tabella 3.9 - Adesioni espresse e lavoratori in forza presso le imprese aderenti (v. a. al netto delle cessazioni definitive e provvisorie; marzo 2022)

²³⁹ Cfr. AA.VV., *La formazione continua in Italia gestita dai Fondi Paritetici Interprofessionali (periodo 2019-2020)*, Metodologie e approfondimenti, Collana Focus ANPAL n. 117, settembre 2021

Cfr. ANPAL, INAPP, *XX/XXI Rapporto sulla Formazione Continua*, cap. 4

FONDI	Adesioni – Matricole Inps	Partizione % delle adesioni	Dipendenti*	Partizione % dei dipendenti
FONARCOM	149.668	19,7	1.153.493	11,7
FON.COOP	13.144	1,7	447.627	4,6
FON.TER	24.465	3,2	242.204	2,5
FOND.E.R.	9.935	1,3	115.531	1,2
FONDIMPRESA	142.851	18,8	4.409.638	44,9
FOR.AGRI	3.511	0,5	28.513	0,3
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	95.967	12,7	459.967	4,7
FONDO BANCHE ASSICURAZIONI	986	0,1	240.326	2,4
FONDO FORMAZIONE PMI	21.383	2,8	220.271	2,2
FONDOPROFESSIONI	35.238	4,6	136.785	1,4
FORMAZIENDA	81.460	10,7	665.940	6,8
FOR.TE	84.173	11,1	970.038	9,9
FONDITALIA	58.024	7,6	359.737	3,7
FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI	4.519	0,6	163.495	1,7
FONDOLAVORO	21.050	2,8	125.096	1,3
FONDO CONOSCENZA	12.155	1,6	91.760	0,9
Totale Fondi per dipendenti	758.529	100,0	9.830.421	100,0
FONDIR	4.120	22,4		
FONDIRIGENTI	13.902	75,4		
FONDO DIRIGENTI PMI	402	2,2		
Totale Fondi per dirigenti	18.424	100,0		
Totale	776.953			

Nota: *Per quanto riguarda il calcolo del numero dei dipendenti si fa riferimento, per ciascuna matricola Inps, al campo "Dipendenti ultimo DM"; nel caso in cui questo risulti vuoto si assume come valido il numero contenuto nel campo "Dipendenti adesione".

La tavola non contempla i dati dei Fondi interprofessionali chiusi dopo il commissariamento: Fo.In.Coop, Fond.Agri, Fondazienda

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati INPS (banca dati Uniemens)

Nello spiegare il continuo incremento del totale delle adesioni, oltre al rafforzamento della consapevolezza del ruolo strategico svolto dalla formazione continua, potrebbe non essere secondario l'importante ruolo di sostegno e guida che, per le imprese, i Fondi hanno giocato nel difficile periodo dei primi mesi della pandemia da Sars-Cov-2²⁴⁰. In una prospettiva più generale, l'aumento delle adesioni può essere letto alla luce della fase di ripresa economica seguita, nel corso del 2021, alla crisi avviatasi nel primo lockdown e, dopo una prima ripresa nei mesi estivi del 2020, riacuitasi nel periodo del secondo lockdown. Anche il sensibile incremento del numero dei dipendenti registrato a marzo 2022, rispetto ad ottobre 2020, può essere spiegato nel quadro della ripresa economica ma, prima ancora, alla luce del blocco dei licenziamenti - disposto con il cosiddetto Decreto "Cura Italia", ribadito per tutto il 2020 con successivi provvedimenti e ulteriormente esteso con il Decreto Sostegni bis²⁴¹ - che ha evitato, nella fase di crisi, la fuoriuscita di lavoratori che hanno, invece, costituito "il patrimonio occupazionale" su cui la ripartenza delle attività produttive si è innestata.

Attualmente oltre il 90% delle imprese private italiane aderisce ad un Fondo Paritetico Interprofessionale, quindi le dinamiche osservabili tra dette imprese sono una affidabile *proxy* di quanto si osserva sull'universo delle imprese private; nel periodo che va da ottobre 2020 a marzo 2022, come detto, si è avuta una crescita di dipendenti di imprese aderenti ai FPI nella misura di 616.473 unità e, in effetti, nei dodici mesi del 2021,

²⁴⁰ AA.VV., *I Fondi Paritetici Interprofessionali ai tempi del Covid*, op. cit.

²⁴¹ Il Decreto n. 18 del 17 marzo 2020, cosiddetto Cura Italia, ha disposto il blocco dei licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo, blocco ribadito con successivi D.P.C.M. per tutto il 2020 (ed esteso, con il Decreto Sostegni bis fino al 30 giugno 2021 per tutti i datori di lavoro e fino al 31 ottobre per chi ha continuato a far ricorso agli ammortizzatori Covid, mantenendo il termine del 31 dicembre 2021 per le aziende in cui si continuava a beneficiare della CIG ordinaria)

secondo il bollettino pubblicato da Ministero del Lavoro, Banca d'Italia e ANPAL a maggio 2022²⁴², nel complesso delle imprese nazionali si è registrato un incremento netto di dipendenti pari a 598.544 unità.

L'aumento delle adesioni non risulta distribuito proporzionalmente tra tutti i Fondi: tra quelli per dipendenti, otto hanno visto crescere, con intensità diverse, le proprie adesioni, mentre altri otto le hanno viste diminuire.

Fon.Ar.Com presenta il maggior incremento di adesioni in termini assoluti: +16.951, +13,1 in valori percentuali (Tab. 3.8), cui fa riscontro un consistente incremento di dipendenti, pari a 195.319 unità, +20,4% (cfr. Tab. 3.9). Il più elevato incremento delle adesioni in termini percentuali è quello registrato da Fondo Conoscenza: +49,8%, corrispondente ad una crescita, in valore assoluto, di 3.926 unità; questa crescita si traduce, sul fronte dei dipendenti, in un notevole aumento in termini percentuali che sfiora il 74% rispetto ad ottobre 2020 e che corrisponde, in valore assoluto, ad un contingente di quasi 39.000 persone in più. Anche Fondolavoro mostra un sensibile incremento delle proprie adesioni: +25,7%, pari a 4.214 unità, con una crescita di dipendenti del 32,1%; va considerato che, in entrambi i casi, si tratta di due Fondi relativamente "giovani" che stanno ancora vivendo la loro fase di strutturazione espansiva.

Seppure con minore intensità, è particolarmente apprezzabile la crescita delle adesioni di Fondo Banche Assicurazioni, con un +12,2% che però, quanto a dipendenti, si traduce in un incremento solo dello 0,7%, e di Fond.E.R. che, invece, segna un +10,1% di adesioni e un aumento del numero di dipendenti del 7,9% rispetto all'autunno del 2020. Con 1.987 nuove adesioni (+2,6%), Formazienda registra un incremento dei dipendenti del 9,7% (in valore assoluto 59.111 unità). Gli altri Fondi che vantano adesioni in crescita fanno registrare incrementi meno apprezzabili.

Tra i decrementi nelle adesioni ai Fondi, i più consistenti sono quelli che riguardano: Fon.Coop. che mostra un calo di 366 adesioni, pari al 2,9%, pur mantenendo in lieve crescita il numero dei dipendenti (+0,3%); Fonditalia, che conta 1.261 adesioni in meno, con un calo percentuale del 2,2%, accompagnato però da un consistente incremento in termini di dipendenti, che sono 9.690 in più, +10,2%; Fon.Ter., che perde 523 aziende, cioè il 2,1% delle adesioni registrate a ottobre 2020, vedendo però crescere i dipendenti di 12.447 unità (+5,4%); Fondo Artigianato Formazione che, con 1.877 adesioni in meno, registra un calo dell'1,9% che, però, come per i precedenti Fondi, nel saldo cessazioni/trasferimenti-nuove adesioni non si ripercuote sul numero dei dipendenti, per i quali si assiste, infatti, ad un incremento di 11.595 unità, pari ad un +2,6% rispetto al "contingente" del 2020.

Fondo Servizi Pubblici Industriali, che vede calare dell'1,7% le proprie adesioni, registra un consistente incremento dei dipendenti, pari a 35.215 unità, corrispondenti ad un +25% rispetto ad ottobre 2020.

Tra i Fondi per dirigenti, Fondirigenti e Fondir registrano un incremento di adesioni rispettivamente dell'1,3% e del 2,3%, mentre Fondo Dirigenti PMI vede calare le proprie adesioni del 4,1% rispetto all'ottobre 2020.

Il rapporto tra numero di matricole e codici fiscali (Tab. 3.8), si conferma stabile ad 1,03 per i Fondi per dipendenti e ad 1,05 per quelli dedicati ai dirigenti, in entrambi i casi con un valore appena superiore all'unità, a conferma della preponderanza, tra le imprese aderenti ai Fondi, di quelle costituite da una sola unità produttiva. Soltanto Fond.E.R., con un valore di 1,22, e Fondo Servizi Pubblici Industriali, con 1,12, mantengono un rapporto tra numero di matricole e codici fiscali superiore ad 1,1. Fon.Coop, invece vede diminuire, rispetto ad ottobre 2020, il suo rapporto di 0,02 punti, attestandosi ad 1,08 probabilmente in ragione di un saldo tra nuove adesioni/cessazioni/trasferimenti a favore di imprese di dimensioni più piccole rispetto al passato. Fondo Artigianato e Fondoprofessioni, insieme a Fondo Dirigenti PMI, con un rapporto di 1,01 si confermano i Fondi con la maggior presenza, tra le proprie iscritte, di imprese costituite da una sola unità produttiva.

Esaminando la partizione delle adesioni e dei dipendenti tra i diversi Fondi (Tab. 3.9), si rileva che FonArCom ha sostituito Fondimpresa in cima alla distribuzione: con il 19,7%, contro il 18,8% di Fondimpresa. FonArCom ha la percentuale più alta di adesioni ai Fondi sul totale. Tuttavia, nonostante il consistente incremento in termini di dipendenti registrato da FonArCom, che porta la partizione ad esso corrispondente dal 10,39% di

²⁴² Cfr. Appendice – Tavola 1 in Ministero del Lavoro, Banca d'Italia, ANPAL, "Il mercato del lavoro: dati e analisi", maggio 2022. La fonte informativa per le attivazioni è costituita dal data base delle Comunicazioni obbligatorie, con dati aggiornati al 30 aprile 2022

ottobre 2020 all'11,7% di marzo 2022, Fondimpresa si mantiene di gran lunga il Fondo cui fa riferimento la quota più consistente di dipendenti, registrandone il 44,9%.

Tra gli altri Fondi, soltanto For.Te., con il 9,9%, e Formazienda, con il 6,8%, presentano percentuali di dipendenti ad essi afferenti, sul totale, superiori al 5%.

In linea con l'andamento tendenziale degli ultimi anni, si assiste ad un aumento delle dimensioni medie delle aziende aderenti ai Fondi, che nel complesso è pari a 13 (Tab. 3.10); ogni singolo Fondo vede crescere le dimensioni medie delle proprie imprese, ad eccezione di Fondo Banche e Assicurazioni, le cui imprese aderenti nel 2022 hanno una dimensione di 243,7 a fronte di quella di 269,1 di ottobre 2020.

Tabella 3.10 - Dimensioni medie delle imprese aderenti ai Fondi interprofessionali (anni 2014-2022), per i soli Fondi per dipendenti (v. % marzo 2022)

FONDO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	marzo 2022
FONARCOM	5,8	5,6	6,2	6,3	6,6	7,6	7,2	7,7
FON.COOP	26,3	27,4	28	27,9	28,8	32,8	32,4	34,1
FON.TER	5,9	6,1	6,5	6,7	7,1	9,1	9,2	9,9
FOND.E.R.	10,3	10,4	10,5	10,8	11	12,3	11,5	11,6
FONDIMPRESA	24,7	24,4	24,4	24,2	25,5	29,6	29,2	30,9
FOR.AGRI	6,7	6,9	7,1	7,1	7,1	6,4	7,9	8,1
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	3,6	3,7	3,8	3,8	4	4,6	4,6	4,8
FONDO BANCHE ASSICURAZIONI	308,6	310,7	318,9	323,1	287,4	301,2	269,1	243,7
FONDO FORMAZIONE PMI	7,2	7,2	7,7	7,6	8,2	10,1	9,9	10,3
FONDOPROFESSIONI	3,3	3,4	3,5	3,5	3,6	3,9	3,8	3,9
FORMAZIENDA	5,5	5,9	6,5	6,8	7,3	8,2	7,7	8,2
FOR.TE	9,2	9,5	9,5	9,3	10	11,6	11,0	11,5
FONDITALIA	4,3	4,3	4,7	4,9	5,2	6,4	5,9	6,2
FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI	96,4	70,2	64,8	43,3	35,3	35,8	30,6	36,2
FONDOLAVORO	3,5	3,9	5,5	5,3	5,4	6,1	5,6	5,9
FONDO CONOSCENZA			4,1	4,7	5,5	6,9	6,5	7,5
Totale Fondi per dipendenti	10,4	10,6	10,7	10,6	11,1	13,1	12,5	13,0

Nota: La tavola non contempla i dati dei Fondi chiusi dopo il commissariamento: Fo.In.Coop, Fond.Agri, Fondazienda

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati INPS (banca dati Uniemens)

Si presentano di seguito (Tab. 3.11) alcuni dati relativi alle adesioni delle sole aziende del settore agricolo che, come noto, ancora per il 2020, vengono registrate in un data base specifico tramite uno strumento ad esse dedicato. Il 2020 fa registrare, rispetto all'anno precedente, un incremento di 5.156 unità di aziende operanti nel settore agricolo aderenti ai Fondi, pari ad un +3,7%, che consolida l'andamento crescente già riscontrato in passato. L'incremento delle adesioni ha interessato la gran parte dei Fondi (14 su 19).

Tabella 3.11 - Imprese del settore agricolo e relativi lavoratori (v. a. Aggiornamento ottobre 2021)

FONDI	IMPRESE CON ADESIONE ATTIVA	IMPRESE CHE HANNO INVIATO DMAG NEL 2020	LAVORATORI DICHIARATI NEI DMAG DEL 2020	
			OTD	OTI
FOR.AGRI	114.407	52.036	309.059	34.853
FONDIRIGENTI	37	22	99	1
FOR.TE.	1.262	956	11.912	560
FONDIR	2	0	0	0
FONARCOM	6.801	3.932	66.139	8.129
FONDO FORMAZIONE PMI	363	270	3.565	280
FONDO DIRIGENTI PMI	3	1	1	0
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	348	249	2.039	358
FON.COOP	1.680	1.100	38.030	11.030
FON.TER	135	81	1.484	90
FOND.E.R	217	90	5.481	267
FONDOPROFESSIONI	482	204	2.121	142
FONDIMPRESA	5.044	3.377	75.457	12.065
FONDO FORMAZIONE SERVIZI PUBBLICI INDUSTRIALI	186	120	1.517	53
FONDO BANCHE ASSICURAZIONI	2	1	1	0
FORMAZIENDA	3.629	2.375	20.295	4.787
FONDITALIA	5.736	3.405	35.624	1.740
FONDOLAVORO	3.690	2.225	12.853	123
FONDO CONOSCENZA	1.829	1.221	9.342	125
Totale imprese aderenti e relativi lavoratori	145.853	71.665	595.019	74.603
Imprese senza adesione e relativi lavoratori	--	109.749	516.772	36.683
Totale imprese e lavoratori	145.853	181.414	1.111.791	111.286

Nota: La tavola non contempla i dati dei Fondi interprofessionali chiusi dopo il commissariamento: Fo.In.Coop, Fond.Agri, Fondazienda

Fonte: INPS elaborazione su banca dati DMAG

In termini assoluti, l'incremento più consistente ha riguardato Foragri che, rispetto ad ottobre 2019, ha tra le sue aderenti circa 3.600 nuove imprese, pari a + 3,2%; con la sua spiccata vocazione settoriale, si conferma il Fondo largamente preferito dalle imprese agricole. Si osserva tuttavia che negli ultimi anni Foragri sta vedendo lievemente diminuire il suo peso percentuale rispetto al totale delle imprese agricole aderenti ai Fondi, passando dal 79,4% del 2018 al 78,8% del 2019 al 78,4% registrato ad ottobre 2020. Anche FonArCom ha visto crescere in modo apprezzabile le proprie adesioni, che sono aumentate di circa 600 unità rispetto all'anno precedente (+9,7%), consentendogli di consolidare la propria posizione come secondo Fondo maggiormente scelto, con un peso percentuale rispetto al totale delle adesioni che passa dal 4% del 2018 al 4,7% del 2020. In termini percentuali la crescita più elevata, pari a +16,7%, ha riguardato Fondoconoscenza, seguito da Fondoprofessioni, che annovera tra le sue aderenti un + 10%. I soli due Fondi che non hanno né accresciuto né mantenuto il numero delle proprie adesioni tra le aziende agricole sono FonTer e Fond.E.R., che hanno però registrato un calo irrilevante (rispettivamente -5 e -6 unità).

Continua il trend che vede contrarsi nel tempo il numero delle imprese che – tra quelle che hanno inviato DMAG nel 2020 - non versano il proprio 0,30% ad alcun FPI: ad ottobre 2020 sono 109.749, in calo del 2,4% rispetto allo stesso mese del 2019.

Si vuole porre l'attenzione sul fatto che l'anno colpito dagli effetti più duri della pandemia da Sars-Cov-2, pur avendo visto un aumento delle adesioni ai Fondi, ha segnato un decremento delle imprese che hanno inviato DMAG di oltre 3.900 unità; nel 68,6% dei casi si tratta di imprese non aderenti ad alcun Fondo che, ad ottobre 2020, come appena detto, sono 109.749 (-2,4%); le imprese aderenti ai Fondi sono invece, ad ottobre 2020, 71.665, l'1,7% in meno rispetto allo stesso mese dell'anno precedente: nel 2020, quindi, si interrompe il trend positivo che da anni caratterizzava la crescita delle aziende che trasmettevano DMAG.

