

## 5 Ripartire dal capitale umano. Le politiche per la formazione



### Sintesi

---

La dotazione di capitale umano in Italia mostra preoccupanti segnali di debolezza nel confronto con i principali competitor europei e internazionali, chiamando in causa la capacità del sistema di istruzione e formazione di sviluppare le competenze necessarie all'occupabilità delle persone e alla competitività delle imprese. Eppure negli ultimi decenni sono state introdotte importanti innovazioni che si collocano nel solco delle traiettorie di evoluzione degli altri Paesi europei. Sono innovazioni che puntano alla costruzione di un sistema di apprendimento permanente ampio e diversificato, nel quale la filiera professionalizzante assume una connotazione distintiva e funzioni specifiche nel quadro del sistema educativo nazionale. Il capitolo ripercorre brevemente i passaggi più significativi che hanno ridefinito la fisionomia della formazione professionale negli ultimi decenni per adeguarla ai macro-trend globali di cambiamento dei sistemi economici e del lavoro. Quindi esamina le principali policy attualmente in campo, che mirano ad un'offerta di formazione iniziale componibile lungo una filiera tecnico-

professionale, alla diffusione degli strumenti di *work-based learning* per favorire la transizione scuola-lavoro dei giovani, alla costruzione di un'offerta di formazione per gli adulti aperta ai diversi bisogni e capace di integrare anche le utenze più vulnerabili.

Rispetto alle finalità dichiarate, l'implementazione degli interventi mette in evidenza una serie di criticità: la persistenza di ampi divari territoriali (che determina sperequazione nell'accesso all'offerta di formazione), la difficoltà di costruire una governance efficiente per presidiare l'implementazione dei dispositivi sui territori, la mancanza di competenze digitali e le carenze infrastrutturali che impediscono una efficace transizione digitale, e così via. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza rappresenta un'opportunità straordinaria per consolidare ulteriormente il sistema di istruzione e formazione, orientando gli sforzi al superamento delle disuguaglianze: quelle relative alla differente disponibilità di risorse e possibilità di formazione fra i diversi territori, quelle relative alle diverse possibilità di accesso alla formazione per i diversi individui.

### 5.1 Il sistema di formazione: un asset per il rilancio del Paese

Le professionalità e le competenze disponibili in un Paese costituiscono quel 'capitale umano' che è fattore strategico per la produzione e che giocherà un ruolo centrale per la ripresa economica post-pandemia. Su questo fronte l'Italia si porta dietro una serie di criticità e deficit irrisolti, che gettano un'ombra lunga sul futuro. Infatti, sul totale della popolazione di 15-64 anni, l'Italia ha

Istruzione, un gap che viene dal passato



la più elevata percentuale di persone che hanno al più completato la scuola media (il 39,8% nel 2019<sup>1</sup>): in Europa è superata solo da Malta. La quota di popolazione con titoli di livello terziario colloca l'Italia al penultimo posto in Europa (17,4% nel 2019), subito prima della Romania. I valori si discostano di poco considerando solo gli attivi.

L'aumento della partecipazione scolastica ai livelli secondario superiore e terziario è ancora troppo recente per far apprezzare un incremento significativo del livello di qualificazione della popolazione in età lavorativa; oltretutto l'Italia vanta il primato di popolazione più anziana in Europa, con un'età mediana di 46,7 anni contro una media UE27 di 43,7. L'età media più elevata e il basso livello di istruzione spiegano – almeno in parte – la modesta partecipazione degli adulti 25-64enni alle attività di formazione: con la quota dell'8,1% rilevata nel 2019, l'Italia si posiziona molto lontano dalle performance dei Paesi europei più avanzati (ma vicino alla Germania).

Giovani italiani  
agli ultimi banchi

Anche rispetto al patrimonio di competenze dei più giovani non mancano le criticità. Secondo l'indagine OCSE PISA 2018 (Invalsi 2018), il livello di competenza dei 15enni italiani in lettura e scienze è inferiore alla media dei Paesi OCSE; solo per la matematica il risultato dell'Italia si attesta sul valore medio. Inoltre, il tasso di abbandono dei percorsi scolastici senza alcun titolo di livello secondario per i giovani 18-24enni nel 2019 si ferma al 13,5%, rispetto ad una media UE27 del 10,2%; i giovani 30-34enni che hanno conseguito un titolo di istruzione terziaria costituiscono una quota pari al 27,6% in Italia, contro una media UE27 del 40,3%; la quota di giovani Neet sui 25-34enni italiani segna il 23,8%, la percentuale più elevata fra i Paesi UE (media UE27 pari a 14,0%). I pochi dati menzionati sono sufficienti a evidenziare che il patrimonio italiano di conoscenze e competenze è mediamente inferiore rispetto a quello degli altri Paesi europei. Sono risultati che chiamano in causa tanto il sistema di istruzione che quello di formazione, sottolineando l'urgenza di intervenire con misure di policy adeguate ad aumentare l'efficacia dei processi di sviluppo delle competenze. Affrontare questo compito impone una riflessione sui principali interventi di policy attualmente in campo; è una riflessione che deve fondarsi sull'analisi delle progressive trasformazioni intervenute negli ultimi anni, rilette nel confronto con le traiettorie di evoluzione degli altri sistemi europei, e che riguarda la formulazione di proposte di policy che intendono contribuire a rafforzare il piano italiano per la ripresa post-pandemia.

Il primato  
negativo dei  
Neet

Infatti, le ampie trasformazioni dei sistemi economici e del mondo del lavoro degli ultimi decenni hanno sollecitato la revisione dei sistemi di Istruzione

<sup>1</sup> Quando non diversamente indicato, i dati citati nel paragrafo sono estratti dal database Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

e formazione professionale (IFP<sup>2</sup>) in tutti i Paesi europei. La globalizzazione, l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione hanno determinato cambiamenti profondi nella domanda di competenze espressa dai sistemi produttivi. L'evoluzione della struttura demografica, l'allungamento della vita media e il conseguente prolungamento della vita attiva hanno ridefinito le esigenze di formazione degli individui e i loro comportamenti, stimolando una crescita della domanda di formazione oltre che dell'offerta.

Secondo il Cedefop (2019 e 2020), l'evoluzione dei sistemi europei di IFP nel ventennio 1995-2015 si muove lungo traiettorie comuni; le significative differenze che permangono sono il risultato del retaggio storico, culturale ed economico di ogni Paese, che connotano l'evoluzione dei sistemi di IFP come fortemente *path dependent*. Tutti i sistemi europei si orientano verso la progressiva affermazione di un *lifelong learning*, che si realizza attraverso la definizione di un ruolo autonomo della IFP nell'ambito dei sistemi educativi. L'offerta progressivamente si amplia, differenziandosi per i vari target, al fine di rispondere alle esigenze della popolazione nelle diverse fasi della vita, professionale e non. Quindi il sistema di IFP si espande in senso orizzontale, aprendo a nuovi settori, superando i confini storici dell'artigianato e dell'industria manifatturiera, e in senso verticale: dalla collocazione originaria nell'ambito dell'istruzione secondaria superiore, progressivamente si configura una filiera professionalizzante che prosegue al livello terziario.

Nel segno del  
lifelong learning

Anche per l'Italia nella seconda metà degli anni Novanta, a partire dall'emanazione della legge n. 196/97, si apre una stagione di grandi riforme che, nel ridisegnare l'assetto del sistema di istruzione e del mercato del lavoro, inevitabilmente riconfigurano anche il ruolo e l'architettura della formazione professionale in una direzione che si muove in coerenza con le traiettorie europee. È una lunga lista di provvedimenti che, da una parte, testimoniano una crescente consapevolezza della funzione che la formazione professionale può giocare sia nei percorsi individuali di acquisizione di conoscenze e competenze, che nel supportare la competitività del sistema economico, la partecipazione democratica e la coesione sociale; dall'altra parte, fanno rilevare la difficoltà di individuare un assetto efficace e durevole in un contesto che è soggetto a rapide evoluzioni.

La stagione  
delle riforme

Per prima la legge n. 52/2012 formalizza una definizione di apprendimento permanente che si iscrive nella costruzione di un sistema unitario ma plu-

---

<sup>2</sup> Nel capitolo si utilizza l'acronimo IFP come corrispondente dell'acronimo inglese VET ad indicare l'intero sistema di istruzione e formazione nelle sue diverse componenti di offerta rivolte ai giovani e/o agli adulti; si fa riferimento invece all'leFP – Istruzione e formazione professionale – per indicare il canale di acquisizione di qualificazioni triennali e quadriennali inserito come filiera del ciclo secondario del sistema di istruzione.



ralista, che vuole ricomporre i diversi rivoli dell'offerta e i numerosi attori, mettendo al centro le esigenze dei territori in coerenza con il principio di sussidiarietà e assegnando il coordinamento nazionale delle relative politiche alla Conferenza unificata. Si tratta di una prospettiva che appare ancora lontana ma irrinunciabile, nella quale trovano ragione i numerosi interventi che stanno progressivamente ridelineando il sistema di IFP.

Una prima serie di interventi si muove nella direzione di restituire un carattere forte e unitario alla formazione iniziale, consolidandone l'inserimento nel sistema di istruzione, ampliando la sua capacità di includere le utenze più vulnerabili e di rispondere ai nuovi bisogni di professionalità del sistema delle imprese. Le tappe più significative di questo processo sono:

- la costruzione di una filiera dell'Istruzione e formazione professionale (leFP) incardinata nel secondo ciclo del sistema di istruzione;
- l'introduzione di un'offerta di formazione superiore articolata in percorsi regionali di Istruzione e formazione superiore (IFTS) e in percorsi nazionali di Istruzione tecnica superiore (ITS);
- la revisione dello strumento dei tirocini in una cornice unitaria nazionale e il rilancio dell'apprendistato, in particolare nella forma del duale.

Oggi sempre più il dibattito coinvolge anche il mondo universitario, dove si sperimentano lauree professionalizzanti e dottorati industriali, oltre all'apprendistato di alta formazione e ricerca (Fondazione CRUI 2019).

In tutti i Paesi europei l'evoluzione della struttura demografica della popolazione sposta gradualmente l'attenzione sulla formazione degli adulti. L'Italia si colloca fra i Paesi che per primi in Europa hanno avvertito il bisogno di strutturare un sistema organico di offerta dedicato a tale utenza. Ne è una prova il fatto che già nell'anno formativo 1995-96 si verifica il 'sorpasso' della formazione degli adulti sulla formazione di prima qualificazione nell'ambito della programmazione regionale.

Negli anni Novanta si gettano le basi per la costruzione di un sistema di formazione continua che progressivamente si amplia e si diversifica: l'approvazione della legge n. 388/2000 dà il via all'istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali settoriali, che si affiancano alle Regioni e Province autonome nella programmazione di attività formative destinate ai lavoratori dipendenti. Gradualmente la loro platea di beneficiari si allarga, ricomprendendo gli apprendisti, poi gli imprenditori e i titolari di partita Iva come uditori e, da ultimo, i percettori di Reddito di cittadinanza (D.L. n. 4/2019). Fra le misure più recenti vanno ricordati gli strumenti attivati a livello nazionale – quali il credito di imposta legato al Piano Industria 4.0 e il Fondo nuove competenze – e la riforma dell'istruzione per gli adulti attraverso l'istituzione dei Centri provinciali di istruzione degli adulti (CPIA).

L'affermazione  
della formazione  
continua

Ma soprattutto, nell'ultimo ventennio è cresciuto il mercato privato della formazione, a supporto di una quota sempre più elevata di imprese che in autonomia attivano interventi di formazione per i propri dipendenti, per tenere il passo con l'innovazione tecnologica e non solo per ottemperare ad obblighi normativi.

Nell'ambito della contrattazione collettiva appaiono segnali incoraggianti di assunzione di una maggiore responsabilità da parte delle organizzazioni sindacali, come dimostra l'introduzione del diritto soggettivo alla formazione nei CCNL per le imprese del settore metalmeccanico, che sta facendo da apripista per altri settori (elettrico, industria alimentare). È un fiorire di iniziative che conferma l'attenzione crescente sul target degli adulti, anche se i dati sulla partecipazione continuano a certificare la distanza dei risultati italiani da altri Paesi europei.

Complessivamente, gli interventi per i giovani e per gli adulti ricostruiscono una traiettoria che punta alla definizione di un sistema di apprendimento permanente ampio, diversificato, permeabile, inclusivo e di qualità. Tuttavia, l'analisi di dettaglio delle varie linee di policy svela sfide e criticità da superare che si fanno più pressanti nel momento in cui occorre sostenere la fase di ripresa post-pandemica e chiamano in causa un impegno che deve coinvolgere decisori, organismi intermedi, imprese, singoli individui.

## 5.2 Verso una filiera lunga della formazione tecnico-professionale

La cosiddetta 'filiera lunga della formazione tecnico professionale' nasce in risposta ai fabbisogni di professionalità espressi dalle imprese e, più in generale, dal mondo del lavoro.

Con il termine filiera lunga ci si riferisce al sistema che include i percorsi triennali e quadriennali della leFP per il rilascio di qualifiche e diplomi su figure tecnico-operative, i corsi annuali di specializzazione degli IFTS (Istruzione e formazione tecnica superiore) e quelli biennali o triennali di specializzazione degli ITS (Istituti tecnici superiori) volti a formare tecnici specializzati in settori trainanti del mercato nazionale. Un ruolo particolare, in questo ambito è poi giocato dall'apprendistato di primo livello, quale contratto di lavoro mirato all'acquisizione di una qualifica o di un diploma leFP. Queste tre filiere costituiscono una linea, collocata all'interno del sistema italiano di *education*, lungo la quale vengono formate figure professionali la cui specializzazione non passa attraverso il rientro nei canali formativi dell'istruzione (scuola secondaria di secondo grado e percorsi universitari), ma procede in verticale, in percorsi professionalizzanti a crescente specializ-

Formazione  
professionalizzante,  
lo sviluppo  
verticale...