A tale decremento delle imprese (con o senza adesione ai Fondi) fa riscontro un calo degli operatori per i quali sono stati inviati DMAG, che ha riguardato sia le imprese aderenti che quelle non aderenti: nel complesso, ad ottobre 2020 si registrano 1.223.077 lavoratori agricoli (a tempo determinato e indeterminato) per i quali sono stati trasmessi DMAG, in calo di 38.909 unità rispetto al 2019. Le imprese non aderenti ad alcun Fondo fanno registrare la perdita numericamente più consistente di lavoratori: si tratta di 24.744 unità, -4,3% rispetto all'anno precedente. La perdita percentuale è ancora più accentuata per i soli lavoratori a tempo indeterminato, che si presentano in calo del 5%: tale calo è da ascrivere esclusivamente alle imprese che hanno scelto di non destinare lo 0,30% ad alcun Fondo. Meno accentuata la contrazione dei lavoratori per aziende iscritte ai Fondi, che calano complessivamente di 14.165 unità, -2,1% sul 2019: se ad ottobre 2019 le imprese con adesione ad un FPI che avevano inviato DMAG erano il 51,8% del totale, un anno dopo scendono al 49,1%.

Osservando più nel dettaglio, emerge che la perdita di lavoratori interessa, per le aziende aderenti, esclusivamente quelli con contratto a tempo determinato, che ad ottobre 2020 sono 595.019, 15.527 in meno rispetto all'anno precedente; al contrario, i lavoratori a tempo indeterminato si mostrano in crescita di 1.362 unità, attestandosi a quota 74.603, pari all'11,1% del totale dei lavoratori dichiarati dalle imprese aderenti, con un trend che si mostra costantemente in lieve crescita negli ultimi anni: i lavoratori agricoli a tempo indeterminato costituivano infatti il 10,1% nel 2018 e il 10,7% nel 2019, sul totale dei lavoratori.

Questo quadro di calo complessivo – per aziende aderenti e non aderenti ai Fondi - di manodopera per la quale sono stati trasmessi DMAG, che non ha però interessato il gruppo dei lavoratori a tempo indeterminato delle imprese aderenti, sembrerebbe potersi spiegare con le difficoltà che l'impatto della pandemia ha avuto sulla disponibilità di manodopera straniera per il picco di lavoro stagionale, come già ipotizzato nel paragrafo precedente, a proposito del versamento dello 0,30% e come confermerebbero gli studi effettuati dal CREA nel corso del 2021, che allargano lo sguardo anche all'influenza, sull'economia delle aziende agricole nel 2020, di altri fattori di ordine più generale: *“Gli effetti economici prodotti dalla pandemia sulle aree marginali sono contrastanti e dipendono dall'interazione di diversi fattori (OECD, 2020). Nelle prime fasi della pandemia, lo spostamento temporaneo di una parte della popolazione dalle aree urbane verso quelle rurali per sfuggire al contagio e l'aumento del consumo di beni primari, indotto dal confinamento e dal panico iniziale, ha prodotto effetti positivi nelle aree rurali specializzate nella produzione agricola. Tuttavia, sebbene il settore agricolo rientri tra le attività essenziali, ed è stato quindi risparmiato dalla chiusura forzata durante il periodo di confinamento, i comparti agricoli ad alta intensità di lavoro hanno ben presto sperimentato carenze di manodopera, composta primariamente da lavoratori stagionali provenienti dall'estero, a causa dei blocchi transfrontalieri imposti dai Paesi. Intere filiere agroalimentari sono state inoltre penalizzate dall'inasprimento dei controlli doganali e dalle difficoltà nel garantire i servizi di trasporto e logistici”*²⁴³ (pag. 15).

Focalizzando l'attenzione sui singoli Fondi, si può notare che a registrare un numero crescente, rispetto all'anno precedente, di dipendenti troviamo: FonArCom, che passa dai 72.576 dipendenti del 2019 ai 74.268 del 2020; Fondolavoro, da 12.771 nel 2019 a 12.976 nel 2020; Fondo Formazione PMI, da 2.606 a 3.845; Fondo Artigianato Formazione (da 2.002 a 2.397); Fon.Ter (da 1.149 a 1.574); Fond.E.R. (da 5.483 a 5.748); ForTe (che passa dai 12.254 lavoratori del 2019 ai 12.474 del 2020); Fondirigenti (passa da 98 a 100). L'aumento dei lavoratori, rispetto all'anno precedente, è ovunque trainato da quelli con un rapporto a termine, tuttavia le aziende aderenti a Fondolavoro, Fondo Artigianato Formazione, Fond.E.R. e Fondo Formazione PMI hanno impiegato, rispetto al 2019, un numero crescente di lavoratori a tempo indeterminato (rispettivamente +23, +60, +31, +9), mentre le aderenti a FonArCom e Forte hanno perso, in un anno, rispettivamente 344 e 68 lavoratori a tempo indeterminato.

For.Agri., pur facendo segnare una decrescita complessiva del numero dei lavoratori presso imprese ad esso aderenti che hanno inviato DMAG, vede però crescere la quota dei lavoratori a tempo indeterminato di oltre 1.200 unità; le imprese aderenti a For.Agri, inoltre, si confermano quelle che impiegano la quota di gran lunga

²⁴³ CREA, *#Speciale Covid. Resilienza e reazione del settore agricolo alla crisi Covid*, Centro ricerche politiche e bioeconomia, Roma 2021, pag. 15

più elevata di lavoratori, pari al 51,4% del totale di tutti quelli per cui le imprese aderenti ai FPI hanno trasmesso DMAG.

Le aziende aderenti a FonCoop, pur presentando un lieve decremento del numero di DMAG complessivamente inviati, denunciano alle proprie dipendenze un numero di dipendenti a tempo indeterminato in crescita rispetto all'anno precedente di quasi due punti percentuali: ad ottobre 2020 sono pari a 11.030. Ancora una volta le aziende aderenti a FonCoop sono quelle che in percentuale contano, tra i lavoratori per i quali hanno trasmesso DMAG, la quota più alta di dipendenti a tempo indeterminato, pari al 22,4% (+0,4 punti percentuali rispetto all'anno precedente) sul totale dei dipendenti di imprese afferenti a FonCoop. Va anche ricordato che FonCoop è un Fondo scelto da un numero consistente di aziende di dimensioni robuste (44,6 lavoratori in media) che, più frequentemente di quelle di piccolissime e piccole dimensioni, hanno un'attività che va al di là della semplice produzione, con la conseguente necessità di avere alle proprie dipendenze un nucleo strutturale di lavoratori meno soggetti alle necessità dettate dalla stagionalità.

Anche le aziende aderenti a Fondimpresa e Formazienda – che hanno dimensioni medie non piccolissime (26 dipendenti, le prime, 11 le seconde) hanno dichiarato una quota apprezzabile di lavoratori a tempo indeterminato (rispettivamente il 13,8% e il 19,1% del totale di coloro per i quali hanno trasmesso DMAG nel 2020). Le imprese aderenti a Fond.E.R., Fon.Ter, che pure hanno dimensioni medie superiori a quelle delle imprese aderenti alla gran parte degli altri FPI (rispettivamente, 63,9 e 19,4), hanno dichiarato alle proprie dipendenze una quota di lavoratori a tempo indeterminato piuttosto modesta, pari al 4,7% del totale, nel primo caso, e al 5,8% nel secondo. Tra le imprese che hanno scelto di versare la propria quota dello 0,30% a FonArCom, che hanno una dimensione media di 18,9 dipendenti, quelli con contratto a tempo indeterminato ammontano al 10,9% del totale; questo tipo di lavoratori supera il 10% del totale anche tra i dipendenti dichiarati dalle imprese aderenti a Fondo Artigianato Formazione (14,9%) e For.Agri (10,1%), che, con una media, rispettivamente, di 9,6 e 6,6 dipendenti, hanno dimensioni più contenute di quelle registrate per le aderenti ai FPI considerati subito prima.

Ad eccezione di questi pochi casi appena evidenziati, le imprese del settore agricolo aderenti ai Fondi interprofessionali che hanno inviato DMAG ad ottobre 2020, certamente in linea con gli anni passati, si caratterizzano per essere mediamente di dimensioni molto piccole e con una presenza di lavoratori a tempo determinato (presumibilmente in larga parte stagionali) ben superiore al 90% del totale dei dipendenti: essi ammontano al 99% nelle imprese aderenti a Fondolavoro e al 98,7% in quelle aderenti a Fondoconoscenza e al 96,6% nelle imprese che hanno deciso di affidare il proprio 0,30% a Fondo Servizi Pubblici Industriali.

Box 3.1 – Nota metodologica

Costruzione dall'archivio sulle adesioni ai Fondi Paritetici Interprofessionali partendo da dati INPS

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

1. *Dataset* – un file per ogni Fondo Interprofessionale - con lo stock di adesioni fino al 3 novembre 2011;
2. *Dataset* – un file per ogni Fondo Interprofessionale - con le nuove adesioni dal 4 novembre 2011 al 5 maggio 2022;
3. *Dataset* – un file per ogni Fondo Interprofessionale - con le “aziende non attive” aggiornato al 5 maggio 2022;
4. *Dataset* – un file per ogni Fondo Interprofessionale - con le “nuove revoche”, aggiornato 5 maggio 2022.

In genere, la cadenza della rilevazione è annuale, purtroppo per un problema tecnico i dati sono stati acquisiti con 6 mesi di ritardo. Le informazioni contenute nei primi due *dataset* permettono di conoscere il numero totale delle imprese che hanno aderito ai fondi interprofessionali, con trasmissione all'INPS del modello UNIEMENS. Complessivamente le adesioni sono 1.997.728, di cui il 97,1% sono relative ai fondi per i dipendenti e il restante 2,9% ai fondi per i dirigenti. Per analizzare la situazione aggiornata al 2022 è stata presa in considerazione l'ultima data di adesione – distinguendo tra fondi per dipendenti e fondi per dirigenti - di ciascuna impresa o unità locale. Questo *dataset* è stato integrato con il file “aziende non attive” contenente la situazione aggiornata di imprese sospese, cessate definitive e cessate provvisorie. Infine, il *dataset* è stato integrato anche con il file “nuove revoche” per un controllo sulle imprese che hanno cambiato fondo o che hanno scelto di non aderire. La tabella che segue descrive dettagliatamente la situazione di adesione ai fondi e lo stato di attività delle unità locali. I dati presentati nel paragrafo *Caratteristiche dimensionali, di settore e territoriali delle adesioni* prendono in considerazione solo le imprese attive (colonna A della tabella 2.A). Dal 2020 è stato deciso di effettuare un “*break in time series*” - considerando le adesioni delle sole **imprese attive** - per fornire informazioni più precise sulle imprese operative aderenti ai vari fondi. Fino al 2017 sono state inserite nel computo delle imprese aderenti oltre alle imprese “attive” anche le imprese “sospese” e le “cessate provvisorie” (A+B+C) escludendo solo le “cessate definitive”. Un primo “*break in time series*” è stato effettuato nel 2018 inserendo nel computo delle imprese aderenti solo le “attive” e le “sospese” (A+B). Il calcolo delle imprese attive non comprende i dati dei Fondi Interprofessionali chiusi dopo il commissariamento: Fo.In.Coop, Fond.Agri, Fondazienda (sono 2.278).

Nella fase conclusiva della costruzione dell'archivio “Adesione_Fondi” le informazioni sono state sottoposte ad un processo di controllo interno tra i vari *dataset*, alla normalizzazione e correzione di alcune informazioni (es. lo stesso Comune classificato in province differenti) e all'individuazione delle mancate informazioni. Particolare attenzione è stata posta alla mancanza di informazioni sul numero di dipendenti registrati nella variabile “ultimo DM” (Modulo di versamento). Pur essendo la copertura dell'informazione piuttosto elevata, il 97,7%, si è deciso comunque di procedere all'imputazione dei dati, poiché una mancata risposta influenza, se non opportunamente trattata, il processo di classificazione della dimensione aziendale. Per l'imputazione dei dati sono state utilizzate informazioni ausiliari disponibili nello stesso dataset; in particolare, è stata utilizzata la variabile che rileva il numero di dipendenti occupati nell'impresa al momento dell'adesione al Fondo, quindi un dato non aggiornato all'ultimo DM. Comunque, prima dell'imputazione è stato effettuato un controllo utilizzando altri archivi a nostra disposizione per validare il dato imputato. Per alcune variabili, ad esempio il settore di attività economica, si è preferito non imputare le informazioni mancanti.

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

Tab. 3.A - Unità locali per Fondo di adesione e stato di attività – Simulazione di conteggio sulla base del criterio di cui alla nota metodologica

	FONDI	Attiva (A)	Sospesa (B)	Cessata provvisoria (C)	Cessata definitiva (D)	Totale
FONDO DIPENDENTI	FARC - FonArCom	149.668	24.622	39.534	41.778	255.602
	FCOP - Fon.Coop	13.144	1.618	4.184	8.057	27.003
	FTUS - Fon.Ter	24.465	4.652	12.051	39.846	81.014
	FREL - Fond.E.R	9.935	1.261	2.205	2.925	16.326
	FIMA - Fondimpresa	142.851	17.698	40.046	62.488	263.083
	FEMI - Fonditalia	58.024	12.531	20.894	16.143	107.592
	FLAV - Fondolavoro	21.050	3.478	2.422	1.215	28.165
	FART - Fondo Artigianato Formazione	95.967	13.350	36.743	139.340	285.400
	FBCA - Fondo Banche e Assicurazioni	986	86	405	654	2.131
	FAPI - Fondo Formazione PMI	21.383	3.576	10.674	26.163	61.796
	FPSI - Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali	4.519	677	611	325	6.132
	FPRO - Fondoprofessioni	35.238	3.405	9.853	21.185	69.681
	FAGR - For.Agri	3.511	386	662	1.096	5.655
	FITE - For.Te	84.173	15.160	30.250	90.292	219.875
	FORM - Formazienda	81.460	13.202	20.280	21.218	136.160
	FCON - Fondo Conoscenza	12.155	1.695	1.002	439	15.291
TOTALE DIPENDENTI		758.529	117.397	231.816	473.164	1.580.906
FONDO DIRIGENTI	FODI - Fondir	4.120	219	813	2.472	7.624
	FDIR - Fondirigenti	13.902	768	2.427	7.553	24.650
	FDPI - Fondo Dirigenti PMI	402	24	86	263	775
TOTALE DIRIGENTI		18.424	1.011	3.326	10.288	33.049
TOTALE		776.953	118.408	235.142	483.452	1.613.955

3.3 ANALISI DEI PIANI APPROVATI E CONCLUSI DAI FONDI INTERPROFESSIONALI NELL'ANNUALITÀ 2020

Nel presente paragrafo viene proposta una panoramica dell'attività formativa offerta dai Fondi Paritetici Interprofessionali nel corso del 2020. Un primo set di dati presenta le caratteristiche dei piani approvati nell'annualità 2020: le attività previste da tali piani possono, poi, essere state avviate ma non necessariamente concluse nel corso dello stesso 2020; alcune di esse possono, quindi, essere ancora in fase di svolgimento al momento della stesura del presente paragrafo. Un secondo set di dati è invece riferito alle attività concluse durante il 2020, che possono, però, essere riferite anche a piani approvati in anni precedenti: molti Fondi, infatti, programmano i propri piani in un arco temporale che va oltre l'anno solare, lasciando aperta la possibilità di presentare proposte formative fino ad esaurimento dei finanziamenti previsti oppure prevedendo, sin dall'inizio, una serie di scadenze distribuite su più annualità²⁴⁴.

Nel 2020, come presentato nella tabella 3.12, sono stati approvati 45.465 piani, con una prevalenza di quelli finanziati attraverso Avvisi (o Inviti) emanati dai Fondi (24.270) su quelli finanziati con Conto aziendale o aggregato (20.745). Le aziende coinvolte sono, nel complesso, oltre 61.000 e i lavoratori cui gli interventi sono destinati sono 1.281.469. Scendendo nel dettaglio, si può osservare che il numero consistente di aziende beneficiarie di attività finanziate con Avvisi – 61,3% del totale - vede coinvolta una quota di lavoratori pari al 36,3% del totale: secondo un assetto ormai consolidato, lo strumento degli Avvisi, ispirato ad una logica mutualistica, è quello in gran parte dedicato ad aziende di piccole e piccolissime dimensioni che, potendo accantonare, in base al proprio versamento dello 0,30%, risorse molto contenute, avrebbero difficoltà a finanziare in autonomia iniziative formative. A riscontro di ciò, si può notare che le 23.707 aziende – pari al 38,7% del totale di tutte quelle coinvolte nei piani approvati nel 2020 – indicate come beneficiarie nei piani finanziati con Conto aziendale mandano in formazione ben il 63,7% di tutti i lavoratori per i quali è stato approvato un piano formativo nel corso del 2020: si ha dunque a che fare essenzialmente con grandi imprese che, presso i Fondi, accantonano le proprie risorse in un conto formazione riservato, per utilizzarle in azioni formative misurate sulle proprie specifiche esigenze di cui, più facilmente delle piccole imprese, riescono ad avere contezza e capacità di gestione. In effetti, questo si traduce – per le imprese che optano per il conto aziendale – nella scelta quasi esclusiva di piani di natura aziendale o pluriaziendale: quelli di tipo individuale sono appena lo 0,1% mentre sono completamente assenti piani rivolti a specifici settori o territori. Di contro, tra i piani finanziati attraverso Avvisi, che pure vedono una prevalenza di quelli aziendali o pluriaziendali (64,1%), vi è una quota consistente di piani individuali (26,2%) e un'apprezzabile presenza di piani di natura territoriale (8,7%); residuale, invece, il numero dei piani settoriali approvati nel 2020.