...e quello  
orizzontale

zazione. Pertanto, la 'filiera lunga' costituisce un binario parallelo e distinto da quello dell'istruzione, che non prevede il passaggio verso i percorsi del terziario accademico.

Tali percorsi non sono del tutto slegati dai canali dell'istruzione: in un'ottica di integrazione e di garanzia di opportunità per gli utenti, esistono alcuni possibili passaggi in orizzontale.

Il D.Lgs. n. 61/2017 di riforma dell'Istruzione professionale prevede una possibile osmosi degli allievi tra i percorsi della leFP e quelli degli Istituti professionali, mettendo sullo stesso piano i due soggetti erogatori (i centri accreditati e gli istituti professionali, unificati anche nella Rete delle scuole professionali). Inoltre, IFTS e ITS sono retti da una governance integrata che vede, al loro interno, centri di formazione, istituti scolastici, università e imprese, proprio per favorire il legame tra il sistema di istruzione e formazione e il mondo imprenditoriale.

Il raccordo tra  
formazione  
e lavoro

Nel corso degli anni, le tre filiere professionalizzanti si sono strutturate in maniera molto efficace dal punto di vista regolamentare. Attraverso il lavoro interistituzionale di Regioni, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'Istruzione, si è arrivati a definire repertori di qualifiche validi a livello nazionale, contenenti gli standard minimi necessari per il conseguimento dei titoli, sia con riferimento alle competenze di base che a quelle tecnico-professionali. Sono inoltre stati costruiti i sistemi di accreditamento, definite le modalità di riconoscimento dei crediti in ingresso e di certificazione finali in esito ai percorsi ed intermedi delle competenze acquisite. Al di là delle differenze sul livello delle figure in esito ai percorsi, la comune caratterizzazione delle tre filiere consiste nel forte ancoraggio al lavoro che si esprime attraverso l'ampio ricorso a forme di *work-based learning* (stage, alternanza, laboratori) in vista dell'obiettivo della transizione lavorativa dei discenti. Il target di tali filiere è, infatti, costituito da giovani e meno giovani che intraprendono percorsi formativi con l'obiettivo di trovare un'occupazione.

Ad ottimizzare la connessione tra formazione e lavoro contribuisce l'assetto istituzionale delle filiere, in particolare di leFP e IFTS. Esse, infatti, pur essendo iscritte nel sistema educativo nazionale, fanno capo alla competenza esclusiva delle Regioni. Dal punto di vista dei contenuti formativi, questa doppia appartenenza (sistema di *education* e responsabilità regionale) costituisce un fattore importante poiché comporta, ad esempio, che i titoli abbiano validità nazionale ma che, al contempo, ciascuna Amministrazione possa liberamente introdurre standard formativi aggiuntivi rispetto a quelli minimi nazionali. In questo modo, i contenuti formativi indispensabili a livello nazionale per il conseguimento del titolo possono essere arricchiti di ulteriori

standard che raffino le competenze della figura nazionale sulle richieste dei mercati locali.

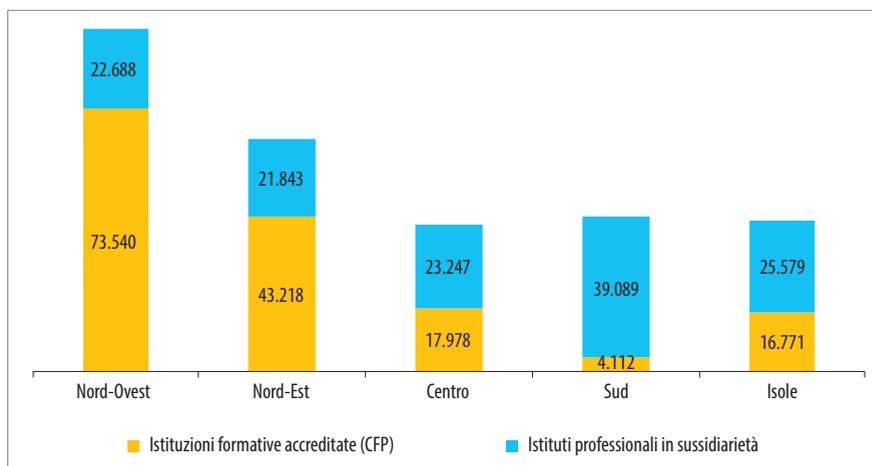
Appare chiaro come tali filiere non si trovino a vivere la criticità tipica di altre componenti del sistema educativo nazionale, il cui tradizionale vulnus è costituito dalla debolezza del legame fra formazione e lavoro. Al contrario, questo legame costituisce la principale chiave del successo di queste tipologie di percorsi. In particolare, il sistema leFP ha visto quasi triplicare la partecipazione degli utenti, tra percorsi realizzati nell'ambito dei centri accreditati e percorsi erogati dagli istituti professionali in regime cosiddetto di 'sussidiarietà'. Si tratta di una crescita esponenziale di una filiera che contava 107mila allievi nell'anno formativo 2009-10 (nei soli centri accreditati) e saliva, con l'avvento dei percorsi leFP negli istituti professionali, a 348mila nell'a.f. 2014-15, fino a rimbalsare a 288mila iscritti nel 2018-19 (Inapp 2021), con una distribuzione territoriale non certo omogenea (grafico 5.1).

Lo sviluppo in verticale della filiera leFP è assicurato dai percorsi IFTS e ITS che si collocano, per numero di annualità, livello di specializzazione e diffusione territoriale, su numeri assai più contenuti: 3.976 allievi per i corsi IFTS (Inapp 2019a) e 4.606 per i corsi ITS terminati nel 2018 (Zuccaro 2020).

Il mondo imprenditoriale guarda con grande attenzione a questi percorsi che costituiscono un bacino di reclutamento delle professionalità tecniche di livello iniziale e intermedio.

L'exploit della leFP: da 107mila a 288mila allievi in 10 anni

**Grafico 5.1 Distribuzione degli iscritti alla leFP (a.f. 2018-19) I-IV anno, per tipologia e per circoscrizione territoriale (v.a.)**



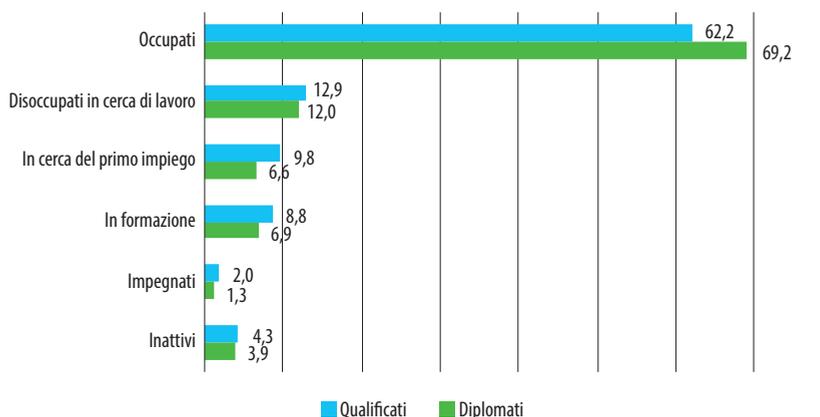
Fonte: Inapp e MLPS – XIX Rapporto sul sistema di leFP e dei percorsi in duale nella leFP - a.f. 2018-19 (2021)



leFP, un  
successo anche  
occupazionale

Particolarmente significativi i dati relativi agli esiti occupazionali (Inapp 2021). L'ultima indagine Inapp evidenzia che, a tre anni dal completamento del corso leFP, il 62,2% dei qualificati e il 69,2% dei diplomati lavora, con un tasso di coerenza (parziale o integrale) dell'occupazione rispetto al percorso formativo del 72% tra i qualificati e del 76% tra i diplomati (grafico 5.2). A due anni di distanza dal conseguimento della specializzazione IFTS, la quota di occupati è del 64%; l'80% di coloro che lavorano ha trovato occupazione entro un anno dalla fine del corso (Inapp *et al.* 2020). Per quanto riguarda gli ITS, il monitoraggio (Zuccaro 2020) sui corsi terminati nel 2018 evidenzia un tasso di occupazione pari all'83% a un anno dal diploma, con una coerenza tra percorso formativo e occupazione del 92%.

**Grafico 5.2** Condizione dei qualificati e dei diplomati della leFP a circa 3 anni dal completamento del percorso – anno 2018 (val.%)



Fonte: Inapp - Indagine sugli esiti formativo-occupazionali dei percorsi IFTS e leFP (2021)

Accanto alle luci, esistono delle ombre: il sistema di leFP, proprio perché in capo alle Regioni, nasce e si sviluppa in maniera non omogenea sul territorio nazionale, secondo le scelte di politica formativa delle diverse amministrazioni. Mentre nel Nord imprenditoriale, dove esiste una forte domanda di operatori e tecnici da parte delle imprese e una presenza consolidata di centri di formazione professionali, le amministrazioni hanno sostenuto robustamente tali percorsi favorendo la crescita della partecipazione, nelle regioni del Centro e del Sud si è preferito promuovere i percorsi leFP realizzati dagli istituti professionali in regime di sussidiarietà integrativa. Nelle aree del Sud,

in particolare, accanto a realtà più strutturate, si registrano ancora territori in cui l'offerta leFP è decisamente residuale.

Il monitoraggio annuale dei percorsi leFP svolto dall'Inapp ha evidenziato come esistano sette diverse combinazioni nelle tipologie di offerta leFP rivolte a ragazze e ragazzi in uscita dalla scuola secondaria di primo grado, a seconda della regione di residenza. Questa disomogeneità dell'offerta, se risponde alle diverse politiche formative adottate dalle amministrazioni, appare assai poco in linea con i dettami costituzionali di pari opportunità formative per i giovani sul territorio nazionale. Il problema dei divari territoriali è dunque un aspetto sul quale è ancora necessario lavorare, affinché tutti i giovani del Paese possano usufruire di un ventaglio di opzioni formative che includa, quanto meno, l'offerta ordinamentale di leFP erogata dai centri accreditati, compreso il quarto anno, con l'eventuale aggiunta dei percorsi a cura degli istituti professionali. Infatti, secondo le nuove previsioni del decreto n. 61/2017, quest'ultima offerta nasce come sussidiaria, cioè accessoria e non sostitutiva della leFP realizzata dai centri di formazione professionale.

Nell'ottica di consentire agli allievi di testarsi in situazione lavorativa già durante il percorso formativo, nel 2016 è stata avviata la sperimentazione del sistema duale nella leFP che, accanto all'utilizzo dell'istituto dell'apprendistato, prevedeva un minimo di 400 ore annue di formazione in alternanza. Il successo della sperimentazione ha determinato, da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, la messa a regime di ulteriori fondi, pari a 125 milioni di euro annui, per mettere a sistema i percorsi realizzati in modalità duale. Questa politica ha costituito lo specchio di quanto promosso dalla legge n. 107/2015 nel sistema di istruzione, che ha rilanciato la modalità dell'alternanza scuola lavoro (già normata a partire dal 2007), prevedendo l'obbligo per tutte le scuole superiori di secondo grado, di effettuare, dal terzo anno, un minimo di 400 ore annue di alternanza (200 per i licei).

Sia nel caso dell'alternanza scuola lavoro (recentemente ridefinita nei Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento - PCTO), che nel caso del sistema duale, l'intento meritorio di favorire esperienze lavorative reali si è scontrato con la difficoltà di reperire, in alcune aree del Paese, un numero di imprese sufficienti a favorire momenti di alternanza per tutti gli studenti. Questo divario ha ulteriormente accentuato le disparità territoriali sopra descritte, potenziando i risultati della formazione dei giovani che vivono nelle regioni con un tessuto imprenditoriale più vivace e lasciando ai blocchi di partenza coloro che si sono dovuti accontentare di strumenti quali l'impresa formativa simulata, molto utile per simulare, appunto, le fasi del lavoro in impresa, soprattutto in termini di auto-imprenditorialità e di avvio di un'azienda, ma certamente non comparabile a una reale esperienza in contesto lavorativo.

Le sette tipologie di leFP

leFP, la fruttuosa sperimentazione del sistema duale



Primum:  
intercettare i  
fabbisogni

L'efficacia nel rispondere alle richieste del mondo del lavoro è data in gran parte dalla capacità delle amministrazioni e dei progettisti di formazione di fotografare efficacemente i fabbisogni di competenze dei territori attraverso analisi mirate. Si capisce, quindi, che la capacità di far evolvere i profili in uscita dalla filiera lunga in sintonia con i rapidi mutamenti del mercato (nazionale e locale) costituisce un fattore fondamentale. In questo senso, va salutata con favore la recente revisione del repertorio della filiera leFP, a cura della cabina di regia costituita da Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'Istruzione, Regioni; va però evidenziato che l'aggiornamento è avvenuto con un pesante ritardo, a causa della complessità di mettere mano a un repertorio che abbia validità nazionale e sia, al contempo, in grado di intercettare i fabbisogni di 21 diverse realtà (le Regioni e le Province autonome), rintracciando un minimo comune denominatore valido per tutto lo Stivale.

Garantire  
l'aggiornamento  
del Repertorio

Analogamente a quanto avvenuto a livello nazionale, anche il processo di aggiornamento dei repertori regionali in molti casi non ha garantito un tempestivo adeguamento dei contenuti formativi all'evoluzione della domanda locale di professionalità. Diverse Regioni hanno tralasciato di elaborare ulteriori standard o curvature che garantissero una maggiore rispondenza dei contenuti formativi (e quindi delle competenze in esito) alla domanda locale di professionalità, replicando quanto definito per le figure della leFP a livello nazionale. Ad entrambi i livelli, appare quindi necessario definire procedure più snelle, e soprattutto continuative e non episodiche, di aggiornamento dei repertori delle filiere formative, per non lasciar correre tempo prezioso tra l'evoluzione della domanda delle figure professionali e il rinnovamento dell'offerta formativa.