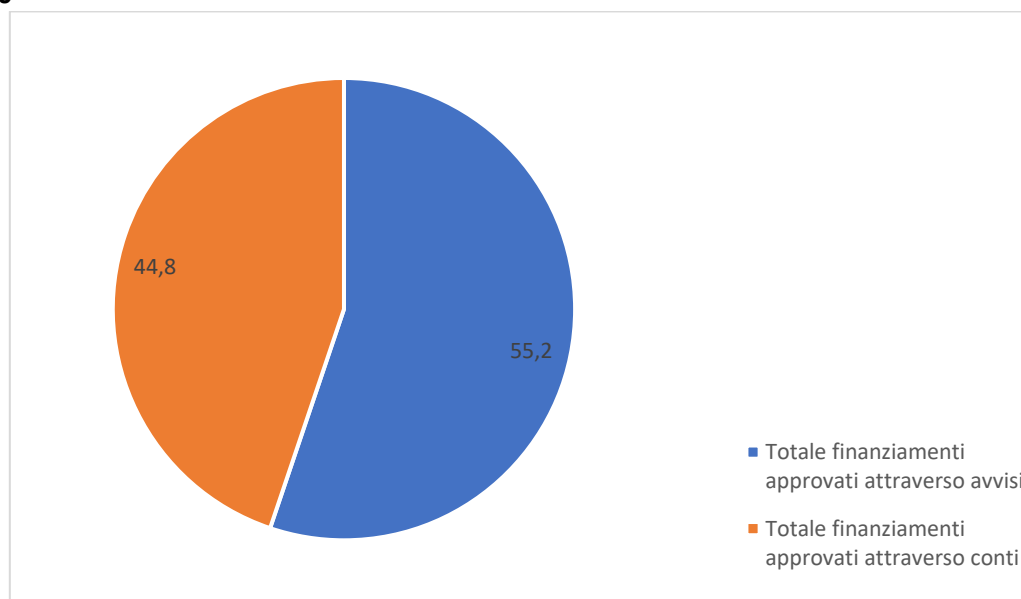
²⁴⁴ I dati oggetto della presente analisi sono stati raccolti attraverso uno strumento predisposto da ANPAL per acquisire informazioni ulteriori rispetto a quelle trasmesse con cadenza semestrale dai Fondi all'autorità vigilante, secondo un tracciato record rimasto invariato dal 2009. Sono state ottenute informazioni relative al canale di finanziamento utilizzato per i piani formativi, al tipo di piano finanziato e, limitatamente ai piani conclusi, alle caratteristiche dei lavoratori. Per l'analisi dei dati ad essi relativi, i lavoratori destinatari della formazione sono stati individuati in modo univoco attraverso il codice fiscale, così da venire contati una sola volta nel corso dell'anno di riferimento, anche qualora avessero partecipato a più piani formativi.

Tabella 3.12 – Numero di piani approvati per tipologia di piano e di finanziamento. Anno 2020. (Val. % e totali in valori assoluti)

Tipologia del piano approvato	Tipologia di finanziamento del piano approvato					
	Piani finanziati attraverso Avvisi			Piani finanziati tramite conto (aziendale o aggregato)		
	Numero piani	Numero aziende	Numero lavoratori	Numero piani	Numero aziende	Numero lavoratori
Piani aziendali (pluriazionali)	64,1	54,6	67,4	99,9	99,9	99,9
Piani settoriali	0,9	7,5	6,0	0	0	0
Piani territoriali	8,7	24,9	24,0	0	0	0
Piani individuali	26,2	13,0	2,6	0,1	0,1	0,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valori assoluti	24.720	37.586	464.762	20.745	23.707	816.707

Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

Nel complesso, nel 2020 sono stati approvati finanziamenti pari a 568.016.200 di euro, totale rispetto al quale quelli relativi agli Avvisi costituiscono il 55,2% (Fig. 3.4)

Figura 3.4 – Riparto percentuale degli importi finanziati per tipologia di finanziamento dei piani approvati. Anno 2020

Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

Se nel caso dei piani approvati con il finanziamento del Conto aziendale la quota percentuale di contributo privato è contenuta al 2,7% e prevista esclusivamente per i piani aziendali o pluriazionali, nel caso dei piani approvati nella cornice degli Avvisi è previsto un contributo privato di circa un quinto del totale (20,5%) (Tab. 3.13); i piani individuali sono quelli per i quali il co-finanziamento privato ha un peso maggiore (32,4%); seguono i piani aziendali o pluriazionali, che vedono il contributo privato pari al 27% del totale, e i settoriali che prevedono un contributo di quasi il 10%; esiguo il contributo privato previsto per co-finanziare i piani territoriali.

Tabella 3.13 – Finanziamenti complessivi approvati (contributo Fondo + contributo impresa) per tipologia di piano e di finanziamento. Anno 2020 (v. a. in euro e val. %)

Tipologia	Tipologia di finanziamento					
	Finanziamenti attraverso Avvisi			Finanziamenti tramite Conto (aziendale o aggregato)		
	Finanziamenti totali (V.A.)	Percentuale contributo Fondo	Percentuale contributo privato	Finanziamenti totali (V.A.)	Percentuale contributo Fondo	Percentuale contributo privato
Piani aziendali (pluriazionali)	202.900.082	73,0	27,0	254.113.797	97,3	2,7
Piani settoriali	12.910.998	90,1	9,9	0	0,0	0,0
Piani territoriali	82.081.478	96,2	3,8	0	0,0	0,0
Piani individuali	15.531.290	67,6	32,4	478.555	100,0	0,0
Totale	313.423.848	79,5	20,5	254.592.352	97,3	2,7

Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

Confrontando i dati relativi al 2020 con quelli relativi al 2019, risulta evidente una diminuzione della quota dei piani approvati sia con il canale degli Avvisi (da 26.731 a 24.720, -7,5%) che con quello del Conto aziendale (da 23.324 a 20.745, -11,1%)²⁴⁵. Ovviamente, a tale diminuzione fa riscontro una contrazione del volume dei finanziamenti, per entrambe le tipologie di piani e per tutti i tipi specifici. Da notare inoltre che, rispetto al 2019, i piani approvati nel corso del 2020 con il finanziamento tramite Avvisi prevedono un aumento della quota percentuale di contributo privato (dal 13,2% del 2019 al 20,5% del 2020), per tutti i tipi specifici di piano; l'incremento della quota di co-finanziamento riguarda particolarmente i piani individuali – con un +10,2% - e quelli settoriali, che vedono un incremento del 7,8%.

Certamente questi dati vanno letti alla luce del forte impatto che la pandemia ha avuto sulla vita del nostro Paese (quindi anche sulle attività finanziate dai Fondi interprofessionali) soprattutto nella sua fase iniziale e, in quanto tale, più disorientante. L'immediato blocco disposto per tutte le attività formative in presenza; le incertezze iniziali rispetto alla possibilità di sopperire a tale blocco ricorrendo alla formazione a distanza²⁴⁶, almeno laddove possibile, compatibilmente con l'oggetto e la natura della formazione; la prolungata incertezza sulle modalità legate alla registrazione e al monitoraggio delle attività svolte a distanza; l'oggettiva difficoltà, dinanzi ad un divieto di svolgimento di attività formative in presenza, nel progettare e realizzare azioni formative *on the job* o con parti significative da realizzarsi "dal vivo" (ad esempio, sui macchinari); tutto questo, in un contesto di grande incertezza rispetto all'evolversi della curva pandemica, quindi alla possibilità di riprendere gli interventi formativi secondo le usuali "procedure", ha determinato, come molti Fondi hanno riferito²⁴⁷, rallentamenti nelle attività in essere, ma anche, in alcuni casi, un arresto temporaneo nella presentazione di nuovi piani da parte degli enti formativi e nella pubblicazione di nuovi Avvisi da parte dei Fondi; sono stati frequenti sia le concessioni di proroghe dei tempi fissati per la conclusione delle attività formative già avviate che lo slittamento dei tempi di avvio delle attività non ancora iniziate (come si vedrà meglio più avanti, esaminando i dati relativi ai piani conclusi nel corso del 2020).

²⁴⁵ Cfr. ANPAL-INAPP, *XX/XXI Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2018-2019-2020*, Collana Biblioteca ANPAL, n. 20, Roma 2021, Parte 2, capitolo 6

²⁴⁶ Le diverse indicazioni date nel tempo dalle autorità competenti nazionali e regionali, hanno poi reso più semplice la ripresa delle attività in essere e la progettazione delle nuove

²⁴⁷ Cfr. *I Fondi Paritetici Interprofessionali ai tempi del Covid*, Novembre 2021, Collana Focus Anpal n. 122, Roma, 2021
https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762872/Focus_FondiParitetici_Covid_Nov2021_122.pdf/94e4a959-b25d-eca2-cb20-39aead842484?t=1636449869726

Anche per il 2020, il tipo prevalente di finanziamento utilizzato dai diversi Fondi per i piani formativi approvati è fortemente legato alla natura prevalente delle imprese aderenti (Tab. 3.14). Quello tramite Avvisi è mediamente il tipo di finanziamento più scelto anche rispetto alla numerosità dei piani, con una percentuale del 55,2%. Scendendo nel dettaglio, si può notare una consistente dispersione dei valori relativi ai diversi Fondi: alcuni, precisamente Fonder, Fondir, Fondo dirigenti PMI, Fondo PMI e Fondo Artigianato, hanno approvato i propri piani esclusivamente tramite Avvisi; altri hanno fatto ricorso a tale canale in misura largamente maggioritaria: è il caso di Fonarcom (93,5%), Foragri (95,7%), Fondolavoro (98%), Fonter (98,4%), Fonditalia (98,7%), Fondoconoscenza (98,7%), Fondoprofessioni (99,6%), Fondobanche (99,8%). Di contro, col finanziamento tramite Conto aziendale è stata approvata la larga maggioranza dei piani di Fondoforte (98,8%), di Fonservizi (84,1%), Fondimpresa (71,3%), Foncoop (69,6%) e Formazienda (68,1%) e una quota di poco inferiore alla metà dei piani di Fondirigenti.

Tabella 3.14 – Ripartizioni percentuali dei piani approvati per tipo di finanziamento del totale degli importi finanziati per Fondo. Anno 2020 (v. a. in euro e val. %)

Fondo interprofessionale	Tipo di finanziamento	
	Piani finanziati attraverso Avvisi	Piani finanziati tramite conto (aziendale o aggregato)
Fonarcom	93,5	6,5
Foncoop	30,4	69,6
Fonder	100,0	0,0
Fondi Dirigenti PMI	100,0	0,0
Fondimpresa	28,7	71,3
Fondir	100,0	0,0
Fondirigenti	51,0	49,0
Fonditalia	98,7	1,3
Fondo Artigianato	100,0	0,0
Fondoconoscenza	98,7	1,3
Fondo PMI	100,0	0,0
Fondobanche	99,8	0,2
Fondoforte	1,2	98,8
Fondolavoro	98,0	2,0
Fondoprofessioni	99,6	0,4
Fonservizi	15,9	84,1
Fonter	98,4	1,6
Foragri	95,7	4,3
Formazienda	68,1	31,9
Totale	55,2	44,8
Valori assoluti	313.423.848	254.592.352

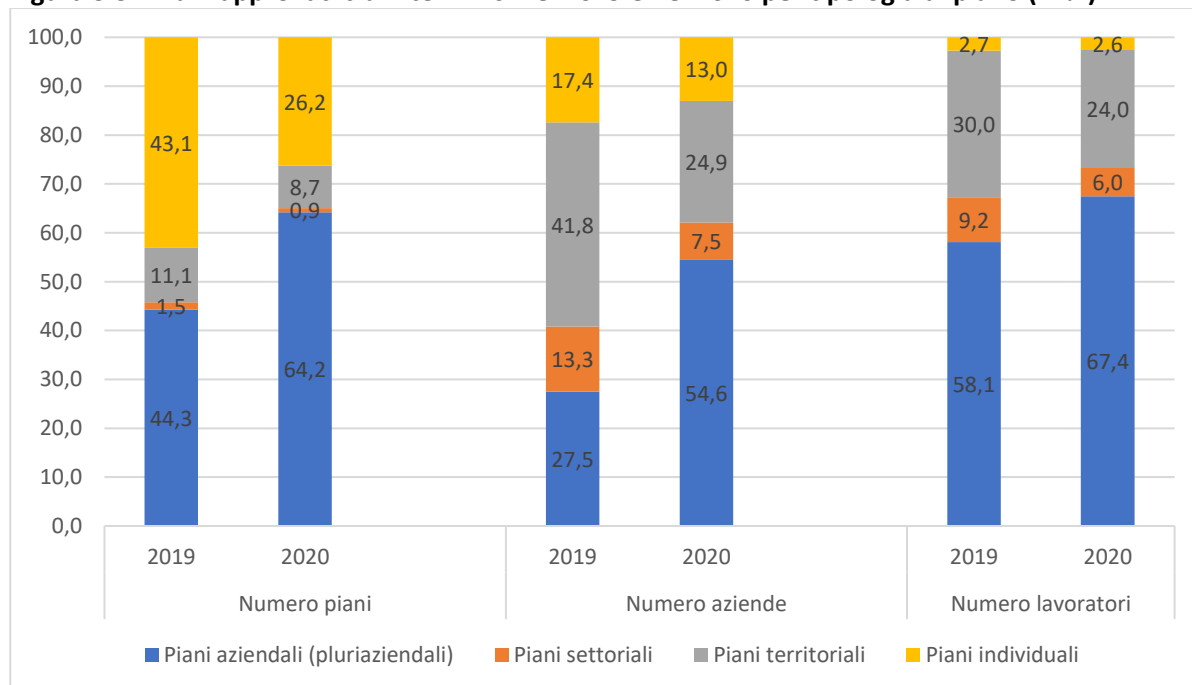
Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

Si osserva ora più nel dettaglio la tipologia dei piani approvati nel 2020, nello specifico di quelli finanziati tramite Avvisi, in confronto a quanto approvato nell'anno precedente (Fig. 3.5): risulta evidente un considerevole aumento, nel 2020, dei piani a carattere aziendale o pluriaziendale: il numero dei piani è aumentato di quasi il 20%, attestandosi al 64,2% del totale; le aziende coinvolte in questo tipo di piani sono il 54,6%, quasi il doppio di quelle del 2019, mentre i lavoratori, che nel 2019 erano il 57,1%, nel 2020 sono pari al 67,4%. Di contro, si ha una sensibile diminuzione del numero dei piani individuali, che passano dal 43,1% del 2019 al 26,2% del 2020; tuttavia, la quota delle aziende interessate da piani formativi di tipo individuale cala di poco – dal 17,4% al 13%, mentre la percentuale dei lavoratori per i quali è stato approvato un piano formativo di tipo individuale si mantiene, nei due anni considerati, pressoché invariata. Si può ipotizzare che la scelta di concentrarsi, nell'elaborare delle proposte formative, essenzialmente su quelle di tipo aziendale o pluriaziendale, soprattutto a scapito di quelle territoriali, sia da ricondursi alle limitazioni soprattutto logistiche imposte dalle misure di contrasto alla pandemia. Concentrarsi sui lavoratori di una sola

azienda rende probabilmente più facile la gestione delle attività formative, in particolare laddove la parte esperienziale è più rilevante; in tal senso un ruolo determinante può averlo giocato il riconoscimento della sede aziendale come sede formativa (secondo la *ratio* che, se i dipendenti possono tornare al lavoro in presenza, con il dovuto rispetto delle misure di contenimento e prevenzione del contagio, possono anche essere formati sul luogo di lavoro). La “dimensione aziendale” dell’intervento formativo potrebbe anche essere stata vista come quella più facilmente gestibile in una fase in cui la classificazione dei territori in zone di diverso colore sulla base di specifici parametri indicativi della situazione epidemiologica ha a lungo ostacolato gli spostamenti tra comuni e regioni diversi.

Nel caso delle proposte formative approvate nel 2020 a valere sui conti aziendali, la distribuzione tra i diversi tipi di piani presenta, rispetto a quella dell’anno precedente, scostamenti meno consistenti. Già nel 2019, infatti, i Conti aziendali erano stati utilizzati per finanziare quasi esclusivamente (94,1%) piani aziendali o pluriaziendali (scelta in linea con la specifica natura del Conto), insieme a piani individuali e settoriali nelle residue misure, rispettivamente, del 5,8% e dello 0,1%; nel 2020 – come già osservato nella tabella 3.7, tra i piani approvati non ci sono né quelli settoriali né quelli territoriali e i piani aziendali costituiscono ben il 99,9% del totale.

Figura 3.5 - Piani approvati tramite Avvisi nel 2019 e nel 2020 per tipologia di piano (v. %)



Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

Nei piani finanziati con gli Avvisi perde un po’ di forza, rispetto al 2019, la finalità della manutenzione/aggiornamento delle competenze – che, con il 36,7% (Tab. 3.15) resta comunque la più scelta – (nel 2019 riguardava il 44,4% dei piani) mentre acquisiscono maggiore spazio gli interventi dedicati al mantenimento dell’occupazione (+2,5%), alla formazione in ingresso (+2,4%), alla competitività settoriale (+1,9%) e, in misura più contenuta, alla delocalizzazione (+0,7%) e alla formazione ex lege, finalità perseguita nell’8% dei casi (+0,4%). Perlopiù invariata la percentuale dei piani che dedicano gli interventi formativi alla competitività di impresa e all’innovazione (30,1%), che restano quindi la seconda finalità maggiormente perseguita.

Nel raffronto tra i piani approvati nella cornice degli Avvisi e quelli finanziati con il Conto aziendale non emergono differenze particolarmente apprezzabili nelle finalità, ad eccezione degli interventi dedicati alla formazione *ex lege* che, nel caso dei piani finanziati tramite Conto, costituiscono quasi un quarto del totale (24,6%, +1,3% rispetto al 2019): è plausibile ipotizzare che all’ulteriore incremento dei piani formativi centrati sulla sicurezza sul lavoro abbia contribuito la necessità per le imprese di formare i propri dipendenti sulle

nuove misure previste dalla normativa, in continua evoluzione nei primi mesi della pandemia, per il contenimento del contagio da virus Sars-Cov-2 sui luoghi di lavoro.