Tre filiere  
non  
necessariamente  
in sequenza

Dal punto di vista della componibilità delle tre filiere, va detto che i tre segmenti non sono nati per essere necessariamente sequenziali e questo ha determinato differenti architetture, da parte delle amministrazioni regionali, nel comporre i 'mattoni' della filiera lunga. La mancata definizione delle 'regole' di assemblaggio delle componenti formative, se può risultare funzionale a prevedere diverse possibili soluzioni, determina allo stesso tempo poca chiarezza nella sequenza verticale della filiera lunga. In questo senso, appare necessario avviare un processo di lavoro finalizzato a mettere ordine nei segmenti, definendo una più chiara struttura della verticalità o delle diverse verticalità possibili.

Questo lavoro di ricomposizione è particolarmente importante e deve tenere conto di vari elementi. In primo luogo, i percorsi di leFP riguardano figure di livello iniziale, mentre IFTS e ITS si riferiscono a specializzazioni di livello intermedio; d'altra parte, leFP e IFTS toccano un ampio spettro di settori,

mentre il sistema ITS nasceva con l'obiettivo di concentrarsi sulle figure di alta spendibilità richieste dal mercato negli ambiti emergenti e con un forte legame ai distretti produttivi e quindi, per così dire, geolocalizzate.

La presenza/assenza di sequenze formative possibili per le diverse figure può essere considerata fisiologica: non tutte le figure hanno necessariamente bisogno di tutta la linea. È allora necessario studiare con attenzione le sequenze per ciascun profilo, per definire quelle possibili e identificare eventuali vuoti di continuità, con l'obiettivo, ancora una volta, di accrescere la capacità dell'offerta di formazione di rispondere alla domanda imprenditoriale e di garantire all'utenza un percorso verticale di progressiva specializzazione.

### 5.3 Le competenze chiave per rafforzare l'occupabilità

Nascendo in risposta ai fabbisogni di professionalità espressi dalle imprese, il sistema della *filiere lunga della formazione tecnico-professionale* trova oggi un rinnovato interesse nella funzione assunta dalle competenze chiave, in quanto leve fondamentali per rafforzare la capacità delle figure in esito ai percorsi di leFP, IFTS e ITS di soddisfare in modo coerente le aspettative del mercato del lavoro. Le competenze chiave, infatti, sono quelle risorse di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, l'occupazione, l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva. Esse si sviluppano in una prospettiva di apprendimento permanente, dalla prima infanzia a tutta la vita adulta, mediante l'apprendimento formale, non formale e informale. Con riferimento alla transizione lavorativa, le competenze chiave costituiscono in molti casi, la chiave di volta, nella scelta, da parte di un imprenditore, di assumere una risorsa umana.

Con riferimento al contesto italiano, la risposta immediata alla pandemia da parte delle filiere tecnico-professionali, come di tutto il sistema di istruzione, non ha potuto far altro che conformarsi alle norme, nazionali e regionali, mirate a favorire la didattica a distanza e flessibilizzare le modalità formative in deroga ai relativi vincoli (si pensi, ad esempio, al caso del numero di ore di formazione in presenza o di formazione in impresa). La risposta formativa a più lungo termine, in merito alla quale decisori politici e stakeholder dovranno riflettere e intervenire, riguarda, invece, la capacità di fornire agli allievi, oltre alle competenze tecnico-professionali, competenze chiave in grado di renderli autonomi nel processo di apprendimento, maggiormente flessibili rispetto ai cambiamenti dei contesti e più imprenditivi e autopromozionali nella ricerca del lavoro.

A livello internazionale, l'acquisita consapevolezza dell'importanza delle competenze chiave ha condotto la Commissione europea a emanare nel 2018 una



Le otto key-competences europee

Raccomandazione che le ridefinisce (Consiglio dell'Unione europea 2018), aggiornando il framework elaborato nel 2006 e rinnovando l'esortazione agli Stati membri ad assumerle quali fattori strategici nel processo educativo. Si tratta delle otto *key-competences* europee, articolate nelle quattro competenze di base ricomprese, nel sistema italiano, nei cosiddetti assi culturali validi per tutto il secondo ciclo del sistema di istruzione (linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale) e nelle quattro competenze trasversali (*Imparare a imparare, Competenze sociali e civiche, Spirito di iniziativa e imprenditorialità, Consapevolezza ed espressione culturale*), cui ci si riferisce parlando di *soft skills*.

Sebbene al momento non siano codificati standard relativi alle *soft skills*, nell'ambito della recente revisione del *Repertorio dell'offerta di istruzione e formazione professionale*<sup>3</sup> sono state oggetto di aggiornamento le *Competenze culturali di base*. È stata decisa l'adozione delle *Risorse personali, sociali, di apprendimento, imprenditoriali*, rispetto alle quali le Regioni hanno concordato di avviare nel triennio 2020-2023 una sperimentazione per procedere a definirne i criteri minimi metodologici. In tale prospettiva, pervenire alla determinazione di standard (di processo e di contenuto) condivisi e riconducibili costituisce un'azione essenziale per sviluppare le filiere professionalizzanti in un'ottica di risposta alla nuova domanda di competenze posta dal mondo del lavoro. Declinare i contenuti delle *soft skills*, trasversali alle diverse figure, potrà consentire non solo di individuare valide modalità per la loro valutazione e messa in trasparenza ma anche, in ultima analisi, di identificare efficaci pratiche di trasferimento dei contenuti, così da poter progettare una formazione adeguata a sviluppare tali competenze.

Le *soft skills* alla prova della leFP, una ricerca Inapp

In tale prospettiva, Inapp sta realizzando una ricerca-azione, focalizzata sul fronte della valutazione nella leFP delle quattro competenze chiave europee (le *soft skills* sopra citate), considerate come risorse trasversali di fondamentale importanza non solo per l'ottimale svolgimento del proprio lavoro, ma anche per esercitare una cittadinanza resiliente, attiva e responsabile. La prima fase della ricerca-azione è stata avviata nel 2018 e condotta nell'ambito dei percorsi triennali di leFP offerti da 47 centri di formazione accreditati operanti in 13 regioni. L'obiettivo è definire un dispositivo (modello concettuale, procedure, indicatori, descrittori, strumenti di rilevazione e prove) per l'analisi, la valutazione di tali competenze nella prospettiva di una loro messa in trasparenza e certificazione; lo strumento messo a punto è stato sperimentato attraverso la somministrazione di oltre 10mila prove di verifica a 1.300 allievi, in ingresso e in uscita dal primo e secondo anno di leFP.

<sup>3</sup> Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 01/08/2019.

Le acquisizioni di questa prima fase di indagine restituiscono alcuni elementi di chiara evidenza:

- le *risorse personali, sociali, di apprendimento e imprenditoriali*, che costituiscono una componente sempre più rilevante e pregiata della dotazione del cittadino e del lavoratore, sono da considerare non come fattori a sé stanti, ma nella relazione integrata con le competenze degli assi culturali e tecnico-professionali;
- la loro formazione, e valutazione, si svolge tramite *compiti di realtà*, intesi come situazioni di apprendimento, rette da un *compito-sfida* significativo e dotato di valore;
- sul piano didattico, ciò prevede un curriculum che le contempli in modo integrato fra i traguardi di una proposta formativa unitaria e strutturata per tappe progressive di apprendimento e crescita umana degli allievi;
- sul piano strategico, ciò richiede un'offerta formativa che adotti un curriculum organico con traguardi personali (*soft skills*), culturali e professionali, un'organizzazione flessibile e personalizzata, la metodologia dei compiti di realtà unitari, una valutazione composita e formativa.

Il raggiungimento dei risultati indicati ha condotto a una proposta di continuità dell'indagine orientata a favorire un cambiamento nella leFP profondo e stabile nel tempo sul piano culturale, metodologico e organizzativo.

Una indagine da sviluppare

Le ragioni che spingono per la prosecuzione dell'indagine sono rafforzate sia dall'approvazione del nuovo ordinamento dei percorsi di leFP e del Repertorio delle qualifiche e dei diplomi (Accordo Conferenza Stato-Regioni dell'1 agosto 2019), sia dalla sopracitata sperimentazione delle *risorse personali, sociali, di apprendimento e imprenditoriali*, correlate alle *Competenze chiave per l'apprendimento permanente*, sia, infine, dal nuovo scenario prospettato dal costruendo piano nazionale italiano per il *recovery fund*, per rispondere ai fabbisogni di competenze e sviluppare capitale umano nel nuovo contesto sociale e occupazionale.

La ricerca-azione in tema di valutazione delle competenze chiave condotta da Inapp si iscrive nella necessità di rafforzare la caratterizzazione della filiera lunga nel forte ancoraggio al lavoro, un legame espresso attraverso l'ampio ricorso a forme di *work-based learning* (stage, alternanza, laboratori) in vista dell'obiettivo dell'inserimento lavorativo di giovani e meno giovani. In tal senso, la leva delle competenze chiave si pone quale strumento in grado di amplificare le potenzialità ai fini dell'occupabilità, dello sviluppo personale dei soggetti in apprendimento e della creazione di una forza lavoro preparata e qualificata, in grado di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro.



## 5.4 La diffusione del *work-based learning* per favorire il raccordo fra formazione e lavoro

Tra le diverse modalità di *work-based learning*, l'apprendistato, quale contratto di lavoro a tempo indeterminato a carattere formativo, è considerato lo strumento che presenta maggiore potenzialità ai fini dell'occupabilità, dello sviluppo personale dei giovani e della creazione di una forza lavoro altamente preparata e qualificata, in grado di rispondere alle esigenze del mercato.

Il quadro normativo attualmente vigente – D.Lgs. n. 81/2015 e D.L. del 12/10/2015 – mira a una concreta e organica integrazione tra le filiere dell'istruzione e della formazione con il mondo produttivo. Inoltre, per prevenire i livelli di abbandono scolastico nel medio-lungo periodo e incidere sugli alti tassi di disoccupazione giovanile, è stato avviato un progetto per lo sviluppo e l'implementazione di un sistema duale, indicando il contratto di apprendistato di I livello quale forma privilegiata di inserimento dei giovani nel lavoro.

La crescita  
sbilanciata  
dell'apprendistato

Nell'ultimo decennio, attraverso numerosi interventi legislativi si è cercato di promuovere la diffusione dell'apprendistato e in particolare le due tipologie contrattuali legate all'acquisizione di titoli dei sistemi di istruzione e formazione secondaria e terziaria; ciò nonostante, l'andamento dell'occupazione ha registrato andamenti prevalentemente negativi con segnali importanti di crescita giunti solo a partire dal 2017<sup>4</sup>, rivelandosi strumento poco concorrenziale rispetto ad altre forme contrattuali e connotato dai medesimi elementi distintivi. Infatti, l'osservazione dei dati di lungo periodo rimarca la predominanza di tale strumento nelle regioni del Settentrione e nella forma del contratto professionalizzante, mentre l'apprendistato formativo, pur mostrando una lenta e costante crescita, continua a rappresentare una quota residuale del complessivo dei rapporti di lavoro.

La dimensione  
formativa

Tale quadro si riflette anche nell'analisi della partecipazione alle attività formative finanziate dalle Regioni e Province autonome. I livelli più elevati di partecipazione afferiscono al contratto di apprendistato professionalizzante, mentre i giovani inseriti in apprendistato per l'acquisizione di un titolo di studio non superano il 5% del totale dei formati (Inapp 2019b).

La diffusione dell'apprendistato formativo risulta, inoltre, alquanto eterogenea sul territorio nazionale. I percorsi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale evidenziano una maggiore presenza nelle Regioni con sistemi di leFP già strutturati e consolidati, ovvero prevalentemente nel Settentrione – che accoglie il 97% degli apprendisti in formazione – e nelle

<sup>4</sup> Secondo i dati di Inps - Osservatorio sui lavoratori dipendenti, la crescita più significativa è stata nel 2019 quando il numero medio mensile degli assunti in apprendistato (settore agricolo escluso) ha raggiunto quota 549.342, con una variazione del +13,5% rispetto al 2018.

regioni del Centro, mentre sono pressoché assenti al Sud (una sperimentazione è stata avviata in Calabria) (Inapp 2019b). Risultano molto poco diffusi i percorsi per l'acquisizione del titolo di IFTS e ITS, mentre si evidenzia un maggior interesse e impegno, da parte delle amministrazioni territoriali, nel rafforzare la dualità nell'apprendimento per l'acquisizione del diploma di scuola secondaria superiore e nell'attività di ricerca. Gli apprendisti con contratto di III livello per lo più partecipano a percorsi per l'acquisizione di master (64%, anno 2017); rimangono lontani da significativi livelli di attuazione i percorsi di laurea e dottorato, per la complessità nella curvatura dei curricula accademici alle esigenze delle imprese, nonché nella organizzazione dei percorsi (Inapp 2019b).

Dall'entrata in vigore della riforma del 2015, diverse sono state le misure messe in atto dai decisori per favorire il ricorso al contratto di apprendistato. Attraverso disposizioni contenute nelle leggi di bilancio, sono stati introdotti incentivi all'occupazione stabile di natura decontributiva, anche a carattere strutturale, destinati ai datori di lavoro per l'assunzione di apprendisti. Le agevolazioni previste, che si aggiungono a quelle già 'naturalmente' presenti nel contratto di apprendistato, si differenziano per target di riferimento, ambito territoriale, tipologia di rapporti incentivati, importi e durata. Al fine di rendere l'offerta formativa del sistema di leFP più vicina alle esigenze del mercato del lavoro e alle modalità di apprendimento in alternanza rafforzata e in esercizio di apprendistato (I livello), è stato approvato il nuovo *Repertorio nazionale delle figure di leFP*, entrato in vigore nell'anno formativo 2020/2021. Infine, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha istituito un tavolo tecnico per l'apprendistato di I livello, ampiamente partecipato da diversi stakeholder coinvolti nel sistema di apprendistato, volto a dirimere questioni di carattere tecnico che limitano la diffusione del contratto di apprendistato e ad individuare linee comuni di intervento tra le amministrazioni territoriali. Durante l'emergenza da Covid-19, non sono mancate iniziative volte a tutelare gli apprendisti, nel loro duplice *status* di lavoratori e studenti. Gli apprendisti assunti con contratto professionalizzante hanno potuto beneficiare del trattamento di integrazione salariale ordinario (CIGO), mentre ne sono rimasti esclusi gli apprendisti di I e III livello. Sul versante formativo, dopo una prima fase di interruzione totale delle attività, le amministrazioni territoriali hanno adottato decreti per consentire l'attività formativa in modalità a distanza, derogando anche alle disposizioni precedenti.

Tuttavia rimane la necessità di dover elevare la consapevolezza sulle potenzialità dell'apprendistato tra i diversi stakeholder a livello locale e tra i giovani, le famiglie e il mondo delle imprese. Andrebbero, in tal senso, promosse reti territoriali per irrobustire quei percorsi in esercizio di apprendistato del II e

La spinta per la diffusione dell'apprendistato

I nodi da sciogliere



III ciclo del sistema educativo (IFTS e ITS), al fine di rafforzare la filiera lunga del sistema di istruzione e formazione. L'attuazione dell'apprendistato di I e III livello è di fatto piuttosto complessa, richiedendo un forte impegno di risorse umane e finanziarie. Le istituzioni formative sono state chiamate a rivestire un nuovo ruolo, che le vede soggetti centrali e principali dell'intero processo di attuazione dell'apprendistato formativo; tuttavia, gli obblighi e gli oneri in capo ai soggetti attuatori non sono stati sufficientemente bilanciati con azioni di supporto tecnico-metodologico e con misure specifiche di sostegno economico, atte a favorirne i compiti. Nel momento in cui il Paese deve affrontare i primi effetti di una crisi economica senza precedenti a causa della pandemia da Covid-19, occorre cogliere pienamente l'opportunità di superare le criticità e indirizzare le policy finalizzate all'innalzamento del livello educativo e dell'occupabilità dei giovani verso un consistente ricorso al contratto di apprendistato, quale strategia prioritaria per contenere la disoccupazione. Ancor di più, il contratto di apprendistato professionalizzante può rappresentare uno strumento strategico per lo sviluppo di nuove competenze (*upskilling*) o l'apprendimento di nuove abilità (*reskilling*) per i lavoratori – anche adulti – che a causa della pandemia sono usciti o usciranno dal mercato del lavoro. Le nuove policy dovranno mirare a promuovere un effettivo e più ampio ricorso al contratto di apprendistato, a garantire una più ampia coerenza sistemica attraverso il superamento del divario territoriale in materia di occupazione e formazione e a promuovere una capillare cultura di impresa, fondamentale per lo sviluppo economico e produttivo del Paese. Diversamente dall'apprendistato, il tirocinio extracurricolare non si configura come rapporto di lavoro, ma è una misura formativa di politica attiva che consiste in un periodo di formazione e orientamento *on the job* finalizzato a favorire l'acquisizione di competenze professionali e a facilitare l'ingresso o il reinserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Tirocinio  
extracurricolare:  
un successo solo  
apparente?

Sin dalla sua introduzione nell'ordinamento italiano, il tirocinio ha conosciuto una diffusione e un utilizzo crescenti, tanto da assumere in breve tempo un ruolo essenziale come strumento di raccordo nei processi di transizione dal mondo dell'istruzione e della formazione al mercato del lavoro. Per capire le dimensioni che ha assunto oggi il fenomeno, si consideri che in Italia, nel quinquennio 2015-2019, i tirocini extracurricolari attivati sono stati mediamente 350mila l'anno<sup>5</sup>. Va inoltre evidenziato che, tra le misure di politica attiva avviate nell'ambito del Programma Garanzia Giovani, il tirocinio risulta di gran lunga la misura più utilizzata: dall'avvio del Programma al 31 agosto

<sup>5</sup> Dato elaborato a partire da Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2020) e Anpal (2019).

2020, infatti, sono stati 516mila i tirocini attivati a fronte di un totale di 916mila interventi di politica attiva erogati (Anpal 2020).

Tuttavia, sin dagli anni immediatamente successivi alla sua istituzione, il tirocinio è stato troppo spesso oggetto di un utilizzo non conforme alle finalità dello strumento. Per migliorare il livello qualitativo delle esperienze di tirocinio e aumentarne l'efficacia in termini di ricadute occupazionali, è stato dato avvio a un processo di profonda revisione normativa dell'istituto. Sulla base delle previsioni della legge n. 92/2012, all'inizio del 2013 sono state adottate in sede di Conferenza Stato-Regioni le *Linee guida in materia di tirocini*, che individuavano gli elementi qualificanti dell'istituto e definivano un quadro comune di riferimento basato su standard minimi condivisi.

Successivamente, con l'Accordo del 25 maggio 2017, la Conferenza Stato-Regioni ha provveduto a rivedere, aggiornare e integrare il testo approvato nel 2013. Le discipline regionali e provinciali che hanno recepito le Linee guida del 2017 rappresentano indubbiamente un importante passo avanti nella direzione della qualità delle esperienze di tirocinio e della tutela dei diritti dei tirocinanti. Tuttavia, l'obiettivo della definizione di un quadro unitario a livello nazionale deve fare i conti con disallineamenti e disomogeneità che emergono nelle discipline regionali rispetto alle indicazioni delle Linee guida su alcune questioni di particolare rilievo (individuazione dei soggetti promotori, limiti di durata dei tirocini, ammontare dell'indennità di partecipazione ecc.). Inoltre, permangono delle criticità di carattere generale su cui sarebbe opportuno intervenire in un'ottica di ulteriore rafforzamento dell'efficacia dell'istituto. Una riflessione si impone, in particolare, sulle problematiche connesse al ruolo del soggetto promotore, la cui funzione di garante della qualità formativa risulta cruciale per il buon esito delle esperienze di tirocinio. Su questo tema va in primo luogo evidenziato che, nell'attuazione dei tirocini, talvolta i soggetti promotori assumono un ruolo meramente burocratico-amministrativo, senza assolvere adeguatamente alle funzioni di monitoraggio e verifica dei percorsi formativi. A riprova di questa affermazione si segnala che, nel periodo 2014-2017, sono stati attivati 55mila tirocini nell'ambito delle 'professioni non qualificate', professioni cioè che prevedono lo svolgimento di attività elementari e ripetitive, per le quali non è richiesto un periodo di formazione<sup>6</sup>. È evidente che la responsabilità dell'attivazione di questi tirocini deve essere attribuita, oltre che ai soggetti ospitanti, anche a quei soggetti promotori che hanno avallato l'attivazione di tirocini non conformi alla disciplina e alla natura dell'istituto. A ciò si aggiunga che alcune

Tirocini:  
collaborazione  
fra Stato e  
Regioni

Il promotore  
come garante  
della qualità

<sup>6</sup> Dato al netto dei tirocini svolti da soggetti svantaggiati e disabili, per i quali, in alcune Regioni, è ammesso lo svolgimento di tirocini riferiti a profili professionali elementari, cfr. Anpal (2019).



tipologie di soggetti autorizzati a promuovere tirocini intrattengono rapporti commerciali con le aziende ospitanti, fornendo loro numerosi altri servizi. Va da sé che una situazione del genere alimenta il rischio di una non imparziale azione di controllo della regolarità dei percorsi formativi.

L'aggravante  
della pandemia

A queste problematiche 'storiche' dell'istituto si aggiungono oggi quelle generate dalla drammatica situazione di emergenza sanitaria che stiamo vivendo. A causa della diffusione della pandemia, infatti, nel marzo 2020 diverse Regioni hanno decretato la sospensione dei tirocini in corso. I giovani si sono visti precludere la possibilità di proseguire l'esperienza formativa e, conseguentemente, di beneficiare dell'indennità di partecipazione che, benché non assimilabile né in senso tecnico né in termini quantitativi a un reddito di lavoro, rappresenta quasi sempre l'unica entrata dei tirocinanti<sup>7</sup>. Data l'eccezionalità della situazione, molte Regioni hanno consentito, nei casi in cui vi fosse stata l'effettiva possibilità di proseguire l'attività formativa da remoto, la ripresa dei tirocini in modalità *smart*. Sulla falsariga dello *smart working*, si è assistito dunque alla nascita del cosiddetto *smart training*. Operazione di notevole portata, dal momento che estende a una misura formativa qual è il tirocinio una modalità di esecuzione propria del rapporto di lavoro. In un momento storico nel quale un potente strumento di politica attiva come il tirocinio può rivelarsi strategicamente determinante per la ripresa dell'occupazione giovanile, appare dunque opportuno un ripensamento dell'istituto alla luce delle questioni, finora assolutamente inedite, originate dagli effetti dell'emergenza Covid.

Dallo *smart working* allo *smart training*?

In primo luogo, sarà necessaria una riflessione che porti a stabilire se proseguire o interrompere l'esperienza dello *smart training* una volta superata la situazione di emergenza sanitaria. L'auspicio è che gli orientamenti delle Regioni in ordine alla scelta circa l'abolizione o la 'regolarizzazione' e regolazione dello *smart training* risultino convergenti e condivisi. Se l'orientamento dovesse essere quello di consentire anche nel post-Covid lo svolgimento dei tirocini a distanza, s'imporrà la necessità di strutturare una nuova disciplina che regoli le modalità di attuazione del tirocinio da remoto, definendone adeguatamente termini, limiti e condizioni. Soprattutto sarà necessario preservare la peculiare natura formativa del tirocinio, definendo chiaramente le modalità di svolgimento delle attività di *tutorship*, stabilendo i requisiti specifici dei soggetti ospitanti, individuando le più idonee modalità di monitoraggio, controllo e tracciamento delle attività svolte e prevedendo misure specifiche volte a prevenire e contrastare eventuali, nuove forme di abuso.

<sup>7</sup> Nel corso del primo lockdown, alcune Regioni hanno posto in essere specifiche misure di sostegno economico a favore dei tirocinanti. Sul tema si veda Adapt (2020).

### Box 5.1 Stage4eu: strumenti per chi cerca uno stage in Europa

Aumentare la mobilità transnazionale dei tirocinanti è un obiettivo dichiarato dell'Unione europea. Un tirocinio di qualità svolto in un altro Paese è infatti la miglior porta d'accesso al mercato del lavoro, dal momento che permette ai giovani di formarsi in un contesto internazionale e di acquisire quelle competenze professionali, linguistiche, relazionali e organizzative che potranno rivelarsi determinanti per il loro futuro professionale. Il valore di questa esperienza fa quindi comprendere facilmente quanto sia importante mettere a disposizione dei giovani degli strumenti concreti che li aiutino a cercare, organizzare e affrontare uno stage all'estero.

È sulla base di questi presupposti che l'Inapp ha ideato e realizzato Stage4eu, un'app mobile e un sito web dove i giovani che vogliono fare uno stage in Europa possono trovare informazioni, notizie, testimonianze, consigli utili e le più interessanti opportunità di tirocinio nei Paesi europei.

Stage4eu presenta quattro sezioni informative – una guida completa da consultare prima, durante e dopo lo stage – e uno spazio in cui vengono pubblicate quotidianamente le migliori offerte di stage in aziende multinazionali e organizzazioni internazionali. L'utente può filtrare la ricerca delle offerte selezionando i Paesi e le aree professionali di interesse. Rispetto al sito web, l'app mobile offre inoltre la possibilità di usufruire di un servizio personalizzato di *push notifications*: una volta scaricata l'app – che è totalmente gratuita e non richiede alcuna registrazione – si possono impostare le proprie preferenze selezionando i Paesi e le aree professionali in cui si intende fare il tirocinio; in tal modo si riceveranno sul proprio smartphone le notifiche delle offerte di tirocinio che rispondono ai criteri selezionati. Ad oggi su Stage4eu sono state pubblicate oltre 12mila offerte di stage.

I numeri testimoniano un grande interesse attorno a questo progetto: dal suo lancio, nell'estate 2018, l'applicazione è stata scaricata su oltre 20mila dispositivi, mentre alla fine del 2020 le visite al sito ammontavano complessivamente a circa 350mila. Ma, al di là dei numeri, sono le testimonianze dei ragazzi e degli operatori il riscontro più tangibile e diretto dell'effettiva utilità di questo strumento.

## 5.5 La formazione per gli occupati: l'investimento delle imprese

Dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, per alcuni anni gli indicatori hanno mostrato una contrazione nella diffusione dell'investimento in formazione nel sistema produttivo. Invece, a partire dalla metà del secondo decennio degli anni Duemila si registra in Italia un'importante inversione di tendenza. In particolare, si rileva come nel 2015 il 60,2% delle imprese con almeno 10 addetti abbia realizzato attività formative<sup>8</sup>, a fronte di una media europea pari al 72,6% (Istat 2017). Il tasso di incidenza delle imprese formatrici

La rincorsa delle aziende italiane

<sup>8</sup> Nelle indagini CVTS di Eurostat e INDACO-CVTS di Inapp, per opportunità formative si intendono sia i corsi di formazione, sia altre attività, quali: *on the job training, job rotation/exchanges, learning/quality circles, self-directed learning, attendance at conferences/workshops/trade fairs*. Cfr. Cedefop (2010, 63 ss.).



sul totale delle imprese – indicatore che misura la propensione all’investimento formativo – raggiunge il valore più alto nella serie storica delle indagini effettuate a partire dal 1993, anno in cui ha preso avvio l’indagine europea CVTS (*Continuing Vocational Training Survey*), alla cui realizzazione Inapp collabora con Istat (Frigo *et al.* 2007). Nonostante la crescita, nel ranking europeo le imprese italiane si posizionavano comunque al 22° posto.