Altra differenza nell'individuazione delle finalità dei piani tra i due diversi canali di finanziamento la si ha rispetto alla formazione in ingresso e al mantenimento dell'occupazione: infatti, se queste due finalità riguardano rispettivamente il 5,2% e il 5,5% dei piani finanziati tramite Avvisi (in numero crescente, come appena visto, rispetto all'anno precedente), risultano residuali per i piani finanziati con il conto formazione (attestandosi, rispettivamente, allo 0,7% e allo 0,6%); similmente, lo sviluppo locale, a sostegno del quale è stato approvato il 4,9% dei piani finanziati con Avvisi, è di interesse quasi nullo per le aziende che ricorrono al Conto aziendale per i propri interventi formativi.

Tabella 3.15 - Finalità dei piani approvati ^(a). Anno 2020 (v. a. e val. %)

Finalità	Piani finanziati attraverso Avvisi	Ripartizioni percentuali	
		Piani finanziati tramite conto (aziendale o aggregato)	Totale
Competitività d'impresa/innovazione	30,1	30,0	30,1
Competitività settoriale	7,4	4,8	6,2
Delocalizzazione/Internazionalizzazione	2,0	0,7	1,4
Formazione ex-lege (obbligatoria)	8,0	24,6	15,5
Formazione in ingresso	5,2	0,7	3,2
Mantenimento occupazione	5,5	0,6	3,3
Manutenzione/aggiornamento delle competenze	36,7	38,4	37,5
Mobilità esterna, outplacement, ricollocazione	0,2	0,0	0,1
Sviluppo locale	4,9	0,1	2,7
Totale finalità	100,0	100,0	100,0
Valori assoluti	36.794	30.154	66.948

1. È stata conteggiata la presenza delle tematiche nei piani approvati, incluse le risposte multiple per piano

Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

Nel presentare il quadro dei piani conclusi nel corso del 2020, con particolare riferimento a quelli finanziati tramite Avvisi, (Tab. 3.16) è utile avere come elemento di confronto i dati relativi ai piani approvati nel 2019. Come osservato nella tabella 3.7, nel 2020 c'è stata una concentrazione di piani approvati sul tipo aziendale o pluriaziendale con la conseguente contrazione, rispetto all'anno precedente, della quota degli altri tipi di piani, in particolare di quelli di tipo individuale e territoriale. La distribuzione dei piani conclusi nel 2020 tra i diversi tipi mostra invece percentuali di valori intermedi tra gli approvati nel 2019 e gli approvati nel 2020. Se, come si è ipotizzato, i mutamenti e le restrizioni correlate alla pandemia hanno determinato dei cambiamenti nelle proposte formative scelte, facendo preferire un ambito operativo più limitato ai "confini" aziendali (evidente nella distribuzione dei piani approvati), tale "virata" non è ancora pienamente evidente nel quadro dei piani conclusi, presumibilmente a causa del contemporaneo svolgimento, fino a conclusione, di piani approvati in periodi antecedenti al 2020. Qualche esempio concreto: tra i piani finanziati attraverso Avvisi, quelli aziendali approvati erano il 44,3% del totale nel 2019 e il 64,1% nel 2020, mentre i piani aziendali arrivati a conclusione nel 2020 sono il 54,3% del totale dei piani. Sempre considerando i piani aziendali finanziati tramite Avvisi, quelli approvati nel 2019 coinvolgevano il 27,5% delle aziende, mentre quelli approvati nel 2020 vedono salire la percentuale delle aziende al 54,6% del totale; i piani aziendali o pluriaziendali che si sono conclusi nel corso del 2020 hanno invece visto coinvolto solo il 26,5% delle aziende, con un dato abbastanza in linea con quanto approvato nell'anno precedente. Parallelamente, nel 2020 la quota dei piani di tipo individuale approvati scende al 26,2%, dal 43,1% del 2019, mentre nel 2020 risulta concluso ancora un 34,7% di piani di questo tipo.

Tabella 3.16 – Numero di piani conclusi per tipologia di piano e di finanziamento. Anno 2020. (Val. % e totali in valori assoluti)

Tipologia del piano approvato	Tipologia di finanziamento del piano approvato					
	Piani finanziati attraverso Avvisi			Piani finanziati tramite conto (aziendale o aggregato)		
	Numero piani	Numero aziende	Numero lavoratori	Numero piani	Numero aziende	Numero lavoratori
Piani aziendali (pluriaziendali)	54,3	26,5	42,3	99,9	99,8	99,8
Piani settoriali	1,4	21,2	17,1	0,0	0,0	0,0
Piani territoriali	9,6	46,0	38,8	0,0	0,0	0,0
Piani individuali	34,7	6,3	1,8	0,1	0,2	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Valori assoluti	18.573	73.754	588.024	19.779	22.335	844.781

Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

I piani giunti a conclusione nel corso del 2020 sono stati nel complesso finanziati con 607.392.875 euro, ai quali i Fondi hanno contribuito con una quota di 510.033.399 euro, pari all'84% del totale finanziato (Tab. 3.17). I finanziamenti tramite Avvisi – cui i Fondi hanno contribuito con una quota del 78,5% - incidono in modo maggioritario sul totale: il 64,7% (393.244.487 euro).

Tabella 3.17 – Finanziamenti complessivi conclusi per tipologia di piano e di finanziamento. Anno 2020 (v. a. in euro e val. %)

Tipologia di piano	Finanziamento tramite Avvisi		Finanziamento tramite conto (aziendale o aggregato)		Totale finanziamenti (Avvisi + conti)	
	Finanziamenti totali (V.A.)	di cui contributo Fondo (V. %)	Finanziamenti totali (V.A.)	di cui contributo Fondo (V. %)	Finanziamenti totali (V.A.)	di cui contributo Fondo (V. %)
Piani aziendali (pluriaziendali)	191.588.710	68,7	231.904.936	94,1	405.493.646	82,1
Piani settoriali	52.585.816	90,4	0	0	52.585.816	90,4
Piani territoriali	129.476.363	90,5	0	0	129.476.363	90,5
Piani individuali	19.593.598	62,5	243.451	96,5	19.837.049	62,9
Totale	393.744.487	78,5	214.148.388	94,1	607.392.875	84,0

Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

Per i piani conclusi nel 2020, le due diverse fonti di finanziamento presentano percentuali totali piuttosto distanti tra loro (Tab. 3.18), decisamente più divergenti di quelle che identificano i finanziamenti dei piani approvati nello stesso anno di riferimento, come sopra osservato (cfr. Fig. 3.4). Con il 64,7% sul totale dei progetti conclusi, gli Avvisi hanno finanziato la larga maggioranza dei piani, per un ammontare complessivo di 393.244.487 euro. Alcuni Fondi (Fonder, Fondo Dirigenti PMI, Fondir, Fondo Artigianato, Fondoconoscenza, Fondo PMI, Fondo Banche, Fondolavoro) hanno fatto ricorso allo strumento degli Avvisi

in modo esclusivo, altri in modo ampiamente prevalente, ad eccezione di Fondimpresa, Fonservizi, Formazienda, Fondirigenti, Foncoop e per i quali il finanziamento tramite conto aziendale rappresenta il canale maggioritario (rispettivamente con l'82,6%, il 78,4%, il 61,6%, il 56%, il 51,1%).

Tabella 3.18 - Ripartizioni percentuali dei piani conclusi per tipo di finanziamento del totale degli importi finanziati per Fondo. Anno 2020 (v. a. in euro e val. %)

Fondo interprofessionale	Piani conclusi	
	Piani finanziati attraverso Avvisi	Piani finanziati tramite conto (aziendale o aggregato)
Fonarcom	92,2	7,8
Foncoop	48,9	51,1
Fonder	100,0	0,0
Fondi Dirigenti PIM	100,0	0,0
Fondimpresa	17,4	82,6
Fondir	100,0	0,0
Fondirigenti	44,0	56,0
Fonditalia	97,5	2,5
Fondo Artigianato	100,0	0,0
Fondoconoscenza	100,0	0,0
Fondo PMI	100,0	0,0
Fondobanche	100,0	0,0
Fondoforte	78,4	21,6
Fondolavoro	100,0	0,0
Fondoprofessioni	99,8	0,2
Fonservizi	21,6	78,4
Fonter	98,7	1,3
Foragri	92,7	7,3
Formazienda	38,4	61,6
Totale	64,7	35,3
Valori assoluti	393.244.487	214.148.388

Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

Alcuni Fondi vedono la presenza esclusiva o quasi - tra quanto concluso nel 2020 - di piani di tipo aziendale o pluriaziendale: è il caso di Fonditalia, Foncoop e Fondirigenti che hanno finanziato solo piani aziendali, di Fonter, che ha finanziato piani aziendali nel 100% dei casi col conto aziendale e nel 99% dei casi con gli Avvisi, e di Formazienda, che vede l'utilizzo del conto aziendale destinato interamente a piani aziendali e quello dello strumento degli Avvisi per il finanziamento di piani aziendali nella misura del 74,7% del totale. Fondimpresa ha interamente dedicato il conto aziendale (che copre il 50,9% dei finanziamenti del Fondo) al finanziamento di piani aziendali. Fonservizi ha finanziato con il conto aziendale (che, come sopra detto, costituisce oltre l'80% del totale) solo piani aziendali o pluriaziendali e, con gli Avvisi, ha finanziato piani aziendali nella misura del 50,3%. Fondodirigenti PMI, con l'esclusivo ricorso allo strumento degli Avvisi, ha finanziato esclusivamente piani di tipo individuale. I piani formativi territoriali hanno avuto un peso molto consistente per For.Agri, costituendo il 56,1% di tutti quelli finanziati tramite Avvisi che rappresentano la quasi totalità di tutti quelli conclusi nel 2020 con il sostegno di questo Fondo. Anche Fondimpresa ha dedicato particolare attenzione ai piani territoriali che, tra quelli finanziati con Avvisi e conclusi nel 2020, sono il 57,4%. Una presenza considerevole di piani territoriali, pari al 46%, la si ha inoltre tra quelli finanziati da Fondo Artigianato che, come detto, ha utilizzato il solo canale degli Avvisi. Questo tipo di piano sembra quindi avere

maggiore spazio negli interventi formativi sostenuti da quei Fondi che, per la loro “vocazione”, per la natura delle imprese ad essi aderenti, si muovono particolarmente nella prospettiva dello sviluppo locale.

Come nell’annualità precedente, circa un terzo dei piani conclusi (31,3%), afferenti ad entrambi i canali di finanziamento, ha previsto attività formative finalizzate alla competitività di impresa e all’innovazione (Tab. 3.19), mentre il 37,1% si è concentrato sulla manutenzione e sull’aggiornamento delle competenze dei lavoratori; i piani finanziati col Conto aziendale hanno individuato quest’ultima finalità in quasi il 40% dei casi. Da notare come la terza finalità più ricorrente (15,6%) sia quella della formazione *ex lege*, generalmente dedicata alla sicurezza sul lavoro, che, nel caso dei piani finanziati con Conto aziendale, arriva ad essere perseguita in quasi il 23% dei casi; come già visto a proposito dei piani approvati nel 2020, l’attenzione per tale tematica mostra un andamento crescente, probabilmente anche in relazione alla necessità di adottare sui luoghi di lavoro nuove misure relative alla sicurezza sanitaria che hanno richiesto la formazione dei lavoratori in tempi ristretti.

Tabella 3.19 - Finalità dei piani conclusi^(a). Anno 2020 (v. a. e val. %)

Finalità	Ripartizioni percentuali		Totale
	Piani finanziati attraverso Avvisi	Piani finanziati tramite conto (aziendale o aggregato)	
Competitività d'impresa/innovazione	31,5	31,1	31,3
Competitività settoriale	6,6	4,4	5,5
Delocalizzazione/Internazionalizzazione	1,1	1,1	1,1
Formazione <i>ex lege</i> (obbligatoria)	9,0	22,8	15,6
Formazione in ingresso	4,8	0,9	2,9
Mantenimento occupazione	6,7	0,4	3,7
Manutenzione/aggiornamento delle competenze	35,2	39,2	37,1
Mobilità esterna, outplacement, ricollocazione	0,1	0,0	0,1
Sviluppo locale	5,0	0,2	2,7
Totale finalità	100,0	100,0	100,0
Valori assoluti	31.310	28.448	59.758

^(a) È stata conteggiata la presenza delle tematiche nei piani conclusi, incluse le risposte multiple per piano

Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

I piani formativi, finanziati tramite Avvisi e Conto aziendale, che si sono conclusi nel corso del 2020 hanno visto nel complesso la partecipazione di 1.432.805 lavoratori, con un incremento di circa 15.000 unità rispetto all’anno precedente. Se però, anziché considerare il numero delle partecipazioni ai corsi, si calcolano le persone che hanno avuto l’opportunità di essere coinvolte in attività formative²⁴⁸, il totale dei lavoratori coinvolti scende a 1.320.248, in calo di circa 97.000 unità rispetto all’anno precedente, distribuiti tra il 60,8% di maschi e il 39,2% di femmine. Quasi sovrapponibile, invece, rispetto all’anno precedente, la distribuzione dei partecipanti tra le diverse fasce d’età: con il 31,9%, la quota maggioritaria di lavoratori formati ha un’età compresa tra i 40 e i 49 anni; seguono i 50-59enni (28,5%) e i 30-39enni (22,3%). Piuttosto contenuta la presenza dei due estremi della curva dell’età nelle attività formative: i giovani fino a 29 anni sono il 9,1% del totale dei partecipanti, mentre i maggiori di 60 anni sono l’8,2%.

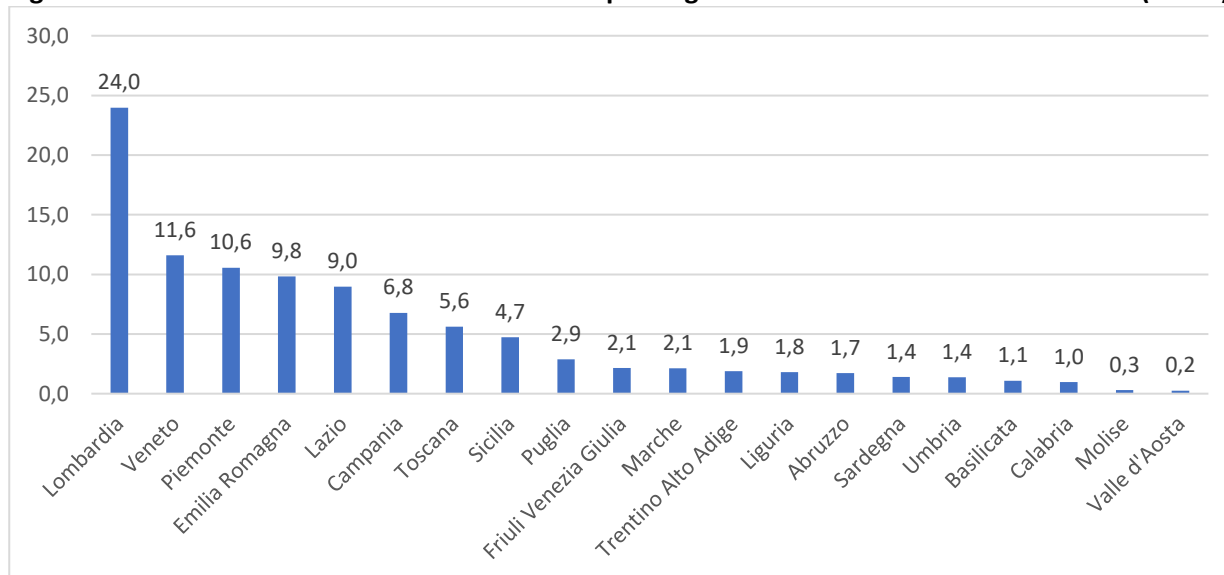
Analizzando il titolo di studio, si osserva una presenza molto significativa (78,1%) di lavoratori che abbiano conseguito almeno un diploma di scuola secondaria superiore, con una quota di diplomati pari al 48,9% e

²⁴⁸ Ogni lavoratore può infatti partecipare, nel corso dell’anno, a più corsi formativi: il numero delle partecipazioni dei lavoratori risulta dunque superiore a quello dei singoli lavoratori destinatari di interventi formativi

una quota di laureati del 22,4%. Va però osservato che il 23,3% dei partecipanti ha avuto un percorso di istruzione che si è concluso al massimo con il conseguimento della licenza media.

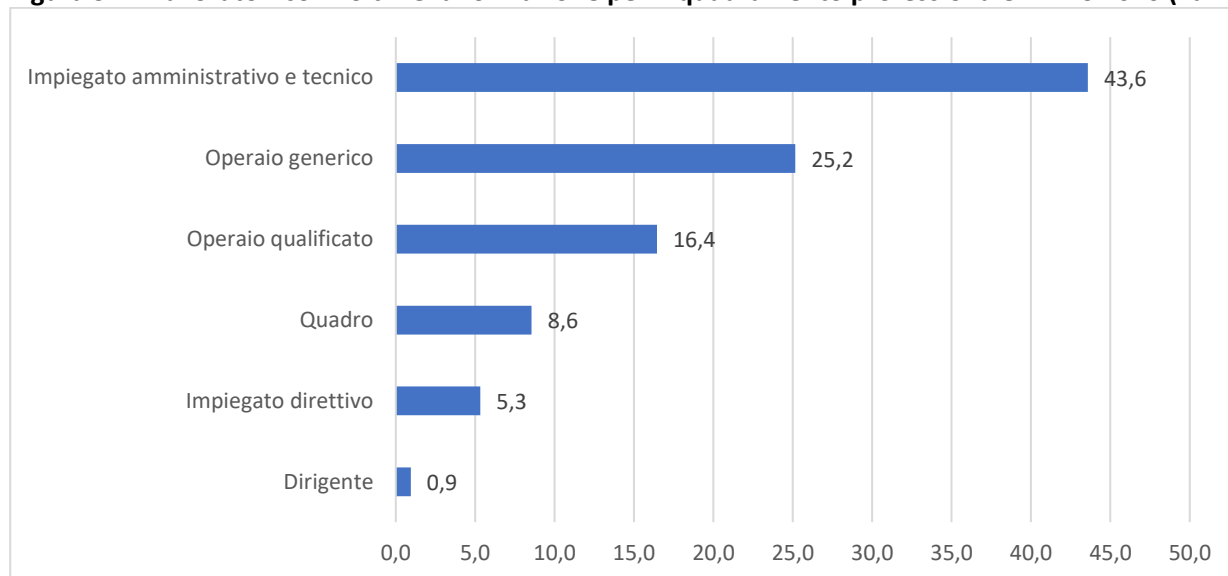
Quasi un quarto dei partecipanti ad attività formative conclusesi nel 2020 è occupato presso imprese situate in territorio lombardo (Fig. 3.6); a netta distanza seguono, nella scala delle regioni sedi delle imprese da cui provengono i destinatari delle attività formative, il Veneto (11,6%), il Piemonte (10,6%), l'Emilia Romagna (9,8%) e il Lazio (9%): in sole cinque regioni, quattro delle quali al nord, si concentra dunque il 65% dei lavoratori.