La crescita è continuata negli anni seguenti: nel 2018, secondo quanto rilevato dall’indagine INDACO Imprese-CVTS, il 67,8% delle imprese con 6 e più addetti ha investito nell’aggiornamento e nello sviluppo delle conoscenze del proprio personale. La propensione a realizzare interventi formativi cresce con l’aumentare della dimensione aziendale ed è tendenzialmente più ridotta nelle imprese con sede legale nelle regioni meridionali e insulari. Mentre non si riscontrano differenze rilevanti a seconda che si consideri l’industria o i servizi, l’analisi settoriale mette in luce discrepanze più ampie. Nel secondario, i valori più alti si registrano per la *Fornitura di elettricità, gas, acqua* e le *Costruzioni* (rispettivamente 74,6% e 78,9%); diversamente, il comparto del *Tessile e abbigliamento* e quello dell’*Industria della carta, cartone, stampa* mostrano una propensione alla formazione meno marcata, con un valore che si situa al di sotto del 50% nel primo caso e del 60% nel secondo. Per quanto riguarda il terziario, da una parte spicca il valore (prossimo al 90%) inerente i *Servizi finanziari, assicurativi e fondi pensione*, a cui segue a una certa distanza quello delle *Telecomunicazioni, editoria, informatica*; dall’altra, va messa in rilievo la percentuale, pari al 56,7%, riscontrata nell’ambito dei servizi di *Alloggio e ristorazione* e quella di poco superiore al 60% per il *Commercio* (grafico 5.3).

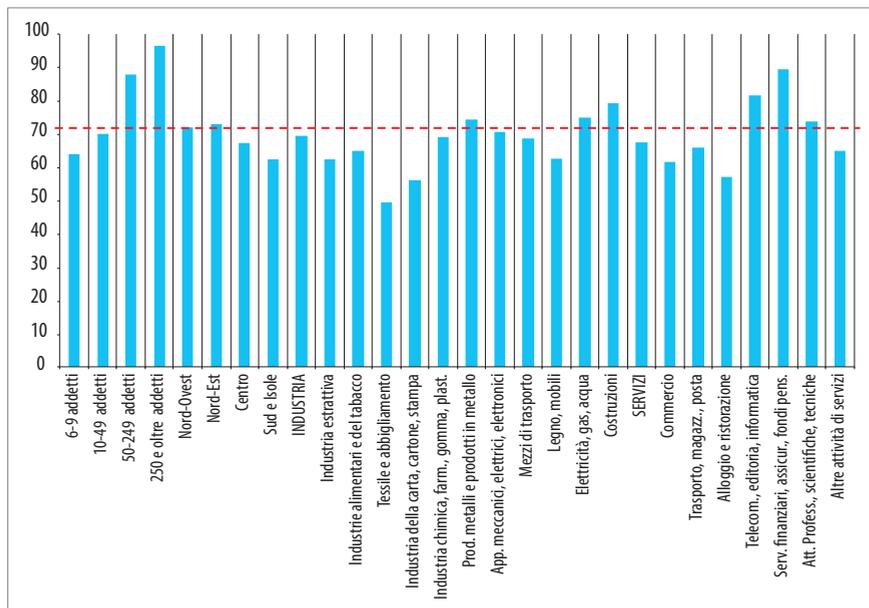
I lavoratori coinvolti

Nel 2018 il 43,2% del totale degli addetti presenti nel tessuto produttivo italiano ha frequentato corsi di formazione. Le donne risultano meno coinvolte nella formazione; la disparità di genere è più accentuata nelle regioni centrali e meridionali/insulari e nel settore secondario.

Infine, l’intensità della formazione, definita come numero medio di ore di formazione per partecipante, è stata in media di circa 22 ore per partecipante, con picchi per le grandi imprese e per il settore terziario. È interessante notare che le donne, pur partecipando a meno corsi di formazione, frequentano generalmente un numero di ore superiore agli uomini.

La spesa in formazione: costo o investimento?

Per ciò che attiene ai costi e alla spesa per la formazione continua, un primo dato risiede nell’incidenza del costo delle attività corsuali su quello totale del lavoro, pari allo 0,82%. Guardando ai costi orari della formazione, si osserva che un’impresa, in media, ha sostenuto un costo pari a 27,6 euro per ora di formazione. Il costo medio di formazione per partecipante è di 611,6 euro e risulta essere sotto la media per micro (463,6 euro) e piccole imprese (533,1 euro) e sopra per medie (645,3 euro) e grandi imprese (695,1 euro).

**Grafico 5.3** Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato attività di formazione, per classe dimensionale e ripartizione territoriale. Anno 2018 (%)

Fonte: elaborazioni Inapp su dati INDACO Imprese-CVTS

Il quadro sin qui tratteggiato evidenzia alcune criticità, in parte consolidate, in parte emergenti.

In primo luogo, si nota da parte delle imprese una tendenza pronunciata ad investimenti formativi di tipo tradizionale e sulla base di un approccio di tipo conservativo. In generale, tra gli obiettivi che le imprese si prefissano di ottenere attraverso la formazione, il più diffuso, dichiarato da oltre l'80% delle imprese, è quello dell'aggiornamento delle competenze per obbligo di legge. Al secondo posto si posiziona l'aggiornamento di competenze esistenti, mentre solo al terzo l'acquisizione di nuove competenze.

Un secondo elemento riguarda la coerenza nelle decisioni prese in termini di formazione, rispetto all'obiettivo di sviluppo futuro dell'impresa. A tal riguardo, si osserva la tendenza all'imporsi di una 'coerenza negativa'.

Una preponderante percentuale di imprese ha dichiarato di non aver aggiornato o sviluppato tramite la formazione una competenza che precedentemente aveva indicato ritenere cruciale per il proprio sviluppo. La percentuale di coerenza negativa si attesta intorno al 90% e oltre, con l'unica eccezione delle competenze tecnico-operative o specifiche al lavoro (64%). La coerenza



Le fonti di finanziamento

positiva' – ossia la percentuale di imprese che hanno affermato di aver aggiornato o sviluppato tramite la formazione una competenza indicata tra quelle ritenute cruciali – assume valori più eterogenei tra le diverse competenze, con quote generalmente tra il 25% e il 46%.

Le imprese che usufruiscono di finanziamenti pubblici per la formazione sono in generale una minoranza nel Paese. Tra i diversi canali di finanziamento pubblico a disposizione, quelli provenienti dai Fondi paritetici interprofessionali risultano essere fra i più utilizzati. Le imprese che utilizzano il finanziamento pubblico generalmente erogano un tipo di formazione più strutturata rispetto a quelle che erogano attività a finanziamento proprio, ma allo stesso tempo diversificano maggiormente gli ambiti di contenuto dei corsi. Tali imprese sono caratterizzate da un livello strategico più alto, tuttavia sono meno predisposte a dotarsi di sistemi di valutazione delle esigenze di formazione professionale. Le imprese con finanziamento pubblico possono garantire, infine, un tasso di accesso alla formazione più alto e i loro addetti usufruiscono generalmente di un numero maggiore di ore di formazione.

Occorre inoltre notare come le imprese in cui le rappresentanze sindacali partecipano alla pianificazione e organizzazione della formazione risultano essere più orientate alla formazione: il loro coinvolgimento nelle attività di formazione è infatti associato a una più alta probabilità di investire in formazione da parte delle imprese pari a circa il 10%.

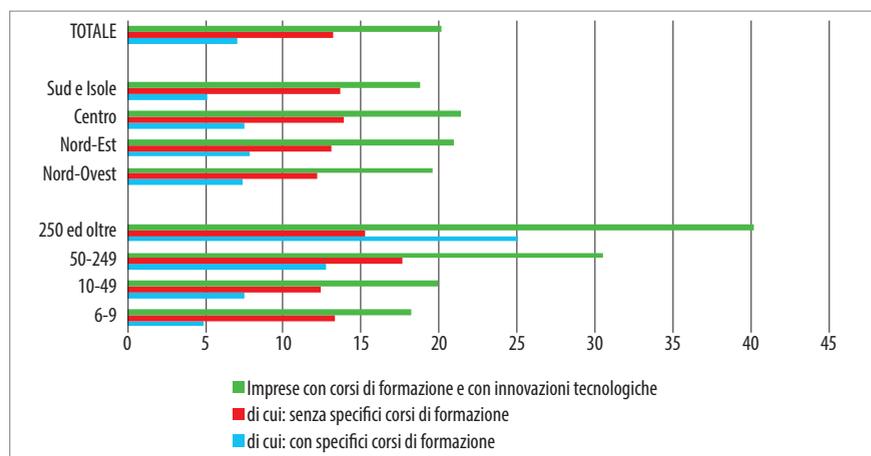
Sembra anche che un utilizzo della tecnologia informatica a fini formativi favorisca un maggiore controllo del processo formativo e incentivi notevolmente la formazione e l'innovazione. L'impiego delle tecnologie informatiche a fini formativi cresce all'aumentare della classe dimensionale delle imprese e muovendo da Sud verso Nord, queste sono associate a una maggiore propensione all'innovazione, sia di prodotto/servizio sia di processo, e a una superiore propensione alla formazione.

Innovazione tecnologica e formazione continua

Sotto il profilo dei nessi che legano formazione continua, innovazione e scenari 4.0<sup>9</sup>, INDACO Imprese-CVTS ha messo in luce come poco più di un quinto delle imprese che hanno investito in corsi di formazione nel 2018 ha contestualmente adottato innovazioni tecnologiche 4.0 per la digitalizzazione e l'automazione. Di queste, circa due terzi non hanno avuto la necessità di realizzare corsi di formazione inerenti durante lo stesso anno (grafico 5.4).

<sup>9</sup> Sul rapporto fra formazione aziendale e altri investimenti intangibili delle imprese cfr. Inapp e Angotti (2017).

**Grafico 5.4** Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato corsi di formazione e che hanno introdotto innovazioni tecnologiche 4.0, per classe dimensionale e ripartizione territoriale. Anno 2018 (% delle imprese con corsi di formazione)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati INDACO Imprese-CVTS

Mentre non si osservano grandi differenze a livello territoriale, la percentuale delle imprese che hanno adottato innovazioni tecnologiche cresce con il numero degli addetti, attestandosi al 40% nelle grandi imprese, ove, peraltro, sono maggioritarie quelle che hanno realizzato corsi di formazione *ad hoc* rispetto a quelle che invece non hanno sentito una siffatta esigenza. A livello settoriale, il comparto dei *Servizi finanziari, assicurazioni e fondi pensione* è quello che più ha investito in innovazioni tecnologiche nel 2018 (la percentuale di imprese supera il 40%); in aggiunta, si tratta dell'unico caso in cui le imprese che hanno realizzato specifici corsi di formazione sono state di più rispetto a quelle che non ne hanno sentito la necessità. Ad esso, seguono, con valori pari o superiori al 30%, tre attività industriali: i *Mezzi di trasporto, l'Industria della carta, del cartone e della stampa* e la *Produzione di metalli e prodotti in metallo*, per cui si osserva anche un bilanciamento quasi perfetto tra imprese che hanno e non hanno realizzato corsi di formazione specifici.

## 5.6 Le policy per la formazione continua

Anche se le imprese hanno dimostrato negli ultimi anni una maggiore attenzione all'investimento formativo (come si è visto nel paragrafo precedente), rimangono alcuni nodi cruciali per la tenuta e lo sviluppo dei sistemi produttivi e dei mercati del lavoro, in un ambiente in forte trasformazione. Gli



Il delicato equilibrio tra competitività e occupabilità

interventi volti all'accrescimento e alla riqualificazione delle competenze, intesi quali risorse sia per il mantenimento dei livelli di occupabilità che per la transizione occupazionale, sono oggi al centro di complesse dinamiche nei diversi scenari regionali della formazione continua. Da un lato le imprese hanno la responsabilità di avviare azioni di *upskilling* e *reskilling* per mantenere aggiornate le competenze dei propri addetti, dall'altro è necessario rafforzare le strategie e gli interventi aziendali per mezzo delle quali potenziare l'accesso e la partecipazione degli adulti occupati alla formazione continua. Al protagonismo delle imprese è quindi necessario affiancare quegli interventi pubblici che, da una parte, rispondono all'obiettivo di sostenere e stimolare l'impegno imprenditoriale soprattutto con riferimento a linee di sviluppo economico concordate a livello nazionale, territoriale o settoriale, e dall'altra intervengono a superare quei fallimenti del mercato che lasciano ai margini i gruppi di lavoratori adulti più vulnerabili. Il quadro delle misure di finanziamento pubblico a sostegno della formazione continua è complesso e articolato, essendo il risultato di una trentennale stratificazione normativa e di una governance multiattore e multilivello. È un quadro che rimane difficile da ricostruire, nei risultati complessivi e con riferimento all'apporto delle singole misure, in mancanza di un sistema nazionale stabile di monitoraggio. A livello nazionale, sono stati recentemente introdotti due nuovi strumenti di policy che integrano il quadro delle forme di intervento a sostegno della formazione continua.

Nuovi strumenti: il credito d'imposta I4.0 e il Fondo nuove competenze

Il credito d'imposta I4.0, introdotto dalla legge n. 205/2017, è un meccanismo agevolativo per la promozione di iniziative formative dirette ai lavoratori occupati, che prevede un credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente nei casi in cui le iniziative formative siano finalizzate all'acquisizione o al consolidamento delle competenze tecnologiche rilevanti per la trasformazione digitale prevista dal Piano nazionale impresa 4.0.

Il recente Fondo nuove competenze, previsto dal decreto legge n. 34/2020, risponde, da un lato, alla necessità di accompagnare la fase di ripresa delle imprese, dopo l'emergenza epidemiologica da Covid-19, e riallineare le competenze del proprio personale ai nuovi fabbisogni; dall'altro sostiene i lavoratori nell'accrescere e rinnovare le proprie competenze e la capacità di adattarsi al cambiamento. Forte e determinante è il ruolo delle Parti sociali, inclusa la partecipazione dei Fondi interprofessionali. I 730 milioni di euro in dotazione al Fondo sono destinati a remunerare ai datori di lavoro il costo del personale, per le ore di frequenza dei percorsi di sviluppo delle competenze stabiliti da accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro, per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa o per favorire percorsi di ricollocazione.

Questi due nuovi canali si affiancano ai tradizionali strumenti di finanziamento che agiscono a livello regionale e settoriale.

A livello regionale, sono disponibili (pur con un livello di priorità diverso rispetto al passato) le risorse del Fondo sociale europeo assegnate alle Regioni nonché i residui delle risorse ex art. 9, legge n. 236/1993 e art. 6, legge n. 53/2000. Nel corso degli ultimi anni, alcune Regioni hanno ampliato il campo di intervento, destinando parte delle risorse al cofinanziamento regionale degli ammortizzatori sociali in deroga o integrando le risorse finanziarie disponibili. Nel corso del biennio 2018-2019, le Regioni hanno pubblicato 65 bandi, per un finanziamento complessivo di oltre 344 milioni di euro, principalmente provenienti dal Fondo sociale europeo e, in parte, da risorse statali (Fondo di rotazione, legge n. 236/93, legge n. 53/2000) e regionali.

Completano il quadro delle politiche di sostegno alla formazione continua i Fondi paritetici interprofessionali, il cui scopo è di promuovere e diffondere la formazione aziendale finanziata e continua dei lavoratori stessi. Nel biennio 2018-2019, i Fondi interprofessionali hanno pubblicato 172 bandi, per un finanziamento complessivo di oltre 970 milioni di euro. Al 31 dicembre 2016 (ultimo dato disponibile) i piani conclusi sono circa 83mila (a partire dal 2008), rispetto a circa 186mila piani approvati. I piani conclusi sono prevalentemente di tipo aziendale (70%), e hanno raggiunto 388mila aziende (Camera dei Deputati 2017).

Ad una lettura comparata tra la programmazione delle Regioni e dei Fondi interprofessionali relativa al 2018-2019, emergono alcune significative specificità e peculiarità, che possono essere interpretate sia nel segno della complementarità che della parziale sovrapposizione.

Una prima differenza riguarda le finalità dei bandi: l'esigenza di 'favorire l'aggiornamento delle competenze' è prevista nel 71% dei bandi regionali e nel 89% dei bandi dei Fondi. Una particolare attenzione degli interventi regionali è dedicata ai target deboli in una logica di sostegno all'occupabilità (31%), al supporto di processi di digitalizzazione delle imprese (17%) e al rafforzamento delle competenze tecnologiche e informatiche (18%). I Fondi puntano invece molto sull'ampliamento delle dimensioni delle imprese promuovendo la formazione al fine di consolidare la competitività (34%) e l'internazionalizzazione (24%) anche attraverso il rafforzamento delle competenze tecnologiche e informatiche (39%). Viene anche posta attenzione alla formazione in ingresso dei lavoratori (43%), al miglioramento della sicurezza sui luoghi di lavoro (30%), tematica non compresa dalle amministrazioni regionali.

Un'altra differenza è la sproporzione nell'ammontare stanziato. I finanziamenti regionali sono ridotti ma coinvolgono i gruppi vulnerabili e intervengono

I canali tradizionali di finanziamento: FSE, L. 236/93 e Fondi paritetici interprofessionali

Gli strumenti a confronto, una fragile armonia



Risorse,  
destinatari,  
metodologie dei  
diversi bandi

anche su particolari situazioni e contesti territoriali. Tale aspetto si ripercuote in modo molto evidente nelle tipologie di destinatari. I bandi regionali raggiungono anche categorie come i disoccupati, coinvolti in un'ottica formativa per l'*upskilling*, il *reskilling* e il reinserimento nel mercato del lavoro, oltre a intercettare lavoratori autonomi e imprenditori (destinatari del 60% dei bandi), lavoratori dipendenti (78%), lavoratori sospesi in CIG o in CIGS in deroga (34%) e giovani assunti con contratti di apprendistato (23%). Molto diverso è lo scenario offerto dai Fondi interprofessionali, le cui tipologie di destinatari sono più ristrette: essendo prevalentemente rivolti ai dipendenti privati (88%) non intercettano quasi mai lavoratori autonomi ma includono i lavoratori stagionali (37%), i lavoratori in apprendistato (69%), i lavoratori sospesi in CIG o CIGS (31%).

Un altro elemento interessante riguarda le metodologie didattiche ammesse dai diversi bandi. I bandi dei Fondi prevedono la presenza di combinazioni piuttosto omogenee di numerose modalità formative (con una maggiore presenza di *Fad*, *e-learning*, *training on the job*, *coaching*, affiancamento) mentre quelle regionali tendono maggiormente a differenziarsi, ma con un'impostazione più tradizionale.

Anche dal punto di vista dei modelli di piani formativi emerge la complessità e la flessibilità dei bandi dei Fondi, che offrono più soluzioni per soddisfare fabbisogni ed esigenze formative delle imprese. I bandi regionali, invece, pur nella loro articolazione interna, tramite la richiesta di piani formativi individuali, risultano maggiormente focalizzati sulla formazione delle competenze degli individui, anche di quelli che tendono ad essere esclusi dagli interventi tradizionali.

L'analisi comparata della programmazione dei principali strumenti di finanziamento della formazione continua evidenzia l'esigenza di operare un maggiore coordinamento fra i diversi attori (che nel complesso sono oggi oltre 40, fra Regioni e Fondi interprofessionali), esigenza peraltro sempre espressa dagli stessi stakeholder, al fine di rafforzare le complementarità e la specializzazione degli interventi e di raggiungere un assetto più equilibrato del sistema.

## Box 5.2 **Formazione e cambiamento: uno studio Inapp-Fondimpresa**

Nell'ambito della formazione continua gestita dalle Parti sociali, Fondimpresa è il fondo interprofessionale più grande in Italia per numero di aziende aderenti. Grazie alla collaborazione con Inapp, nel corso del 2019 è stata realizzata l'*Indagine Rola - Rilevazione delle opinioni dei lavoratori e delle aziende* (Fondimpresa e Inapp 2020). Si tratta di uno dei primi lavori, dalla nascita dei Fondi paritetici interprofessionali, che consente di valutare l'impatto della formazione sulla carriera dei lavoratori e sulle imprese attraverso tecniche di analisi econometriche e valutative, approfondendo il ruolo della formazione come stimolo ai cambiamenti in azienda e nelle carriere dei lavoratori, nonché come fattore complementare all'innovazione.

Come evidenziato in un lavoro dell'OCSE (2019a) che cita la Convenzione Fondimpresa-Inapp, i risultati della valutazione d'impatto potrebbero incoraggiare le aziende a investire maggiormente in formazione per i propri dipendenti così come potrebbero costituire un incentivo per i lavoratori. La valutazione d'impatto potrebbe, inoltre, coadiuvare i Fondi interprofessionali a reindirizzare le risorse verso interventi più efficaci, ottimizzazione che diventa cruciale in periodi di budget limitati.

L'indagine, realizzata in modalità Cawi, ha coinvolto un campione di lavoratori formati; il numero di questionari completati (5.686) consente di effettuare analisi esaustive e di fare inferenza sull'intero universo dei formati attraverso il Fondo nel 2018 (465.459 lavoratori).

La probabilità che vi siano dei cambiamenti in esito alla formazione varia a seconda delle tematiche affrontate. Utilizzando come categoria di riferimento il corso sulla sicurezza, salute e ambiente, i cambiamenti nell'attività lavorativa si riscontrano maggiormente dopo la formazione sulle lingue straniere (7,6 p.p.); i cambiamenti aziendali sono registrati maggiormente dai formati nell'ambito delle innovazioni tecnologiche e di produzione (5,6 p.p.) e i cambiamenti di mansioni aumentano se il lavoratore è stato formato sullo sviluppo di abilità personali e manageriali (13,5 p.p.). La condivisione con il proprio responsabile degli esiti della formazione è correlata a un effetto più ampio della formazione sulle mansioni dei dipendenti, sulla carriera dei lavoratori e nel contesto aziendale.

Al fine di stimare l'efficacia dell'intervento formativo, sono stati confrontati i livelli di conoscenza delle tecnologie abilitanti su individui con caratteristiche simili, formati e non formati nello stesso ambito. I risultati confermano che il livello medio di conoscenze tecnologiche del lavoratore aumenta grazie al corso svolto su argomenti relativi alle tecnologie abilitanti: l'incremento stimato è di 8,5 p.p.. In particolare, la partecipazione al corso sulle tecnologie abilitanti industria 4.0 determina un aumento della probabilità che i lavoratori registrino cambiamenti in azienda di 12,2 p.p. in più rispetto ai lavoratori più simili che non sono stati formati sugli stessi argomenti.

Si consolida, pertanto, l'evidenza che la formazione funga da driver di possibili cambiamenti in azienda e abbia un ruolo di centralità e complementarietà alla formazione. Tale risultato, pur necessitando di ulteriori approfondimenti, conferma l'importanza di realizzare investimenti nella formazione tecnico specialistica al fine di assicurare a tutte le realtà aziendali un percorso di crescita esponenziale.



## 5.7 La transizione digitale nei sistemi di formazione

Le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea per la ripresa post Covid con l'iniziativa Next generation EU e con i fondi strutturali rappresentano un'occasione molto importante da cogliere per affrontare l'emergenza educativa, che in Italia coinvolge da tempo ampie fasce di popolazione non soltanto giovanile, ma anche adulta, e per definire una proposta organica e ben strutturata.

Covid-19, la scossa per la digitalizzazione che (non) ci voleva

L'emergenza da Covid-19, con la conseguente necessità di distanziamento sociale e le restrizioni agli spostamenti, ha avuto un effetto dirompente sui sistemi di formazione, non solo in relazione alle metodologie e all'erogazione dei corsi, ma anche nella tipologia di offerta, adattandosi e anticipando i nuovi trend nel mercato del lavoro.

L'accelerazione impressa dalla pandemia alla trasformazione digitale ha richiesto scelte rapide e precise sia nella formazione iniziale che nella formazione continua. La reattività del sistema formativo, che si è aperto verso l'innovazione e l'utilizzo dei servizi in rete e piattaforme, ha permesso di rilanciare ed attuare il paradigma del *lifelong learning* attraverso diverse modalità, anche personalizzabili, che, in parte, erano già quelle che meglio esprimevano la domanda.

Le misure anticrisi messe in campo

Infatti, a seguito dell'emergenza da Coronavirus, sono state sospese le attività didattiche e formative in presenza. Le attività di formazione finanziate sono proseguite a distanza, grazie all'immediata richiesta da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, alla risposta positiva da parte della Commissione europea e al successivo l'Accordo Stato-Regioni del 31 marzo 2020. Le Regioni e le Province autonome hanno poi regolamentato tale passaggio con nuove procedure semplificate.

Come già ricordato, le attività didattiche dei percorsi regionali di leFP, nonché dei sistemi regionali che realizzano i percorsi di IFTS, si sono svolte con modalità a distanza ed è stata garantita la validità dell'anno formativo 2019/2020. Le autorità regionali e i Fondi interprofessionali, in seguito alla nota Anpal del 10 marzo, hanno definito gli elementi minimi di riconoscibilità per l'erogazione della formazione a distanza: il raggiungimento degli obiettivi formativi degli interventi e la tutela degli allievi, il tracciamento delle presenze, la realizzazione di test intermedi e l'interattività con i formatori.

Sul piano attuativo, numerosi sono stati gli atti di indirizzo e di programmazione, in particolare delibere di Giunta, nuovi avvisi e bandi rivolti al territorio con una rapida programmazione e riprogrammazione delle risorse finanziarie, anche quelle del Fondo sociale europeo.

La commutazione dei corsi programmati in presenza con la formazione a distanza ha reso evidenti gli ostacoli burocratici del sistema e le criticità legate ai

ritardi nella digitalizzazione del Paese: carenza di connettività (disomogenea diffusione della banda ultra-larga) e di competenze digitali, con ripercussioni negative sull'utilizzo dei dispositivi e dei servizi digitali, a loro volta non presenti in modo capillare nella società. L'indice della Commissione europea DESI (Commissione europea 2020a) ha, infatti, registrato valori molto bassi per l'indicatore "Capitale umano" per il 2019 (CE 2020a), così come le rilevazioni OCSE TALIS (OCSE 2019b) e *Educare digitale* (AGCOM 2019) hanno evidenziato come, nonostante l'uso delle TIC sia stato incluso nella formazione degli insegnanti, solo il 36,6% di questi ultimi a fine 2019 risultava preparato all'uso delle stesse nell'insegnamento.

La crisi ha innescato un processo irreversibile di innovazione, ma ha anche reso tangibili le inadeguatezze e le disuguaglianze presenti nei vari territori e contesti formativi, evidenziando la necessità di intervenire sulle infrastrutture e soprattutto portando all'attenzione i temi dell'equità e dell'inclusione degli utenti più vulnerabili.

Durante la sospensione della formazione in presenza, sono state prese misure a livello nazionale e regionale per garantire la tutela dei gruppi di allievi vulnerabili e il loro accesso alle attività a distanza: le agenzie di formazione professionale sono state, in alcuni casi, autorizzate a modificare il budget dei loro progetti al fine di garantire che tutti gli studenti e i discenti disponessero di strumenti informatici; in altri casi si è fatto ricorso al *Byod* (*Bring your own device*). L'accesso all'apprendimento online, come ribadito dalla Commissione europea (2020b), deve essere garantito a tutti e può inoltre facilitare (OCSE 2020) l'acquisizione di alcune delle competenze chiave del Ventunesimo secolo, quali la collaborazione, la comunicazione, la ricerca indipendente e le abilità cognitive di ordine superiore, oltre a quelle digitali.

Permane la difficoltà legata alla realizzazione delle attività pratiche e laboratoriali della formazione, soprattutto per l'apprendimento duale e nella formazione iniziale, nonostante alcune pratiche innovative per la formazione da remoto. Nell'ambito della formazione aziendale si sperimentano, infatti, nuove metodologie basate sul digitale: apprendimento esperienziale di metodi collaborativi basati sull'applicazione di intelligenza artificiale, realtà aumentata e virtuale con tecnologie immersive per il *simulation learning*, uso dei big data per la valutazione della formazione tramite dati raccolti da sistemi di apprendimento digitale, *mobile learning*, tutor virtuali quali gli *elearning chatbot*. Anche nel sistema di istruzione e formazione sono stati introdotti modelli di *blended learning*: modelli misti di digitale integrato con analogico in presenza, quali la *flipped classroom*, con un apprendimento basato su video che sostituiscono le istruzioni testuali o in presenza.