Figura 3.6 - Lavoratori coinvolti nella formazione per Regione delle sedi di lavoro. Anno 2020 (val. %)



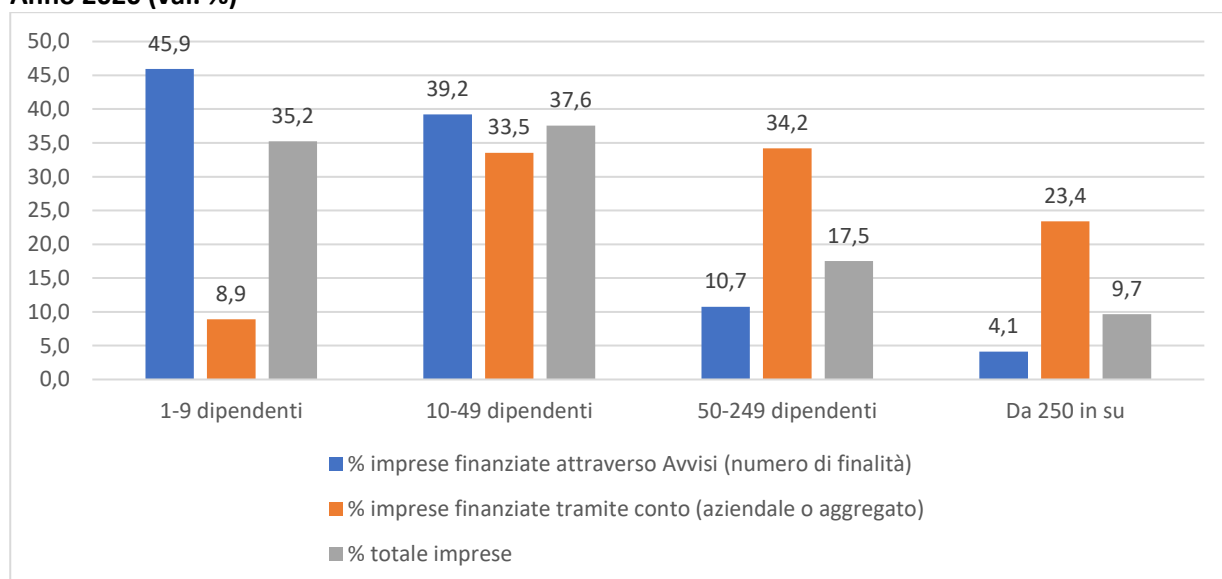
Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

Gli interventi formativi conclusi nel 2020 hanno visto, rispetto all'anno precedente, un'impennata degli impiegati – che, tra direttivi, amministrativi e tecnici, ammontano al 48,9% dei lavoratori formati (Fig. 3.7) (erano il 30,1%) - e il crollo degli operai, che, tra generici (25,2%) e qualificati (16,4%), sono stati 41,6%, a fronte del 61,3% del 2019: questo probabilmente perché la formazione della quale sono generalmente destinatari gli operai prevede, più che per altre categorie, situazioni e strumenti (si pensi alla formazione per l'utilizzo di specifici macchinari) per i quali è fondamentale la presenza fisica: il divieto prolungato di effettuare attività formativa in presenza, cui in altri casi si è efficacemente fatto fronte ricorrendo alla FaD, ha certamente avuto effetti più limitanti sulle attività formative rivolte agli operai. Quadri e dirigenti costituiscono meno del 10% del totale di lavoratori coinvolti in attività formative conclusesi nel 2020.

Figura 3.7 - Lavoratori coinvolti nella formazione per inquadramento professionale. Anno 2020 (val. %)

Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

Anche per i piani conclusi - in linea con quanto osservato all'inizio del paragrafo a proposito della dimensione delle imprese beneficiarie della formazione dei piani approvati - risulta evidente che la scelta di versare la quota dello 0,30% nel Conto aziendale per il finanziamento delle attività di formazione continua viene essenzialmente effettuata dalle aziende di maggiori dimensioni (Fig. 3.8): un quarto delle aziende coinvolte in piani formativi conclusi nel 2020 ha più di 250 lavoratori alle proprie dipendenze, il 34,2% ne ha un numero compreso tra 50 e 249, il 33,5% tra 10 e 50. Di contro, ben il 45,9% delle imprese che hanno scelto il canale di finanziamento degli Avvisi - che si ispira ad una logica solidaristica, redistribuendo le risorse accumulate in modo che a ogni impresa possa essere assicurato l'accesso alla formazione - sono di piccolissime dimensioni, avendo un massimo di 9 dipendenti, il 39,2% ha un numero di dipendenti compreso tra 10 e 49 e meno del 15% restante ha più di 50 dipendenti.

Figura 3.8 – Ripartizione delle imprese coinvolte^(a) nei piani conclusi per classe dimensionale. Anno 2020 (val. %)

^(a) Conteggiata la singola impresa per piano e non le partecipazioni

Fonte: elaborazione ANPAL dei dati inviati dai Fondi interprofessionali

3.4 PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE ATTRAVERSO GLI AVVISI

Si è già avuto modo di sottolineare²⁴⁹ che nel biennio 2020-21 l'ammontare delle risorse dello 0,30% per la formazione dei lavoratori si è contratto rispetto al biennio precedente, di fatto portando la quota effettiva destinata alle attività dei Fondi Interprofessionali vicino allo 0,20% del contributo fiscale.

È dunque su questi ordini di grandezza che i Fondi Interprofessionali impostano la programmazione delle attività a valere sul Conto di Sistema, che si espleta attraverso gli Avvisi.

Come riportato nella tabella 3.20, nel triennio che intercorre tra il 1° novembre 2018 e il 31 ottobre 2021 questa modalità di erogazione dell'attività è stata complessivamente sostenuta con oltre 853 milioni di euro, ma con evidenti fluttuazioni nei diversi periodi di tempo presi in esame.

Tali fluttuazioni non sono esclusivamente imputabili agli effetti sui sistemi economico-produttivi della crisi dovuta al SARS CoV-2, come dimostrato dal fatto che il periodo in cui sono state stanziare le risorse minori precede lo scoppio della pandemia e che nell'anno in cui tale crisi si è manifestata (con il complessivo e repentino blocco delle attività produttive) si è invece avuto il massimo ammontare di finanziamento tra quelli considerati. Il periodo in cui gli effetti della crisi pandemica sono stati più tangibili sulla mole di attività programmate per mezzo degli Avvisi appare dunque essere il più recente²⁵⁰, anche per la difficoltà nella effettiva erogazione di attività formative che spesso non potevano essere svolte in presenza e che, quando possibile, è stato necessario convertire in formule a distanza.

In effetti, le dinamiche nell'andamento degli importi che finanziano gli Avvisi variano per singolo Fondo a causa di un insieme di elementi di differente natura. L'entità di quanto stanziato in un determinato arco di tempo, per esempio, può essere influenzata anche dagli importi destinati agli Avvisi in periodi precedenti e dalle loro caratteristiche in fatto di durata²⁵¹. Allo stesso tempo non si deve dimenticare l'utilizzo che i Fondi fanno dell'altro canale finanziamento dell'offerta formativa, il Conto Aziendale²⁵².

Considerando la particolarità dell'arco di tempo analizzato non stupisce che un complessivo quadro di variazioni coinvolga tutti i Fondi, con scostamenti da un anno all'altro più significativi nei Fondi Interprofessionali più grandi; in tal senso, sono significative le oscillazioni registrate da Fondimpresa, For.Te, Fon.Ter o Fondirigenti (peraltro tutti Fondi di riferimento in settori economico-produttivi in cui l'impatto della pandemia può aver reso difficoltosa la programmazione delle attività formative per questioni sia logistiche che didattico-metodologiche).

Per altri Fondi, quali FonArCom, Fondo Artigianato Formazione, Fon.Coop o Fond.Er, l'anomalia è rappresentata dal periodo intermedio, che si differenzia sensibilmente da quanto registrato negli altri periodi.

In alcuni casi, infine, l'ammontare stanziato per la programmazione delle attività finanziate con Conto di Sistema è cresciuta per tutto il periodo considerato: è accaduto soprattutto a Fondir, ma in minor misura (vista l'entità in termini assoluti degli importi stanziati) anche a Fondo Conoscenza.

²⁴⁹ Cfr par. 3.1 della Parte 2 del presente Rapporto

²⁵⁰ Che si colloca in un arco temporale in cui il sistema economico di produzione di beni e servizi ha dovuto fare i conti con le protratte conseguenze del primo, generalizzato *lockdown* e con le difficoltà derivanti dal garantire la gestione e l'erogazione delle attività (tanto economico-produttive quanto formative) in un contesto influenzato da un sistema variabile di contenimento del rischio pandemico (il cosiddetto sistema a colori su scala regionale istituito con DPCM 3 novembre 2020)

²⁵¹ Allo scopo di regolamentare le tempistiche dell'utilizzo delle risorse e le modalità gestionali, l'ANPAL è intervenuta con la circolare 1/2018, chiarendo che gli importi impegnati dai Fondi Paritetici Interprofessionali devono essere impiegati entro i dodici mesi successivi

²⁵² Nel corso degli anni i Fondi Interprofessionali hanno consolidato propri stili di gestione e programmazione, diversificando l'utilizzo del Conto di Sistema e di quello Aziendale per tematiche, finalità e sovente per classe di ampiezza dell'impresa aderente.

Tabella 3.20 – Risorse stanziare per Avvisi dai Fondi interprofessionali nel triennio 1° novembre 2018 – 31 ottobre 2021 (importi in €)

Fondi Paritetici Interprofessionali	Risorse stanziare		
	1° novembre 2018 31 ottobre 2019	1° novembre 2019 31 ottobre 2020	1° novembre 2020 31 ottobre 2021
Fon.Coop	9.068.000,00	5.000.000,00	11.000.000,00
Fon.Ter	17.160.829,30	27.000.000,00	13.300.000,00
Fond.E.R.	4.000.000,00	6.210.000,00	4.680.000,00
Fondimpresa	20.000.000,00	97.000.000,00	40.000.000,00
Fondir	17.339.000,00	21.572.450,00	30.012.820,00
Fondirigenti	8.000.000,00	17.000.000,00	6.000.000,00
Fondo Artigianato Formazione	35.000.000,00	5.000.000,00	32.000.000,00
Fondo Dirigenti PMI	100.000,00	-	135.000,00
Fondo Formazione PMI	13.000.000,00	12.220.000,00	15.720.000,00
Fondoprofessioni	5.300.000,00	4.846.400,00	4.531.200,00
For.Te.	-	83.000.000,00	5.000.000,00
For.Agri	3.080.000,00	5.400.000,00	5.500.000,00
FonArCom (a)	23.978.053,00	12.911.533,00	23.600.000,00
Fondo Banche Assicurazioni	45.250.413,63	20.662.290,47	21.826.304,18
Formazienda (b)	32.500.000,00	22.000.000,00	20.000.000,00
Fonditalia	15.500.000,00	12.500.000,00	6.000.000,00
Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali	-	1.500.000,00	2.700.000,00
Fondolavoro	3.050.000,00	1.220.000,00	1.500.000,00
Fondo Conoscenza	500.000,00	950.000,00	1.440.000,00
Totale	252.826.295,93	355.992.673,47	244.245.324,18

- L'avviso 2/2020 per un ammontare complessivo di 300 mila euro è stato prorogato anche nel 2021 senza ulteriori risorse aggiuntive. Le sue caratteristiche sono state pertanto incluse nell'osservazione di periodi antecedenti al 1° novembre 2020.
- L'Avviso 2/2017 di Formazienda è stato revisionato il 21 dicembre 2017 e come si legge al Capitolo 4 di tale Avviso, relativo alla dotazione finanziaria "L'Avviso è finanziato dalle risorse stanziare dal Fondo a valere sulla dotazione del Conto Formazione di Sistema determinata secondo la regolamentazione che alimenta lo stesso. Sono complessivamente stanziati € 50.000.000,00 (euro cinquantamiloni/00) per il finanziamento di Progetti Quadro. La copertura dello stanziamento è data dalla previsione del gettito (basata sulle serie storiche degli incassi del Fondo degli ultimi cinque anni attualizzate alla corrente rappresentazione delle aziende aderenti e versanti al Fondo) che verrà incassato nel 2018, 2019 e 2020. Di tale gettito, una quota parte pari a € 10.000.000,00 (euro diecimiloni/00), sono da imputare all'anno 2018, una quota parte pari a € 20.000.000,00 (euro ventimiloni/00), sono da imputare all'anno 2019 e una quota parte, pari a € 20.000.000,00 (euro ventimiloni/00), sono da imputare all'anno 2020..."

Fonte: elaborazione ANPAL sulla base dei dati contenuti negli Avvisi emanati dai Fondi interprofessionali

Nel periodo che intercorre tra il 1° novembre 2020 e il 31 ottobre 2021 erano complessivamente attivi 64 Avvisi²⁵³ su Conto di sistema per un complessivo ammontare di oltre 313 milioni di euro, con un importo medio per Avviso che si avvicina ai 4,8 milioni di euro.

Tuttavia, come evidente nella tabella 3.21, dietro tale media si cela una consistente variabilità: natura, ampiezza e dotazione finanziaria degli Avvisi risentono sia delle peculiarità²⁵⁴ di ciascun Fondo, sia delle scelte progettuali retrostanti l'organizzazione dell'offerta formativa: in virtù di ciò, in alcuni casi i Fondi hanno concentrato gli stanziamenti ricevuti su un più ristretto numero di Avvisi, in altri è prevalsa una strategia opposta.

²⁵³ Da questo punto in poi vengono analizzate le caratteristiche di tutti gli avvisi vigenti nel periodo osservato a prescindere dalla data della loro emanazione

²⁵⁴ Inclusi natura costitutiva del Fondo, ampiezza di rappresentatività (cui si correla l'entità delle risorse disponibili), scelte gestionali e composizione tipologica delle aziende aderenti con le annesse esigenze formative

Tabella 3.21 – Numero Avvisi attivi e relativi importi nel periodo 1° novembre 2020 – 31 ottobre 2021 (importi in €)

Fondi Paritetici Interprofessionali	Numero avvisi	Risorse complessive	Risorse medie per avviso
Fon.Coop	3	11.000.000	3.666.666,67
Fon.Ter	7	13.300.000	1.900.000,00
Fond.E.R	5	4.680.000	936.000,00
Fondimpresa	2	40.000.000	20.000.000,00
Fondir	5	30.012.820	6.002.564,00
Fondirigenti	1	6.000.000,00	6.000.000,00
Fondo Artigianato Formazione	1	32.000.000	32.000.000,00
Fondo Dirigenti PMI	1	135.000	135.000,00
Fondo Formazione PMI	6	15.720.000	2.620.000,00
Fondoprofessioni	9	4.531.200	503.466,67
For.Te	5	72.000.000	14.400.000,00
For.Agri	1	5.500.000	5.500.000,00
FonArCom	7	23.000.000	3.285.714,29
Fondo Banche Assicurazioni	2	21.826.304,18	10.913.152,09
Formazienda	2	20.000.000	10.000.000,00
Fonditalia	1	6.000.000	6.000.000,00
Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali	2	2.700.000	1.350.000,00
Fondolavoro	2	1.500.000	750.000,00
Fondo Conoscenza	2	1.440.000	720.000,00
Totale complessivo	64	311.345.324,18	4.864.770,69

Fonte: elaborazione ANPAL sulla base dei dati contenuti negli Avvisi emanati dai Fondi interprofessionali

Per quanto riguarda il tipo di Avviso (Tab. 3.22), la dimensione aziendale (e interaziendale) è presente in varie combinazioni in 48 casi su 64; allo stesso modo la dimensione territoriale-settoriale lo è in forma esplicita in 33 Avvisi su 64.

Tabella 3.22 – Tipologie di Avvisi attivi nel periodo 1° novembre 2020 – 31 ottobre 2021

Tipologia degli Avvisi	N.
Aziendale - Individuale	2
Aziendale - Interaziendale	19
Aziendale - Interaziendale - Individuale	1
Aziendale - Interaziendale- Territoriale- Settoriale	15
Individuale	8
Settoriale	3
Settoriale - Territoriale	4
Tutte le tipologie	11
Tipologia non esplicitata	1
Totale	64

Fonte: elaborazione ANPAL sulla base dei dati contenuti negli Avvisi emanati dai Fondi interprofessionali

Come noto, per contrastare gli effetti economici della crisi pandemica è stato varato nel corso del 2020²⁵⁵ il Fondo Nuove Competenze, per consentire alle imprese di adeguare le competenze dei lavoratori, destinando parte dell'orario alla formazione. Si ricorda brevemente che il Fondo Nuove Competenze finanzia le ore di stipendio del personale in formazione²⁵⁶ e non le attività formative, quindi quanto contenuto negli Avvisi in riferimento al Fondo Nuove Competenze ne rappresenta un collegamento e non uno stanziamento diretto. Inoltre, anche laddove sia presente un riferimento al Fondo Nuove Competenze, non necessariamente tutte le risorse vanno a finanziare formazione prevista a valere sul fondo in questione.

Ciò premesso, nell'arco di tempo che va dal 1° novembre 2020 al 31 ottobre 2021 sono in complesso 12 gli Avvisi che prevedono la possibilità di finanziare la componente formativa dei Piani a valere su Fondo Nuove Competenze; di questi, 7 sono a finanziamento esclusivo, mentre 5 Avvisi (emanati 1 ciascuno da Fonditalia e Fondo Formazione Artigianato e 3 da Foncoop, complessivamente stanziando 49 milioni) prevedono linee di finanziamento dedicate al Fondo Nuove Competenze, oppure danno la possibilità di finanziare piani a valere su di esso, se coerenti rispetto a temi e modalità definite nei decreti ANPAL.

Nella tabella 3.23 si riportano dal punto di vista finanziario solo quegli Avvisi unicamente dedicati al Fondo Nuove Competenze.

Tabella 3.23 – Avvisi dedicati esclusivamente al Fondo Nuove Competenze nel periodo 1° novembre 2020 – 31 ottobre 2021 (importi in €)

Fondi Paritetici Interprofessionali	Numero avvisi dedicati	Importi stanziati
Fon.Ter	1	1.600.000
Fondoprofessioni	1	180.000
Fondo Formazione PMI	1	1.000.000
Fondo Conoscenza	1	1.150.000
Fonservizi	1	1.200.000
Formazienda	1	10.000.000
For.Te	1	1.000.000
Totale	7	16.130.000

Fonte: elaborazione ANPAL sulla base dei dati contenuti negli Avvisi emanati dai Fondi interprofessionali

Qualsiasi attività annuale di programmazione dell'offerta di formazione professionale contiene, fisiologicamente, degli elementi di ricorsività, anche frutto dell'analisi dei fabbisogni emersi nelle precedenti tornate e di risultati ripetuti nel tempo, che possono avere un peso specifico nel determinare gli indirizzi emanati dai Fondi.

In tal senso può essere letto il consolidarsi della tendenza per la quale, in diversi casi, si registrano proroghe concesse ad alcuni Avvisi e il reiterarsi del finanziamento di altri in più annualità.

La crisi pandemica, con il suo impatto sociale ed economico, tuttavia, ha acuito una sempre maggiore attenzione a temi che, in effetti, hanno trovato larga corrispondenza negli Avvisi emanati nel periodo preso in considerazione. Alcuni di questi erano già entrati nella programmazione delle attività formative finanziate dai Fondi interprofessionali: internazionalizzazione dei mercati, innovazione di prodotti e processi, consolidamento delle competenze per una maggior competitività dei sistemi produttivi ed economici.

In particolare, tutti i Fondi interprofessionali hanno emanato almeno un Avviso volto a finanziare piani formativi focalizzati sul potenziamento/attualizzazione/consolidamento delle conoscenze e delle competenze necessarie a lavorare (a diverso titolo e livello) in un contesto che per modalità, dotazioni strumentali e finalità può aver conosciuto trasformazioni anche significative rispetto al contesto pre-pandemico.

²⁵⁵ Qui si fa riferimento alla normativa contenuta nel D.L. 34/2020 e successive modifiche nel D.L. 104/2020

²⁵⁶ A valere su risorse dello Stato e del FSE - PON SPAO, gestito da ANPAL; per accedere, i datori di lavoro devono aver siglato accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori nazionali più rappresentative o dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda

Accanto a queste tematiche, in modo coerente anche con quanto previsto dal PNRR, altre hanno guadagnato nuova centralità; in tal senso, l'impatto della crisi dovuta al SARS CoV2 è stato un acceleratore di processo. Si pensi in primo luogo ai temi connessi agli andamenti di trasformazione digitale (tanto sotto il versante tecnologico che sotto quello dell'organizzazione del lavoro e dei suoi risultati) che sollecitano un generale processo di trasformazione dell'intero sistema di produzione, erogazione e gestione di beni e servizi.

Altro tema che ha ricevuto impulso dai più recenti eventi e che è, di fatto, un asse portante delle politiche internazionali, comunitarie e nazionali è quello che affronta lo sviluppo di una economia basata sull'innovazione sostenibile, a impatto ridotto sugli ecosistemi e inclusiva: si tratta, in questo caso, di formare figure professionali che sappiano agire ruoli ai più differenti livelli in un nuovo paradigma sociale, economico e produttivo determinato da quelle che vengono comunemente definite *Blue* e *Green Economy* e, al tempo stesso, in grado di operare in un sistema in transizione che deve nel contempo garantire un innalzamento della qualità dei beni prodotti e dei servizi offerti.

Attenzione è stata posta, nel complesso, anche a pratiche di welfare aziendale, alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro in un diffuso ricorso allo *smart working*, alla formazione per la prevenzione del rischio pandemico sui luoghi di lavoro.

Un ulteriore aspetto che tradizionalmente gli Avvisi regolano e definiscono riguarda la metodologia di formazione (Tab. 3.24). In questo caso l'impatto della crisi pandemica ha avuto i suoi effetti, rafforzando una linea progettuale che aveva già iniziato a manifestarsi in precedenza. Infatti, oltre alle tecniche più consuete quale è l'aula (nello specifico indicata in 56 Avvisi su 64), si ricorre sempre di più alla formazione a distanza (FaD sincrona in 46 Avvisi e asincrona in 35). Accanto a ciò sono utilizzate largamente anche forme di apprendimento guidato ed esperienziale, che soprattutto per alcuni livelli (dirigenziali, manageriali o quadri di alto profilo) o in alcune categorie produttive sono elemento imprescindibile. Sono incentivate anche formule miste²⁵⁷ e non di rado si arriva a fissare dei massimali di erogazione per tipologia didattica. Tale diversificazione risponde anche all'annosa problematica di rendere più attraente e per molti aspetti efficiente la prassi formativa per una utenza poco propensa a essere posta nel più tradizionale contesto d'aula, ma apre al tempo la necessità di potenziare strumenti di verifica e controllo sia della qualità degli apprendimenti, sia della effettiva capacità di tenuta delle metodologie didattiche (soprattutto, ma non solo di quelle a distanza) in specifici contesti.

²⁵⁷ Anche se in alcuni casi si escludono modalità in autoformazione e negli Avvisi si tende a fissare una percentuale minima di attività formativa in aula

Tabella 3.24 – Previsione di presenza delle metodologie formative negli Avvisi emanati/attivi nel periodo 1° novembre 2020 – 31 ottobre 2021. Dati e percentuali su 64 Avvisi

Metodologia formativa	N.	%
Aula	56	87,5
FaD sincrona	46	71,9
FaD asincrona	35	54,7
<u>Training on the job</u>	32	50,0
<i>Coaching</i>	31	48,4
Webinar / seminari / convegni	31	48,4
Affiancamento	26	40,6
<i>Action learning</i>	7	10,9
Laboratori / <i>project work</i>	6	9,4
Outdoor	7	10,9
Autoapprendimento (esclusa FaD)	4	6,3
<i>Role playing</i>	2	3,1

Fonte: elaborazione ANPAL sulla base dei dati contenuti negli Avvisi emanati dai Fondi interprofessionali

Nell'ambito della valorizzazione dell'apprendimento permanente e del riconoscimento dell'importanza degli apprendimenti in contesti formali, non formali e informali si sta progressivamente affermando un nuovo paradigma della strutturazione della formazione continua, a partire dagli aspetti programmatori e progettuali.

Infatti, in linea con quanto sta avvenendo a livello nazionale e regionale²⁵⁸, continua il processo che vede i Fondi interprofessionali sempre più indirizzati verso la promozione di percorsi formativi, a partire dalla progettazione delle attività formative per competenze²⁵⁹, che portino ad attestazioni che favoriscano la trasparenza e la spendibilità delle competenze acquisite dai lavoratori.

Quello della chiara riconoscibilità di competenze e conoscenze acquisite dai lavoratori e della loro valutazione ai fini di processi certificatori è un tema a cui i Fondi interprofessionali hanno dedicato nel corso degli ultimi anni non pochi sforzi di dibattito, analisi, sperimentazione e implementazione.

Non è questa la sede per approfondire lo specifico argomento, ma ci si limita a osservare che presso i Fondi è grande la consapevolezza che al tema delle certificazioni si lega quello della qualità dell'offerta e, in ultima analisi, quello della piena tracciabilità delle diverse fasi che intercorrono tra la programmazione dell'offerta formativa e la conclusione (con relativi esiti) dei percorsi erogati.

Non poche sono le difficoltà di ordine empirico e concettuale da affrontare per implementare una progettazione per competenze che permetta la chiara certificabilità di conoscenze e competenze acquisite, per cui non sorprende se allo stato attuale sono in uno stato di maggior avanzamento quei Fondi con rappresentanze settoriali più omogenee²⁶⁰; tuttavia, il processo è complessivamente avviato ed è focalizzato anche presso quei Fondi ancora impegnati a sciogliere una serie di nodi problematici (sovente collegati con la multisettorialità e/o con particolari caratteristiche di alcuni settori).

Per citare alcuni esempi, il Fondo Banche Assicurazioni già dal 2013 prevede nei percorsi formativi la certificazione sulla base di prassi definite da ACCREDIA, a partire dalle qualifiche dei profili del credito descritte secondo la metodologia dell'EQF e in raccordo con i descrittori dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni; tale Fondo fornisce uno strumento importante per vedere riconosciute le conoscenze e le capacità acquisite nel corso della propria vita lavorativa offrendo a tutti i lavoratori gratuitamente, l'opportunità di sostenere l'esame per la certificazione del proprio profilo professionale.

²⁵⁸ DIM 5 gennaio 2021, *Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze*

²⁵⁹ Uno specifico invito in tal senso era già contenuto nella Circolare 1/2018 dell'ANPAL

²⁶⁰ Si pensi a For.Agri e a Fondo Banche Assicurazioni

Nel 2018 For.Agrì ha avviato una sperimentazione²⁶¹ che verte sia sulla messa in trasparenza delle competenze possedute dai destinatari degli interventi formativi in ingresso (ovvero all'avvio dell'attività di formazione), sia sulla conseguente progettazione personalizzata per competenze, sia sulla validazione degli apprendimenti al termine degli interventi formativi.

Sempre sulla stessa linea concettuale, che sposta il focus dalla realizzazione delle attività formative alle competenze acquisite, rinforzate, aggiornate per mezzo di tali attività si colloca la direzione strategico-progettuale intrapresa da Fondir, che dal 2018 con il dichiarato intento di accompagnare le aziende aderenti verso una progettazione di qualità ha lavorato per sistematizzare e standardizzare il ventaglio di competenze che, tramite l'attività finanziata dal Fondo, si intende rafforzare, potenziare, attualizzare. Una particolare attenzione, in questo processo, è stata posta verso le competenze digitali, classificate in sette aree: per ciascuna di esse, inoltre, Fondir ha sviluppato un livello di posizionamento del partecipante agli interventi in materia di abilità (consuetudine all'utilizzo di strumenti digitali) e maturità (consapevolezza critica nell'uso degli strumenti).

Infine, ma non certo per ordine di importanza, il Fapi, a chiusura di una sperimentazione avviata nel 2015, dal 2020 ha portato a regime l'utilizzo della "Smart Card competenze" ossia un dispositivo di attestazione delle competenze attraverso il quale l'ente attuatore può progettare uno o più azioni formative in unità di competenze individuate all'interno di un profilo professionale descritto nel repertorio della propria Regione o in un repertorio a scelta tra quelli esistenti, in coerenza con il D.M. 30.06.2015 sul Riconoscimento di qualifiche e competenze delle qualificazioni regionali nell'ambito del Repertorio nazionale e con il d.lgs. n. 150 del 14.09.2015 che istituisce il fascicolo elettronico del lavoratore.

Vale la pena osservare che le esperienze qui testimoniate sono accomunate dal pregio di aver messo a valore, nell'ambito di autonomia della propria programmazione, procedure, metodologie e strumenti in corso di implementazione nel quadro del più complessivo sistema nazionale di certificazione delle competenze, come ad esempio la fase di progettazione formativa supportata dall'Atlante del lavoro e delle qualificazioni per le competenze tecnico-professionali o la fase di attestazione avvalorata dai servizi di individuazione o validazione. Questo dato ha particolare rilievo di prospettiva non solo perché concorre a rafforzare il ruolo strategico dell'offerta di formazione dei Fondi nel più complessivo quadro dell'offerta di istruzione e formazione, non solo perché potenzia la portabilità e l'incrementalità delle competenze acquisite nei percorsi di formazione continua nel più allargato contesto degli ordinamenti e dei sistemi che compongono la strategia italiana per l'apprendimento permanente, ma anche perché l'azione stessa dei Fondi contribuisce attivamente allo sviluppo e alla manutenzione dei dispositivi tecnici e metodologici messi in campo per la portabilità delle competenze, mettendo a fattor comune quel patrimonio di elementi innovativi delle prassi, delle metodologie e dei contesti di apprendimento che tradizionalmente la formazione continua è capace di anticipare.

Sempre su un generale percorso che lega qualità dell'offerta formativa ed efficacia/efficienza del processo nel suo insieme, prosegue l'adozione delle Unità di Costo Standard²⁶² quale strumento per la definizione dei costi e, dunque, della loro rendicontazione al posto della rendicontazione a costi reali; è una tendenza che trova origine anche nella Circolare dell'ANPAL dell'aprile 2018²⁶³ sulla gestione delle risorse finanziarie e sta avvenendo con differenti velocità e, segnatamente, in modo più pronunciato sul versante degli Avvisi rispetto a quanto accade per il Conto formazione.

Nel periodo considerato, il ricorso alla determinazione dei costi per mezzo del costo standard del servizio è indicato in 39 Avvisi su 64 ed è la metodologia utilizzata (in forma esclusiva o meno) da 11 dei Fondi attualmente operanti (Tab. 3.25).

²⁶¹ La sperimentazione ha riguardato 12 piani formativi, riferiti a 79 aziende agricole e a 302 lavoratori

²⁶² Per Costo Standard Unitario si intende il costo di un servizio determinato sulla base di uno studio contenutistico: analisi di mercato, analisi storiche o studi specificamente mirati sulla base di ben definite esigenze e caratteristiche di applicazione

²⁶³ Si rammenta che nella Circolare ANPAL 1/2018, nel quadro di una procedura di semplificazione della determinazione dei costi per la realizzazione delle attività formative, si individuano due alternative: l'adozione della rendicontazione a costi reali, oppure l'adozione della rendicontazione basata su tabelle standard di costi unitari

Tabella 3.25 – Definizione dei costi della formazione da parte dei Fondi Paritetici Interprofessionali

Fondi Paritetici Interprofessionali	Tipo di costi utilizzato	
	Reali	Unità di Costo Standard
Fon.Coop		3
Fon.Ter		7
Fond.Er	5	
Fondimpresa	2	
Fondir		5
Fondirigenti	1	
Fondo Artigianato Formazione	1	
Fondo Dirigenti PMI		1
Fondo Formazione PMI		6
Fondo Professioni	9	
For.Te	1	4
For.Agri		1
Fonarcom		7
Fondo Banche Assicurazioni		2
Formazienda	2	
Fonditalia		1
Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali	2	
Fondo lavoro		2
Fondo conoscenza	2	
Totale	25	39

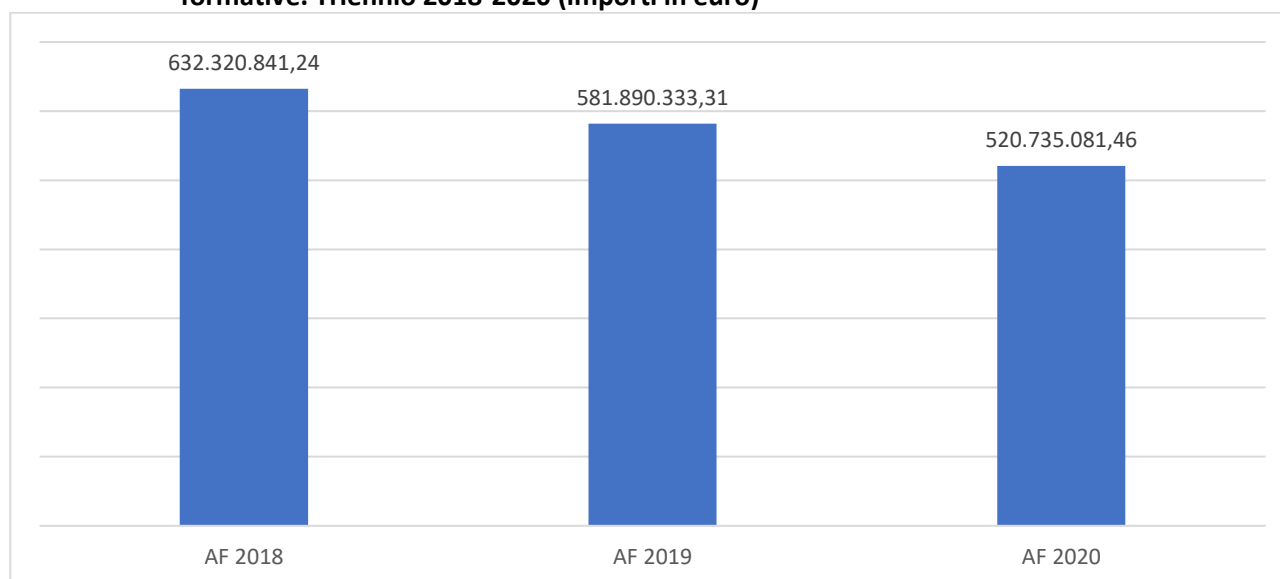
Fonte: elaborazione ANPAL sulla base dei dati contenuti negli Avvisi emanati dai Fondi interprofessionali

Accanto al complessivo quadro degli indirizzi programmatori attuati per mezzo dell’emanazione degli Avvisi, per meglio definire il quadro degli investimenti sostenuti nel Paese per la formazione continua dei lavoratori, può essere utile ricostruire gli importi stanziati dai Fondi per le attività formative.