Sistema e infrastrutture: il crash test della crisi

La flessibilità finanziaria

Nuove metodologie digitali, alcuni timidi segnali



Malgrado le difficoltà, il ricorso in emergenza alla formazione a distanza è destinato ad ulteriori sviluppi: anche la recente iniziativa nazionale del Fondo nuove competenze prevede, infatti, prioritariamente l'attivazione di corsi di formazione aziendali a distanza. Dopo questa grande sperimentazione forzata, la formazione a distanza svolta in modo sincrono grazie alle tecnologie di video-conferenza (o video-presenza) potrebbe passare da un uso straordinario e limitato ad uno ordinario e strutturato, arricchendosi di nuove metodologie e di tecnologie avanzate.

UE: parola d'ordine 'trasformazione digitale'

Tale trend è confermato dalle nuove politiche messe in campo dall'Unione europea. Già il 26 giugno 2020 il Consiglio aveva 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 e incoraggiando la validazione e il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento.

In seguito, il 30 settembre la Commissione europea ha lanciato un nuovo piano di azione per l'istruzione e la formazione digitale, invitando gli Stati membri a sfruttare l'esperienza dell'emergenza per sviluppare un insegnamento, un apprendimento e una valutazione digitali di migliore qualità, più accessibili ed inclusivi, quale elemento chiave della transizione europea, attraverso il ricorso al dispositivo dell'Unione europea per la ripresa e la resilienza con i Piani nazionali. Il Piano nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), prevede due priorità strategiche nell'ambito della formazione:

- promuovere lo sviluppo di un ecosistema altamente efficiente di istruzione e formazione digitale, attraverso investimenti mirati a infrastrutture, connettività, dispositivi digitali, oltre che allo sviluppo di capacità organizzative digitali, al miglioramento delle competenze digitali di docenti e formatori, alla definizione di contenuti di apprendimento di alta qualità con strumenti accessibili e piattaforme sicure;
- sviluppare a tutti i livelli e in tutte le fasce di popolazione le competenze e le abilità digitali necessarie per la trasformazione digitale.

Per un ambiente di apprendimento aperto, digitale e partecipativo

Il Consiglio, nelle sue Raccomandazioni del 24 novembre 2020, ha poi indirizzato un invito a rafforzare l'apprendimento a distanza e lo sviluppo delle competenze, indicando come l'istruzione e formazione professionale possa "rappresentare una scelta attraente se basata sulla fornitura moderna e digitalizzata di formazione/competenze". A tal fine è necessario favorire nell'IFP 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 Tlc e sulla realtà aumentata) che aumentino l'accessibilità e l'efficienza della formazione anche per le Pmi.

## 5.8 La formazione come investimento individuale: il diritto soggettivo alla formazione

Nel nostro Paese sembra essere ampiamente disponibile una offerta educativa e formativa capace di rispondere alla potenziale domanda di *upskilling* e *reskilling* e, con altrettanta evidenza, esistono infrastrutture normative e organizzative in grado di garantire adeguati processi di identificazione e validazione di competenze e *saperi*, comunque e ovunque acquisiti. Il tema critico è quello del persistere di un tasso di partecipazione degli adulti a questo ventaglio di opportunità estremamente basso, certamente in aumento ma a ritmi estremamente lenti e con discontinuità.

La resistenza ad investire in formazione

La criticità è, fondamentalmente, da ricondurre al fatto che i livelli di padronanza delle competenze in *literacy*, *numeracy* e nell'uso delle risorse digitali e delle tecnologie detenuti da cosiddetti *low skilled* sono propriamente all'origine di scarsa fiducia nella redditività dell'investimento in formazione, scarsa autostima sulle risorse possedute per produrre cambiamenti della propria condizione sociale ed economica, insufficienti capacità di apprendimento o di utilizzo di quanto appreso in eventuali percorsi *upskilling* di tipo professionalizzante. Occorre, quindi, riflettere molto attentamente sull'efficacia di investimenti in progetti finalizzati a professionalizzare o a qualificare formalmente tali soggetti che non prevedano significative quote di recupero e potenziamento di quelle competenze preordinate e condizionanti l'efficacia stessa della formazione e l'utilizzabilità dei suoi esiti nei diversi contesti (famiglia, società, lavoro).

Una seconda area critica è costituita dalle connessioni sempre più evidenti tra problematiche di esclusione e marginalità e diminuzione della partecipazione attiva, difficoltà nell'esercizio di diritti di cittadinanza ed equità sociale seriamente a rischio<sup>10</sup>. Se la relazione tra cittadinanza attiva, equità sociale e apprendimento *lifelong* e *lifewide* trova in letteratura scientifica e istituzionale solidi riferimenti, un interessante sviluppo della riflessione riguarda la trasposizione didattica di tali concetti/contenuti realizzabile nei diversi contesti nei quali gli adulti attivano processi di apprendimento. La riflessione non dovrebbe limitarsi a riguardare i contenuti dei programmi didattici, la loro modularità o cumulabilità, il ritmo dell'erogazione, i registri comunicativi adottati dagli educatori e dagli allievi: ma il 'come' promuovere e rafforzare

La formazione continua come requisito per l'equità sociale

<sup>10</sup> La definizione adottata in PIAAC per *literacy* è la seguente: "...l'interesse, l'attitudine e l'abilità degli individui ad utilizzare in modo appropriato gli strumenti socio-culturali, tra cui la tecnologia digitale e gli strumenti di comunicazione per accedere a, gestire, integrare e valutare informazioni, costruire nuove conoscenze e comunicare con gli altri, al fine di partecipare più efficacemente alla vita sociale...".



il paradigma dell'apprendimento permanente, investendo, legittimando e responsabilizzando una pluralità di attori e di contesti di nuovi ruoli e compiti. Appare evidente come l'infrastruttura normativa costituisca un notevole punto di forza del sistema nazionale. Il framework legislativo è oggi in grado – anche in esito a processi definitivi molto lunghi e dibattuti – di cogliere la complessità derivante dalla necessità di tenere sotto controllo e garantire regole chiare rispetto alle molte componenti dell'apprendimento permanente e, soprattutto, delle relative connessioni con il mercato del lavoro e con le politiche sociali.

Le garanzie offerte dalla normativa nazionale

Le più importanti – ma non le uniche – aree rispetto alle quali il quadro normativo offre nuovi elementi di tutela e di chiarezza sono:

- il diritto soggettivo all'apprendimento permanente;
- la valorizzazione degli apprendimenti acquisiti indipendentemente dai contesti nei quali il risultato è stato raggiunto;
- la garanzia di accesso alle opportunità educative e formative a costi nulli o agevolati;
- il riconoscimento formale delle reti territoriali dei servizi del lavoro e della formazione come contesti e attori di riferimento per la presa in carico dei bisogni della popolazione più fragile;
- il sostegno economico condizionato alla partecipazione a percorsi formativi o a processi di orientamento.

Ma la governance, multilivello e multiattore, che ha reso possibile il disegno complessivo di questi dispositivi, permane complessa: si pone, pertanto, il tema dell'implementazione e del relativo controllo, così come del monitoraggio degli effetti e della valutazione degli impatti.

Analfabetismo funzionale, l'urgenza di una strategia nazionale

Occorre inoltre sottolineare come i diversi impianti normativi siano stati disegnati con i livelli di dettaglio necessari ma che potrebbero far perdere di vista l'esigenza di una relativa iscrizione in un quadro strategico ed in una *vision* complessiva caratterizzata da programmi di medio-lungo periodo. In altri termini, il Paese non appare dotato di una strategia nazionale finalizzata al superamento dell'analfabetismo funzionale. Una pianificazione di tale spessore richiede certamente una intensificazione degli sforzi nel trovare le migliori forme di dialogo possibile tra i diversi attori, in vista del superamento della parcellizzazione con la quale sono stati affrontati i processi decisionali e, quindi, dell'approccio dell'incrementalismo disgiunto (Lindblom 1959) che ha costituito, anche in questo settore, il modello prevalente di policy making.

Una governance efficiente può presidiare non solo l'implementazione delle policy (e il suo adattamento progressivo a nuovi scenari), ma anche – e soprattutto – l'operazionalizzazione dei dispositivi in esse delineati.

Il bisogno di consolidare le relazioni tra i diversi stakeholder è preso in carico già al livello di legge costituzionale<sup>11</sup>, laddove viene evocato il principio di *sussidiarietà orizzontale*, detto anche di *sussidiarietà sociale*<sup>12</sup>. Naturalmente, la declinazione del principio di *sussidiarietà orizzontale* nella Costituzione e nelle sue interpretazioni esemplificative è stata ampliata ed estesa a nuove attorialità portatrici di interessi e capaci di esercitare il proprio ruolo rispetto al tema dell'apprendimento in età adulta (Salomone 2019)<sup>13</sup>. Ma il processo di messa in rete dei servizi territoriali, come recita anche il testo dell'Accordo in Conferenza unificata, *"non può e non deve comunque essere ridotto a un'ingegneria istituzionale e organizzativa che consideri le strutture e gli stessi servizi in termini meramente sommatori e funzionali. Le reti territoriali devono, anzi, costituire la modalità con cui l'insieme dei servizi viene ripensato in funzione della risposta che esso deve dare alla persona e al suo diritto all'apprendimento permanente"*.

È all'interno delle reti territoriali di servizi per il lavoro e la formazione che si debbono sperimentare ed esercitare forme di alleanze e collaborazioni permanenti tra tutti quegli attori socio-economici e istituzionali che, a vario titolo, possono contribuire a contenere le conseguenze derivanti da scarsa partecipazione alle opportunità di *upskilling* messe in campo.

Tra queste, l'individualizzazione dei percorsi, ovvero la messa a disposizione di un'offerta educativa e formativa adatta ai bisogni degli individui e alla loro capacità di fruizione, è considerata una delle condizioni che permettono di trarre il massimo beneficio dall'investimento che sistema e persone fanno sullo sviluppo delle competenze.

Diverse fonti testimoniano come la prassi della personalizzazione di *upskilling* e *reskilling* stia progressivamente uscendo dalla scala della sperimentazione isolata e faccia parte ormai di modalità di erogazione previste in diversi contesti. Due gli esempi più rilevanti: il primo è la flessibilizzazione dei percorsi, con consistenti riduzioni del monte ore necessario per l'acquisizione delle conoscenze prescritte negli assi didattici che costituiscono il riferimento per il raggiungimento di titoli scolastici nei CPIA; il secondo è rappresentato dai Piani formativi individuali che vengono progettati ed erogati nei contesti di formazione continua in azienda.

La necessità di tradurre i principi in azioni

Una formazione su misura

<sup>11</sup> Più precisamente all'art. 118.

<sup>12</sup> Tale principio prevede che Stato, Regioni ed Enti locali favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale: in pratica, dovrebbero essere valorizzate quelle forme di organizzazione spontanea della società civile – per esempio associazioni di volontariato, Onlus, Cooperative sociali – per la gestione dei servizi da offrire alla cittadinanza.

<sup>13</sup> Salomone (2019) ha ricordato le linee di cooperazione attivate con i Fondi Interprofessionali, gli Enti bilaterali e le sinergie con i Fondi territoriali nel territorio della Provincia autonoma di Trento.



Verso un punto  
unico di accesso  
ai servizi

Per quanto riguarda la personalizzazione in ambito CPIA, essa avviene anche attraverso l'uso delle tecnologie abilitanti l'apprendimento a distanza. Infatti, il DPR n. 263/12 prevede che l'adulto possa fruire a distanza di una parte del percorso formativo e le successive Linee guida<sup>14</sup> stabiliscono che, a fronte di "documentate necessità", la fruizione a distanza può prevedere lo svolgimento di attività sincrone (conferenze on line) fra docente presente nelle sedi dei CPIA e gruppi di livello presenti nelle aule a distanza.

Per quanto riguarda i bassi livelli di partecipazione, le linee di azione sembrano essere sostanzialmente due: 'dare gambe' e potenziare i servizi previsti già al momento dell'accordo in Conferenza unificata e individuati nel quadro del potenziamento dell'orientamento permanente e agire sul fronte dell'*outreach*. Nel primo caso, l'infrastruttura che appare più efficace sembrerebbe quella del *one-stop-shop*, ovvero di un luogo fisico all'interno del quale sia rintracciabili per l'utenza un insieme di servizi, distinti per finalità immediate, ma limitrofi e interfunzionali rispetto ai bisogni delle persone. Si tratta, è bene ricordarlo, di necessità che spaziano dal supporto alla ricerca di occupazione, al sostegno nelle fasi di scelta e transizione, dall'aiuto immediato e concreto – anche finanziario – fino a giungere a bisogni di integrazione e recupero di fiducia in se stessi e di socialità minima. *Counselling and coaching*, informazione e assistenza tecnica, pratica dell'ascolto e capacità di far emergere bisogni reali, spesso latenti, sono le attività cui sarebbero chiamati gli operatori di questi 'sportelli unici'. Naturalmente, se da un lato la soluzione desiderabile è quella della concentrazione dell'insieme dei servizi richiamati in un unico spazio fisico, appare evidente che questa forma di infrastruttura possa essere implementata 'per gradi': ad esempio, mettendo in rete servizi distinti ma prossimi per vicinanza territoriale, capaci di interagire e di prendere in carico i problemi complessi dell'utenza, accelerando la risposta grazie a sistemi informativi pienamente condivisi, percorsi di aggiornamento e di scambio tra il personale e gli operatori e costruzione di progetti sociali e interventi condivisi.

Attivare pratiche di *outreach* è più complesso e costoso. Inoltre, nonostante alcuni esempi di questa pratica siano rintracciabili – anche in letteratura – la dimensione delle sperimentazioni è limitata, così come limitate sono le possibilità di un completo trasferimento di tali pratiche.