Come riportato nella figura 3.9 nel triennio 2018-2020 è stato complessivamente speso più di 1,7 miliardi di euro, con una media annua pari a 578,3 milioni; si nota che, nel periodo considerato, la spesa annua imputabile alla formazione è progressivamente calata, ma il dato va meglio esaminato. In primo luogo, l’ammontare di spesa sostenuta del 2018 è un dato anomalo²⁶⁴ rispetto a un trend di più lungo periodo, che registra valori usualmente attorno ai 530 milioni annui; inoltre, il 2020 può risentire delle difficili condizioni in cui i Fondi hanno operato a causa della crisi pandemica, che sovente ha reso necessario uno slittamento delle attività tanto nelle fasi di avvio che in quelle di svolgimento e, dunque, anche un ritardo temporale dei pagamenti delle attività formative erogate.

Pertanto, sarà opportuno attendere dati futuri per vedere su quali ordini di grandezza si attesterà effettivamente la spesa sostenuta.

²⁶⁴ Anche per effetto dell’avvenuta emanazione nel mese di aprile della già più volte richiamata Circolare ANPAL 1/2018 e il conseguente limite temporale per impegnare risorse ricevute in un determinato anno

Figura 3.9 – Importi complessivamente stanziati dai Fondi Paritetici Interprofessionali per attività formative. Triennio 2018-2020 (importi in euro)

Fonte: elaborazione ANPAL su dati Fondi Paritetici Interprofessionali

Infine, allo scopo di accrescere l'eshaustività dell'analisi sulle attività finanziate dai Fondi paritetici interprofessionali si è strutturato un Indice di spesa per le attività formative da parte dei Fondi stessi, ponendo in rapporto la spesa sostenuta con i trasferimenti di risorse dall'INPS da essi ricevute (Fig. 3.10).

Per calcolare tale indice, si correlano le spese per la formazione consolidate in un determinato anno alle cifre trasferite dall'INPS nei dodici mesi precedenti²⁶⁵; il periodo di tempo complessivamente considerato, va dal 2011 al 2019 per quanto riguarda i trasferimenti da parte dell'INPS ai Fondi, mentre per quello che attiene alla spesa da parte dei Fondi si è considerato il periodo dal 2012 al 2020²⁶⁶; l'indice è stato calcolato sia sull'intero arco temporale di riferimento, sia su tre trienni²⁶⁷.

In effetti è proprio l'ultimo triennio quello maggiormente in linea con le dinamiche effettive di spesa dei Fondi Paritetici Interprofessionali rispetto alle somme trasferite dall'INPS, poiché in precedenza lo Stato tratteneva maggiori quote di stanziamento INPS per finanziare le misure volte a combattere gli effetti della crisi economico-finanziaria rispetto a quanto avvenuto in seguito e, inoltre, prima del 2018 il tempo di impegno delle risorse ricevute poteva essere più lungo di quanto avviene attualmente.

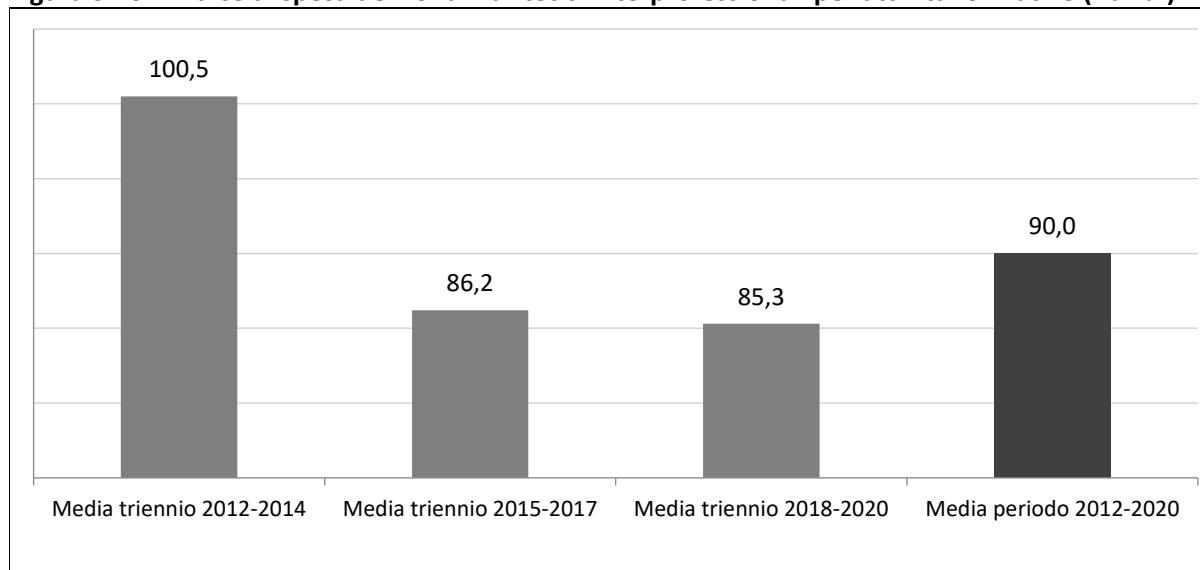
²⁶⁵ Lo sfasamento di 1 anno tra dati INPS e dati sulle spese è coerente con l'ipotesi che le risorse INPS di un dato anno vengano progressivamente spese entro l'anno successivo, come possibile ai sensi delle linee guida emanate ed effettivamente riscontrabile nella pratica di funzionamento dei Fondi paritetici interprofessionali

²⁶⁶ Più precisamente, dal 2012 al 2019 sono state utilizzate le spese consolidate per la formazione, per quanto riguarda il 2020 sono state utilizzate le spese preventivate

²⁶⁷ I dati sono così strutturati:

- Periodo complessivo: Rapporto % tra Media (AFC 2012-2020)/(Media (VI 2011-2019)),
- Trienni: Rapporto % tra Media (AFC triennio T₀)/(Media (VI triennio T₋₁));

AFC= Anni Formativi Consuntivati; VI= Versamenti INPS

Figura 3.10 – Indice di spesa dei Fondi Paritetici Interprofessionali per attività formative (Val. %)

Fonte: elaborazione ANPAL su dati Fondi Paritetici Interprofessionali e INPS

Questo indice, pur con tutti i limiti di cui si è consapevoli, può restituire un interessante quadro statistico e informativo sui meccanismi di spesa e i suoi livelli quantitativi. Allo scopo di renderlo sempre più affidabile si sta lavorando al costante miglioramento dell'interpretazione dei dati contenuti nelle banche dati e alla qualità di queste ultime, nell'ottica di minimizzare il tasso di errore intrinseco che, inevitabilmente, è contenuto nella costruzione di un insieme organizzato di dati provenienti da diverse fonti.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Analisi Ex post della programmazione 2007-2013. Rapporto ANPAL*, Collana Biblioteca ANPAL, n. 18, Roma 2021

AA.VV., *I Fondi Paritetici Interprofessionali ai tempi del Covid*, Novembre 2021, Collana Focus Anpal n. 122, Roma 2021

AA.VV., *La formazione continua in Italia gestita dai Fondi Paritetici Interprofessionali (periodo 2019-2020)*, Metodologie e approfondimenti, Collana Focus ANPAL n. 117, settembre 2021

AA.VV., *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Italia Rapporto sullo stato dell'arte Progetto "Coordinamento nazionale partecipato e multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo"*, Work Package 2 – Task 1, Dipofam, IRCCS INRCA, INAPP, 2020

AA.VV., *Upskilling Pathways Implementation in Italy – Taking apprenticeship and adult learning policies, measures and resources, Percorsi di miglioramento delle competenze della popolazione adulta in Italia. Il punto sulle politiche, i dispositivi e le risorse per l'apprendimento in età adulta*. Report di sintesi, 2019

Agnesi L., Micheletta C., Tersigni V., *L'orientamento di base e la profilazione qualitativa. Rapporto 2020*, Collana Biblioteca Anpal, n. 15, Roma 2021

Angotti R., Di Castro G., *Adulti low skilled al centro di nuove disuguaglianze e discriminazioni multiple*, XLII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Milano, 7 settembre 2022

ANPAL, INAPP, *XX/XXI Rapporto sulla Formazione Continua – Annualità 2018- 2019-2020*, Collana Biblioteca ANPAL, n. 20, Roma 2021

ANPAL, INAPP, *XIX Rapporto sulla Formazione Continua – Annualità 2017-2018*, Collana Biblioteca ANPAL, n. 13, Roma 2020

ANPAL, *XVIII Rapporto sulla Formazione Continua – Annualità 2016-2017*, Collana Biblioteca ANPAL, n. 1, Roma 2018

ANPAL, Circolare n. 1 del 10 aprile 2018, *Linee Guida sulla gestione delle risorse finanziarie attribuite ai Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388*

ANPAL, Circolare n.1 del 23 luglio 2019 e Decreto-legge del 28/01/2019 n. 4

Atti del convegno: *Building lifelong learning systems - Skills for Green and Inclusive Societies in the digital era*, 21-25 June 2021

Audizione del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, Andrea Orlando, nell'ambito dell'esame della Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Commissioni XI Lavoro e XII Affari sociali

Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) Camera dei deputati (Roma, 17 novembre 2021) *Risoluzione 7/00635 "Verifica dell'efficacia degli interventi di politica attiva del lavoro e definizione degli obiettivi generali in materia per le amministrazioni"*, ISTAT 2021

Boeri, T., Caiumi, A., Paccagnella, M., “Mitigating the work-safety trade-off”, in *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers*, Issue 2, April 8. CEPR 2020

Bogers, M., Chesbrough, H., & Moedas, C., “Open innovation: Research, practices, and policies” in *California management review*, 60(2), 5-16, Berkeley 2018

Caselli M., Fracasso A., Scicchitano S., Traverso S., Tundis E., *Stop worrying and love the robot: An activity-based approach to assess the impact of robotization on employment dynamics*, INAPP, Università di Trento, ISPAT <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/896>, 2021

CEDEFOP, Commissione europea, ETF, ICCDPP, ILO, OECD, UNESCO, *Career guidance policy and practice in the pandemic: results of a joint international survey* – June to August 2020.

Cedefop, *The green employment and skills transformation: insights from a European Green Deal skills forecast scenario*. Luxembourg Publications Office 2021

CEDEFOP, ETF, *The importance of being vocational: challenges and opportunities for VET in the next decade*. Cedefop and ETF discussion paper Luxembourg, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020 <http://data.europa.eu/doi/10.2801/318103>

Checucci P., *L'impatto sproporzionato della pandemia sulla popolazione anziana: alcune riflessioni suggerite dall'Active Ageing Index*, Inapp, Policy Brief, n. 23, Roma 2021

Commissione europea, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, COM(2021) 118 final <https://bit.ly/3JoqKVd>

Commissione europea, Digital Economy and Society Index Report 2021. Human Capital, 2021 <https://bit.ly/3uo0khN>

Commissione europea, *Education and training monitor 2020: teaching and learning in a digital age*, Publications Office, 2020 <<https://data.europa.eu/doi/10.2766/759166>>

Commissione europea, Centro comune di ricerca, Tiszberger, M., Komlósi, É., Autio, E., et al., *EIDES 2020: the European Index of Digital Entrepreneurship Systems*, Nepelski, D. (editor), Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/150797>

Commissione Europea, *Employment and Social Developments in Europe* (ESDE), Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017

Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, COM(2020) 456 final <https://bit.ly/3gtyVCY>

Commissione europea, *Innovation & digitalisation: a report of the ET 2020 Working Group on Vocational Education and Training (VET): EIGHT insights for pioneering new approaches*, Publications Office, 2020 <https://data.europa.eu/doi/10.2767/25307>

Commissione europea, *Libro verde sull'invecchiamento: Una nuova solidarietà tra le generazioni di fronte ai cambiamenti demografici*, Bruxelles 27.1.2021 COM (2021) 50 final

Commissione europea, *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, COM(2020) 624 final <https://bit.ly/3ru6awg>

Commissione europea, Proposal for a Council Recommendation on a European approach to micro-credentials for lifelong learning and employability, COM (2021) 770 final

Commissione europea, Proposal for a Council Recommendation on individual learning accounts COM (2021) 773 final

Commissione europea, Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council Laying Down Harmonised Rules On Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act). COM(2021) 206 final <https://bit.ly/3ovHOLL>

Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19*, COM(2020) 139 final < <https://bit.ly/3Hx4lip>>

Commissione Europea, *Quadro europeo di valutazione dell'innovazione 2019*, Bruxelles 2019

Commissione europea, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, COM(2020) 274 final < <https://bit.ly/3grUfZO>>

Commissione europea, *New skills for new jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs*, Brussels 2009

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM/2021/118 final

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *The European Green Deal (EDG)*, 2021

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *A New Skills Agenda For Europe*, Brussels 2016

Consiglio europeo, *Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020 relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza* (2020/C 417/01) < <https://bit.ly/3rtNGvQ>>

Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio sul contrasto alla crisi Covid-19 nel settore dell'istruzione e della formazione* (2020/C 212 I/03) < <https://bit.ly/3rwd7NB>>

Consiglio europeo, *Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)* (2021/C 66/01) <<https://bit.ly/3IYWNKU>>

Consiglio europeo, *Risoluzione del Consiglio su una nuova agenda europea per l'apprendimento degli adulti 2021-2030* (2021/C 504/02) <https://bit.ly/3HmmJzD>

Consiglio europeo, *Dichiarazione di Porto*, 2021 <https://bit.ly/3sgxVaX>

Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio del 24 e 25 giugno 2021* <https://bit.ly/3sgj7c7>

Corte dei Conti, *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2021

Costa M., *Capacitare l'innovazione. La formatività dell'agire lavorativo*. Franco Angeli, Milano 2021

CREA, *#Speciale Covid. Resilienza e reazione del settore agricolo alla crisi Covid*, Centro ricerche politiche e bioeconomia, Roma 2021

Criscuolo C, Gal P., Menon C., *The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 17 Countries*, OECD STI Policy Papers, No. 14, OECD, Paris 2014

Decreto dirigenziale Regione Toscana n. 3096 del 26 febbraio 2020, *POR FSE 2014-2020 - Approvazione avviso pubblico di formazione strategica per "Digital job" e "Green job"*

Decreto interministeriale del 5 gennaio 2021, *Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze (21A00166)*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale n. 13, 18.01.2021

Decreto interministeriale del 30 giugno 2015, *Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale n. 166, 20.07.2015

Decreto-Legge 14 agosto 2020, n. 104 *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*. (20G00122) convertito con modificazioni dalla Legge n. 126 del 13 ottobre 2020 (in S.O. n. 37, relativo alla G.U. 13/10/2020, n. 253)

Decreto-Legge n. 34 del 19 maggio 2020, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (20G00052), convertito con modificazioni dalla Legge n. 77 del 17 luglio 2020 (in S.O. n. 25, relativo alla G.U. 18/07/2020, n. 180)

Decreto Legislativo del 5 novembre 2021, Gazzetta Ufficiale n. 306 del 27 dicembre 2021

Decreto Legislativo n. 150 del 14 settembre 2015, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, n. 221, 23.9.2015

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»*. (20A06109), Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 275, 4.11.2020 – Suppl. Ordinario n. 41

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione*

dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. (20A01381), Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale n.52, 1.3.2020

Deliberazione della Giunta della Regione Veneto n. 1680 del 12 novembre 2018, *Programma Operativo Regionale Fondo Sociale Europeo 2014-2020. Asse I Occupabilità, Obiettivo Tematico 8 "Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori". Reg. UE n. 1303/2013 e Reg. UE n. 1304/2013. Direttiva per la presentazione di "Percorsi di reimpiego per lavoratori a rischio di disoccupazione - Modalità a sportello - Anno 2019"*

Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XI/677 del 24/10/2018, *Determinazioni relative agli avvisi Dote unica lavoro di cui al d.d.u.o n. 11834 del 23.12.2015 e ss.mm.ii; azioni di rete per il lavoro di cui al d.d.s. del 13.6.2017 n. 6935 e ss.mm.ii - Fondo sociale europeo 2014-2020*

Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. X/6686 del 9 giugno 2017, *Linee guida per l'attuazione di azioni di rete per il lavoro - Programma Operativo Regionale - Fondo Sociale Europeo 2014-2020*

Determinazione Dirigenziale Regione Umbria n. 1315 del 9 febbraio 2018, *Azioni di politica attiva del lavoro per i lavoratori coinvolti in crisi aziendali, per i quali non si prospetta un rientro in azienda, e in cassa integrazione guadagni straordinaria, del territorio dell'area di crisi complessa Terni-Narni - Finanziato dal P.O.R. Programma Operativo Regionale F.S.E. (Fondo Sociale Europeo) Umbria 2014-2020 Ob. "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" Asse I "Occupazione" - Priorità di investimento 8.1 - R.A. 8.5 - Priorità di investimento 8.5 - R.A. 8.6 e della relativa modulistica*

D'Amore F., "La cybersecurity ai tempi del Covid19: stato dell'arte e nuovi scenari di attacco" in *Agenda digitale*, 23 luglio 2021, <https://bit.ly/3rpuAhr>

De Masi D., *Smart working: la rivoluzione del lavoro intelligente*, Marsilio Editore, Venezia 2020

De Nul L., Breque M., Petridis A., *Industry 5.0. Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*, Commissione europea 2021

De Zan T., *The Italian Cyber Security Skills Shortage in the International Context*, Centre for Technology and Global Affairs, University of Oxford, Oxford (UK) 2019

Deidda Gagliardo E., "Creare valore pubblico: intervista a Enrico Deidda Gagliardo" in *FPA Digital 360*, 2019 <https://bit.ly/3oh2TOU>

Di Pietro G., Karpiński Z., *COVID-19 and online adult learning*, Publications Office, 2021, Commissione europea, Joint Research Centre 2021 <<https://data.europa.eu/doi/10.2760/886741>>

Dingel J., Neiman B. "How Many Jobs Can be Done at Home?", Working Paper 26948. NBER 2020

Dottori, D., "Robots and employment: evidence from Italy" in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers) 572, Banca d'Italia, Roma 2020

Erikson E.H (1980), *Identity and the Life Cycle*. Norton, New York 2021

Eurofound, *COVID-19: Policy responses across Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020

FRA European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2018*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018

Frumento E., Dambra C., *The HERMENEUT Project. Enterprises Intangible Risk Management via Economic Models based on Simulation of Modern Cyber Attacks*, Proceeding of ICISSP, 2018

Frumento E., Guerini A., *Come può evolvere la formazione nell'ambito della cybersecurity*, Consorzio per la Formazione e la Ricerca in Ingegneria Elettronica (CEFRIEL), Milano 2021

Frumento E., "L'interdisciplinarietà nella cybersecurity e nella formazione: ecco perché è importante" in *Agenda digitale*, 23 novembre 2021 <https://bit.ly/3Gn6ukQ>

Guile, D., "Skill and work experience in the European knowledge economy" in *Journal of Education and Work*, 15(3), 251-276 United Kingdom 2002

Guzzo A., Paliotta A. P., "SPID, come cambia l'accreditamento dei gestori: gli ultimi puntelli legislativi" in *Agenda digitale*, 21 dicembre 2021, <https://bit.ly/3J5Zjzg>

Guzzo A., Paliotta A. P., "Violazioni di dati, se la minaccia viene dall'interno: come limitare i danni" in *Agenda digitale*, 25 ottobre 2021, <https://bit.ly/3Hrj6bJ>

Guzzo A., Paliotta A. P., "Cyber security, come neutralizzare il "fattore umano": le strategie possibili", in *Agenda digitale*, 25 gennaio 2022, <https://bit.ly/3umDxmx>

Hargittai E. (2002), Second-level digital divide: Differences in people's online skills. *First Monday*, 7(4). Retrieved May 17, 2016, from <http://firstmonday.org/article/view/942/>

Hecker I., Spaulding S., Kuehn, D., *Digital Skills and Older Workers*, Urban Institute, September 14 2021

Hijzen A., Martin S., *The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis*, IZA Journal of Labor Policy, 2013

Hijzen A., Venn D., *The Role of Short-Time work Schemes during the 2008-09 Recession*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 115, OECD Publishing, 2011

Hillaire G., Ferguson R., Rienties B., et al., *Research evidence on the use of learning analytics: implications for education Policy*, Commissione europea, Joint Research Centre 2016 <https://data.europa.eu/doi/10.2791/955210>

Huđek I., Širec K., Tominc P., "Digital skills in enterprises according to the European digital entrepreneurship sub-indices: Cross-country empirical evidence" in *Management: Journal of Contemporary Management Issues*, 24(2), 107-119, 2019

Iacono N., Miglietta E., "Competenze digitali, cosa cambia con il Piano Operativo della Strategia Nazionale" in *Agenda digitale*, 7 gennaio 2021, <https://bit.ly/3B1UjIV>

Iacono N., "Europa, una bussola per il 2030 digitale" in *Agenda digitale*, 17 marzo 2021, <https://bit.ly/34EtVZr>

Iacono N., "Europa, dal DESI 2021 agli obiettivi per il 2030" in *Agenda digitale*, 1 dicembre 2021, <https://bit.ly/3gpn4Wr>

IEA, *World Energy Outlook 2021 – Report Analysis*

ILO, *Skilling, upskilling and reskilling of employees, apprentices and interns during the COVID-19 pandemic: Findings from a global survey of enterprises*, International Labour Organisation, Geneva 2021

ILO, *“Working from home: Estimating the worldwide potential”*, Briefing Note, International Labour Organization, Geneva, 7 May 2020

INAPP, *Il lavoro da remoto: le modalità attuative, gli strumenti e il punto di vista dei lavoratori*, InappPolicyBrief, n.26, Roma, gennaio 2022

INAPP, *Rapporto INAPP 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*. Infografica, Inapp, Roma 2021 <<https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3277>>

INAPP, *Rapporto per l'Italia sul quarto ciclo di monitoraggio e valutazione dell'attuazione del Piano di azione internazionale di Madrid sull'invecchiamento e la sua strategia regionale (MIPAA/RIS) 2018-2022*.

INAPP (ISFOL), *Il contributo della formazione allo sviluppo sostenibile (Rapporti 2011-2020)*

Indagine ISPOS, Legambiente, *Osservatorio gli italiani e l'energia - Forum Qualenergia 2021*

INDIRE, *Monitoraggio relativo ai Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti*, Roma 2018

INPS, Circolare n.51 dell'8 aprile 2020, *Differimento dell'obbligo di passaggio al sistema Uniemens (PosAgri) per la contribuzione agricola unificata a decorrere dalle retribuzioni dovute da aprile 2020*

INPS, Circolare n. 65 del 10 maggio 2019, *Articolo 8, comma 2, della legge 29 ottobre 2016, n. 199. Legge di contrasto al caporalato in agricoltura. Adattamento del sistema Uniemens al settore della contribuzione agricola unificata*

ISFOL, PIAAC-OCSE *Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*, Isfol, Roma, 2014

ISTAT, Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, INPS, INAIL, ANPAL, *Il mercato del lavoro 2020: una lettura integrata*, Roma 2020

ISTAT (2020), *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, Roma 2020

Legge n. 234 del 30 dicembre 2021, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*. (21G00256), Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale n.310, 31.12.2021 - Suppl. Ordinario n. 49

Metis GmbH, *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*, Bruxelles 2012

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Servizio per lo Sviluppo Sostenibile, ISFOL, *Una formazione di qualità per la sostenibilità ambientale*, Franco Angeli, Milano 2002

MIUR, *Forum per lo Sviluppo Sostenibile*, 2021

OECD, *Adult Learning and COVID-19: How much informal and non-formal learning are workers missing?* OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris 2021
<https://doi.org/10.1787/56a96569-en>

OECD, *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris 2020

OECD, *Rapporto OCSE sull'occupazione*, OECD Publishing, Paris 2012

OECD, *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, 2013
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>

Olsen D. S., Tikkanen T., "The developing field of workplace learning and the contribution of PIAAC" in *International Journal of lifelong education*, 37(5), 546-559, 2018

Pagani L., Argentin G., Gui M., Stanca L., *The impact of digital skills on educational outcomes: evidence from performance tests*, Educational Studies, 42:2, 137-162, 2016 DOI: 10.1080/03055698.2016.1148588

Paganini P., "Covid-19, il phishing prende di mira i dipendenti che tornano in ufficio: la nuova minaccia" in *CyberSecurity 360*, 3 giugno 2021, <https://bit.ly/3L4J6vV>

Paganini P., "Ransomware: una nuova evoluzione delle pratiche estorsive" in *CyberSecurity 360*, 14 maggio 2021, <https://bit.ly/34a6ck9>

Paganini P., "Log4j è il covid della cybersecurity" in *Agenda digitale*, 18 dicembre 2021, <https://bit.ly/34qLmg7>

Paliotta A. P., "Information Security Governance e PMI: analisi critica di un modello di Risk Management" in *ICT Security Magazine*, 27 novembre 2020, <https://bit.ly/3B1HaQb>

Paliotta A. P., "La "grand challenge" della Pubblica Amministrazione italiana, tra ripresa e resilienza" in *Menabò di Etica e Economia*, 14 aprile 2021, <https://bit.ly/3APo1ks>

Paliotta A. P., "Cybersicurezza, dall'Agenzia nazionale l'impulso per un vero cambiamento" in *Agenda digitale*, 1° ottobre 2021, <https://bit.ly/3mcSdz3>

Paliotta A. P., "CYBERSECURITY/Il vantaggio per le imprese che va oltre l'aumento di fatturato" in *Il Sussidiario*, 19 dicembre 2021, <https://bit.ly/3p5NYYK>

Paliotta A. P., "SPID & CO/ La sfida dell'identità digitale Ue ai modelli di Usa e Cina" in *Il Sussidiario*, 21 ottobre 2021, <https://bit.ly/3GrKbdD>

Paliotta A. P., "CYBERSECURITY/ Finanza e sanità i settori più a rischio di attacchi informatici. Intervista a Pierluigi Paganini" in *Il Sussidiario*, 10 gennaio 2022, <https://bit.ly/3GnYksr>

Paliotta A. P., "Competenze digitali PA, perché il piano Brunetta è ciò che serviva", *Agenda digitale*, 14 gennaio 2022, <https://bit.ly/3H0hDsV>

Pareyson L., *Estetica. Teoria della formatività*, Bompiani, Milano 1996

Pedone A., "The Key Role Of Vocational Education And Training Systems In The Digital Transition. Recovery And Resilience Of Vet Post Covid-19", In "Book of Abstracts of the International Conference of the journal Scuola Democratica. Reinventing Education", Scuola Democratica, Associazione "Per Scuola Democratica" Rome 2021, <<https://bit.ly/3B2eDtP>>

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Missione 5 "Inclusione e coesione"

Pignalberi C., "Giovani, Anziani e Territorio. Promuovere pratiche di apprendimento intergenerazionale come "vettori" di benessere e inclusione sociale" in *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, anno IX, n. 2, dicembre 2021

Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, Novembre 2021

Sistema Informativo Excelsior - Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2022-2026) - Scenari per l'orientamento e la programmazione della formazione, Unioncamere – ANPAL, 2021

Schwab K., Malleret T., *COVID-19. The Great Reset*, World Economic Forum Publishing, Geneva (CH) 2020

Setola R., Assenza G., "Sicurezza delle infrastrutture critiche: è il fattore umano il punto debole" in *Agenda digitale*, 29 maggio 2019, <https://bit.ly/34uTdsW>

Setola R., "Agenzia per la cybersicurezza, l'importanza del fattore umano e della formazione", *Cybersecurity Italia*, 5 luglio 2021, <https://bit.ly/3J3XnY3>

Setola R., "Secret Italy. Dall'industria alla ricerca, come frenare lo spionaggio" in *Formiche*, 9 gennaio 2022, <https://bit.ly/3ohstmU>

Strietska-Ilina O., Mahmud T., *Skills for a greener future: a global view*, ILO, Geneva 2019

Taleb N. N., *Il Cigno nero. Come l'improbabile governa la nostra vita*, tr. it. Il Saggiatore, Milano 2008; ed. or. *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, Random House, New York (NY) 2007

Trabucchi M., Sanpaolo G., Melloni A. M. (a cura di), *La popolazione anziana e il lavoro: un futuro da costruire*, Il Mulino, Milano 2020

Verhagen, A., *Opportunities and drawbacks of using artificial intelligence for training*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 266, OECD Publishing, Paris 2021, <<https://doi.org/10.1787/22729bd6-en>>

Vuorikari, R., Kluzer, S., Punie, Y., *DigComp 2.2, The Digital Competence framework for citizens : with new examples of knowledge, skills and attitudes*, Commissione europea, Joint Research Centre, 2022 <<https://data.europa.eu/doi/10.2760/490274>>

Ufficio parlamentare di Bilancio, *L'impatto finanziario del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Flash n. 1/21 maggio 2021

Zanfrini L., "Guardare oltre la crisi mettendo a frutto la diversità" in *Rivista di Scienze dell'Educazione*, n.2/2017, pp. 227-248.

SITOGRAFIA

https://www.anpal.gov.it/documents/552016/727447/3_Coronavirus_Q-A+No1+-+IT+all.pdf/f4c2f269-ffec-eb88-0aa3-ba689175f68a?t=1587381452283

<https://www.anpal.gov.it/fse-e-emergenza-covid-19>

<https://www.anpal.gov.it/programma-gol>

<https://www.creapaper.de>

https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/35898>

<https://www.istat.it/it/files//2021/02/II-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>

https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/react-eu-47-miliardi-di-eu-sostenere-loccupazione-le-competenze-e-le_it

<https://www.ministroperilsud.gov.it/it/archivio-ministro-provenzano/notizie/riprogrammazione-fondi-sie/>

<https://www.ministroperilsud.gov.it/it/comunicazione/notizie/react-eu-promossi-programmi-italiani/>

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/credito-d-imposta-formazione>

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/interventi-settoriali-ambientali-e-in-aree-di-crisi>

<https://www.puntosicuro.it/sicurezza-sul-lavoro-C-1/tipologie-di-rischio-C-5/rischio-psicosociale-stress-C-35/le-competenze-digitali-tra-millennials-over-fifty-AR-19203/>

<https://opencoesione.gov.it/it/opendata/>

APPENDICE

DETTAGLIO PER REGIONE E PROVINCIA DELLE ADESIONI AI FONDI INTERPROFESSIONALI

REGIONE PIEMONTE

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Alessandria	4.181	56.483
Asti	1.940	24.250
Biella	1.822	31.552
Cuneo	8.182	110.202
Novara	4.045	50.203
Città metropolitana - Torino	25.077	406.206
Verbano-Cusio-Ossola	1.830	14.672
Vercelli	1.764	28.578
Totale Piemonte	48.841	722.146

REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Aosta	1.948	18.660
Totale Valle d'Aosta	1.948	18.660

REGIONE LOMBARDIA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Bergamo	16.072	263.615
Brescia	20.211	255.506
Como	7.974	117.238
Cremona	4.252	53.732
Lecco	4.718	61.659
Lodi	2.278	28.105
Monza e Brianza	7.893	124.472
Città metropolitana - Milano	45.089	1.256.757
Mantova	4.752	75.339
Pavia	4.732	58.892
Sondrio	3.074	32.536
Varese	11.576	139.997
Totale Lombardia	1362.621	2.467.848

REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Bolzano/Bozen	8.734	114.155
Trento	10.301	116.443
Totale Trentino-Alto Adige/Südtirol	19.035	230.598

REGIONE VENETO

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Belluno	3.325	43.138
Padova	14.222	195.497
Rovigo	2.585	27.502
Treviso	14.686	179.145
Città metropolitana - Venezia	13.125	154.271
Vicenza	14.112	197.268
Verona	12.639	199.111
Totale Veneto	74.694	995.932

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Gorizia	1.679	17.394
Pordenone	4.225	62.523
Trieste	2.353	38.514
Udine	6.954	94.763
Totale Friuli-Venezia Giulia	15.211	213.203

REGIONE LIGURIA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Città metropolitana - Genova	8.520	116.073
Imperia	1.263	12.664
La Spezia	2.419	20.382
Savona	2.245	24.480
Totale Liguria	14.447	173.599

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Città metropolitana - Bologna	14.638	256.626
Forlì-Cesena	7.238	84.914
Ferrara	4.571	42.671
Modena	11.964	160.567
Piacenza	4.015	44.412
Parma	6.712	105.444
Ravenna	6.494	67.359
Reggio Emilia	6.944	124.407
Rimini	6.003	56.386
Totale Emilia-Romagna	68.579	942.786

REGIONE TOSCANA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Arezzo	3.669	45.436
Città metropolitana - Firenze	12.695	190.146
Grosseto	2.537	16.953
Livorno	3.805	38.898
Lucca	3.670	45.721
Massa-Carrara	2.891	20.175
Pisa	4.620	55.602
Prato	4.285	39.334
Pistoia	2.961	30.575
Siena	3.465	35.304
Totale Toscana	44.598	518.144

REGIONE UMBRIA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Perugia	8.374	100.547
Terni	2.494	27.833
Totale Umbria	10.868	128.380

REGIONE MARCHE

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Ancona	6.998	78.148
Ascoli Piceno	2.619	26.941
Fermo	2.457	24.655
Macerata	5.361	57.011
Pesaro e Urbino	5.756	61.472
Totale Marche	23.191	248.227

REGIONE LAZIO

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Frosinone	6.005	50.120
Latina	7.032	66.216
Rieti	1.323	7.599
Città metropolitana - Roma	42.614	1.057.685
Viterbo	3.014	24.731
Totale Lazio	59.988	1.206.351

REGIONE ABRUZZO

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
L'Aquila	2.561	25.030
Chieti	4.520	64.084
Pescara	3.465	34.867
Teramo	3.536	38.708
Totale Abruzzo	14.082	162.689

REGIONE MOLISE

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Campobasso	2.173	16.792
Isernia	1.029	8.840
Totale Molise	3.202	25.632

REGIONE CAMPANIA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Avellino	4.519	39.893
Benevento	3.147	21.516
Caserta	11.550	99.380
Città metropolitana - Napoli	38.259	334.343
Salerno	16.255	122.870
Totale Campania	73.730	618.002

REGIONE PUGLIA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Città metropolitana - Bari	21.648	186.406
Brindisi	5.255	35.594
Barletta – Andria - Trani	6.009	37.381
Foggia	5.901	40.716
Lecce	10.282	74.854
Taranto	6.612	56.696
Totale Puglia	55.707	431.647

REGIONE BASILICATA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Matera	2.241	18.395
Potenza	3.920	33.839
Totale Basilicata	6.161	52.234

REGIONE CALABRIA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Cosenza	6.389	40.867
Catanzaro	4.221	31.107
Crotone	1.636	10.650
Città metropolitana - Reggio di Calabria	5.176	33.229
Vibo Valentia	1.191	7.372
Totale Calabria	18.613	123.225

REGIONE SICILIA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Agrigento	4.458	26.011
Caltanissetta	2.483	26.091
Città metropolitana - Catania	10.460	92.112
Enna	1.583	10.070
Città metropolitana - Messina	6.977	46.754
Città metropolitana - Palermo	13.614	105.948
Ragusa	4.549	31.067
Siracusa	3.303	25.805
Trapani	5.178	29.708
Totale Sicilia	52.605	393.566

REGIONE SARDEGNA

PROVINCE	NUMERO DI UNITÀ LOCALI DELLE IMPRESE ADERENTI	NUMERO DIPENDENTI
Città metropolitana - Cagliari	5.093	58.300
Nuoro	1.990	11.584
Oristano	1.927	11.667
Sassari	7.280	52.039
Sud Sardegna	3.179	22.725
Totale Sardegna	20.279	156.315