La prima sfida consiste nel rendere visibile ciò che visibile non è: il disagio latente e profondo degli individui che dovrebbero esser raggiunti e soste-

<sup>14</sup> Decreto interministeriale 12 marzo 2015 recante *Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (ex art. 11, comma 10, DPR 263/2012)*.

nuti gioca un ruolo dominante, riproducendo e rafforzando continuamente comportamenti di 'fuga' – con la maturazione di percezioni di inutilità dell'intervento, soprattutto pubblico – e di sottrazione dagli impegni, per quanto minimi, richiesti per accedere ai servizi.

Anche in questo caso la strategia percorribile non può che essere caratterizzata da progressività e distinzione in fasi da attivare nel breve periodo e azioni da programmare nel medio-lungo periodo.

Nel breve periodo occorrerebbe:

- incrementare la visibilità di quelle esperienze che hanno mostrato significative capacità di intervento e di rottura anche se sviluppate su territori limitati e su target fragili molto specifici. Ad esempio, molte lezioni possono essere apprese studiando e diffondendo pratiche che si sono sviluppate localmente nell'ambito della lotta alla dispersione scolastica, quali quelle dei 'maestri di strada' napoletani e siciliani, nelle componenti più specificamente finalizzate all'individuazione, reclutamento e riattivazione dei giovani *dropout*;
- ricorrere massicciamente a campagne di sensibilizzazione, utilizzando *role-models* e testimoni e studiandone attentamente i linguaggi per offrire una *narrativa* dei servizi offerti più comprensibile e 'rassicurante';
- mappare le risorse disponibili sui territori, prestando particolare attenzione a luoghi di aggregazione finora esclusi dalle (poche) reti territoriali di servizio esistenti e sostenerne il ruolo attrattivo con risorse finanziarie e messa a disposizione di task force di operatori specializzati (ASL, uffici postali, terminal di trasporti pubblici, mercati alimentari ecc.).

In parallelo, e con aspettative di risultati più sul medio-lungo periodo, potrebbero essere considerate azioni di sistema volte a:

- potenziare le competenze degli operatori dei Servizi per l'impiego, dei servizi sociali, dei dirigenti scolastici e degli insegnanti dei CPIA, dei volontari – soprattutto operativi nel servizio civile –, delle associazioni dei cittadini, dei responsabili di biblioteche e musei;
- avviare massicce campagne di sensibilizzazione attraverso media convenzionali (TV, radio, giornali e periodici, cartellonistica stradale) e social network;
- istituire premi e riconoscimenti – in beni e servizi, fino ad arrivare a piccole esenzioni fiscali – la cui esigibilità e riscossione potrebbe essere assoggettata a condizionalità in campo educativo e formativo.

Rafforzare l'immagine e la credibilità della leva 'istruzione per gli adulti', promuovendone non solo le finalità tipiche, acquisizione di titoli e qualifiche e crescita e sviluppo personale, ma anche quelle legate a obiettivi di occupabilità, implica la drastica riduzione delle risposte educative e formative non

Gli interventi nel breve...

...e nel medio-lungo periodo



adeguate ai bisogni dei discendenti. Ciò significa poter contare sempre di più sull'affidabilità delle rilevazioni e degli strumenti legati alla *Labour market intelligence* potenziando, allo stesso tempo, la capacità di definizione dei percorsi educativi e formativi offerti.

## 5.9 Conclusioni e prospettive

Per attrezzare il nostro Paese a fronteggiare la crisi determinata dalla pandemia da Covid-19 e per contribuire al superamento delle sue criticità strutturali, è necessario definire e attuare una strategia di lungo respiro per l'apprendimento permanente. Le risorse comunitarie che arriveranno in Italia per la realizzazione del Piano di ripresa e resilienza rappresentano un'occasione unica per dotare finalmente il Paese di un sistema di *lifelong learning* che guardi ai giovani e agli adulti e che consenta di acquisire conoscenze e competenze funzionali alle esigenze di qualificazione e riqualificazione per l'ingresso e il reinserimento nel mondo del lavoro, ma anche utili all'esercizio di una cittadinanza attiva e di una partecipazione democratica.

Un importante contributo in questa direzione può essere fornito dal sistema di formazione iniziale che, essendo più orientato al lavoro, è un elemento essenziale dello sforzo che deve essere compiuto per garantire il completamento dell'obbligo per centinaia di migliaia di ragazzi, per aumentare la loro occupabilità e favorire i processi di transizione e per sostenere l'occupazione giovanile (Commissione europea 2020b). In questo quadro è necessario superare la separazione e la gerarchizzazione delle filiere del ciclo secondario e porre la massima attenzione non soltanto all'istruzione tecnico-professionale, ma anche all'leFP a titolarità regionale. Si tratta di una filiera che, nei territori in cui è significativamente presente, costituisce un argine importante alla dispersione scolastica e al fenomeno dei Neet. Questo canale è però fortemente differenziato sul territorio nazionale e risulta pressoché assente – almeno nella forma basata su centri formativi accreditati – e comunque quantitativamente insufficiente rispetto alla domanda proprio nelle aree del Paese, a partire dal Mezzogiorno, dove più evidenti sono i fenomeni di marginalità educativa e le difficoltà di transizione al lavoro dei giovani. È dunque necessario operare un investimento significativo per il rilancio su nuove basi di questo segmento formativo che continua a soffrire la mancanza di una programmazione pluriennale e di un sostegno finanziario adeguati a garantire la verticalità della formazione professionale, costruendo una filiera lunga – comprensiva degli IFTS e degli ITS – disponibile in tutto il Paese.

I giovani rischiano di essere l'utenza che più a lungo soffrirà gli effetti della crisi economica innescata dalla pandemia, in particolare quelli più vulnerabili.

Nel set di misure utili a sostenere i percorsi di transizione al lavoro è necessario poter contare su strumenti efficaci di *work-based learning*, nella consapevolezza che la diffusione dello *smart training* impone una riflessione sui modelli di apprendimento in alternanza e sulle condizioni di fattibilità. È una riflessione che deve coniugarsi con l'impegno a promuovere ulteriormente la diffusione del tirocinio extracurricolare e dell'apprendistato, soprattutto nelle forme collegate ai titoli di studio, mantenendo alta l'attenzione sulle qualità dell'esperienza formativa.

Se adeguatamente potenziata, la formazione professionale potrà offrire una valida risposta non soltanto ai giovani, ma anche agli adulti. Il potenziamento del sistema di IFP può quindi essere considerato come un tassello importante di una strategia di intervento per lo sviluppo delle competenze degli adulti, occupati e non, di cui l'Italia ha un estremo bisogno per sostenere la ripresa e per contrastare l'aumento delle disuguaglianze sociali. Una strategia che deve essere dotata di adeguate risorse aggiuntive per accelerare la transizione digitale del sistema di istruzione e formazione e per garantire l'attivazione di servizi per la mobilitazione della domanda, anche quella che non si esprime autonomamente, di servizi di analisi dei bisogni di formazione e professionali, di accoglienza, di orientamento e di accompagnamento dell'utenza, di validazione delle competenze acquisite, oltre ad un'attenzione specifica per garantire la qualità e la fruibilità dell'offerta formativa. Si tratta di attività complesse che richiedono la presenza di personale stabile, numericamente adeguato e dotato di competenze specialistiche e multidisciplinari.

Affinché questa strategia sia di lungo respiro e possa essere adeguatamente sostenuta, è necessario che l'apprendimento permanente entri nell'agenda politica, a livello nazionale e territoriale, come una priorità e che possa poggiare su una solida governance multilivello. Per superare la frammentazione dell'offerta formativa e le logiche autoreferenziali che spesso si nascondono dietro presunte specificità da difendere, al livello centrale dovrebbe essere affidato un importante ruolo di coordinamento da agire in una sede stabile e strutturata di collaborazione tra gli attori istituzionali, con il pieno coinvolgimento delle Parti sociali. In questa sede il confronto dovrebbe svilupparsi a partire dai dati e dalle informazioni derivanti da attività ricorrenti di analisi, monitoraggio e valutazione, i cui risultati siano facilmente accessibili agli addetti ai lavori e ai cittadini e costituiscano la base di partenza di ogni intervento di implementazione del sistema di *lifelong learning*. Al livello centrale del sistema di governance potrebbe, inoltre, essere affidato il compito di assicurare la trasparenza, anche ripensando i meccanismi di finanziamento che devono garantire risorse adeguate, certe e stabili nel tempo, di accertare la rispondenza dell'offerta a criteri di qualità validi su tutto il territorio na-



zionale e di sostenere l'implementazione del sistema di certificazione delle competenze per favorire il passaggio da un percorso di apprendimento ad un altro e l'inserimento nel mondo del lavoro.

A livello territoriale la governance potrebbe essere rafforzata anche attraverso il consolidamento delle reti territoriali per l'apprendimento permanente e una maggiore collaborazione tra i diversi attori del sistema, ad esempio, tra le Regioni e i Fondi paritetici interprofessionali per garantire un'offerta completa e integrata di formazione continua e un maggiore coinvolgimento del mondo del lavoro e degli enti di formazione professionale, dei Centri per l'impiego e delle agenzie formative per favorire percorsi integrati di istruzione e lavoro (apprendistato, alternanza scuola-lavoro) e percorsi volti all'occupabilità. A questo scopo, tuttavia, aumentare il numero di accordi sottoscritti a livello territoriale può rivelarsi non sufficiente, se tali intese sono il risultato di un mero adempimento formale o sono legate alla soddisfazione di esigenze contingenti e occasionali o se gli attori che le stipulano sono privi della forza e delle capacità necessarie per garantirne l'attuazione. È quindi necessario rafforzare, anche a livello territoriale, la capacità degli attori di svolgere il ruolo loro assegnato, potenziare la capacità di analisi dei fabbisogni professionali per indirizzare l'offerta formativa elevandone la qualità, promuovere un maggiore coinvolgimento delle imprese di minori dimensioni e dei lavoratori più vulnerabili e sviluppare attività ricorrenti di monitoraggio e di valutazione degli interventi.

Al centro di un rinnovato e rafforzato sistema di apprendimento permanente non vi sono però né le filiere di istruzione e formazione, né le istituzioni, gli enti e gli organismi che concorrono al suo funzionamento, ma le persone, che dovrebbero trovare, in un'offerta formativa di qualità e di facile e rapido accesso, le risposte più adeguate ai loro bisogni e aspettative e la possibilità di vedere riconosciute le conoscenze e le competenze acquisite, sia nel mondo del lavoro e in altre esperienze formative non formali, sia nei percorsi formali. Il perseguimento di questo obiettivo può essere favorito dal riconoscimento di un diritto soggettivo alla formazione a vocazione universale e dalla rimozione di tutti gli ostacoli alla sua piena agibilità.

Un diritto all'apprendimento attribuito quanto meno a tutti gli attivi, indipendentemente dalla loro situazione lavorativa, dal momento dell'ingresso nel mercato del lavoro sino alla pensione, può contribuire a mettere in sicurezza le persone in un contesto di ciclo di vita, attrezzandole a fronteggiare i 'rischi' connessi ad una maggiore flessibilità del lavoro e ad affrontare le sempre più numerose transizioni tra diverse occupazioni e tra periodi di lavoro e fasi di disoccupazione. Il dispositivo introdotto dal Ccnl dei metalmeccanici nel 2016, che prevede un diritto soggettivo alla formazione per tutti i lavoratori

pari a 24 ore in tre anni, potrebbe rappresentare in questo senso il punto di partenza di un rinnovato impegno per favorire la sedimentazione di pratiche efficaci e per generare un significativo impatto sugli attori e sui contesti, ai fini di una graduale estensione del diritto soggettivo alla formazione.

Il semplice riconoscimento del diritto alla formazione non può tuttavia essere considerato sufficiente ad affrontare la tendenza, che anche i più recenti studi confermano, alla riproduzione delle ineguaglianze di accesso alla formazione. Diseguaglianze di accesso che si registrano rispetto, ad esempio, al genere e all'età e all'origine etnica, al livello di qualificazione e di inquadramento e ai titoli di istruzione e formazione. Si tratta di evidenze che mostrano quanto sia difficile superare le incoerenze di un sistema di formazione che si vorrebbe aperto a tutti e, in particolare, agli individui che fanno più fatica ad accedere e a reinserirsi nel mercato del lavoro, ma che finisce per privilegiare le categorie più forti e più competitive.

L'utilizzo del diritto alla formazione dipende, infatti, non soltanto dal grado di autonomia e di libertà riconosciute in astratto all'individuo, ma anche dalla sua effettiva capacità di agire, ossia dai mezzi di cui l'individuo dispone per esercitare il diritto, senza i quali la libertà non è che un artificio. Quel che si rileva è quindi la capacità di agire intesa come *capability*, ossia come la reale libertà dell'individuo di essere o fare ciò che considera degno e a cui attribuisce valore. In questo senso, la capacità di agire è sostenuta non soltanto dalle risorse interne ed esterne all'individuo che questi è in grado di mobilitare, ma anche dalla presenza di alcuni 'fattori di conversione', tra i quali fattori sociali e ambientali. Per attivare le persone non è quindi sufficiente fornire loro beni e servizi: occorre che gli individui siano messi in condizione di appropriarsi di tali beni e servizi e tradurli in valore. In questo senso, ciò che rileva è non solo il riconoscimento dell'importanza della soggettività nel garantire la sua libera espressione, ma anche l'affermazione del ruolo attivo delle collettività e delle istituzioni nel concorrere a formarla. Emerge quindi la centralità delle politiche pubbliche per rendere agibile a tutti il diritto alla formazione, politiche ispirate da una visione della formazione intesa non solo come strumento al servizio della performance delle imprese e per lo sviluppo economico del Paese, ma soprattutto come un mezzo di emancipazione sociale per consentire a ciascun individuo di costruire e valorizzare le proprie scelte di vita.



## Bibliografia

- Adapt (2020), *I tirocini extra-curricolari al tempo di COVID-19: dall'inizio della pandemia alla fine del lockdown. Una guida pratica regione per regione*, Modena, Adapt University Press <<https://bit.ly/2RqfNMU>>
- AGCOM - Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (2019), *Educare Digitale. Lo stato di sviluppo della scuola digitale. Un sistema complesso ed integrato di risorse digitali abilitanti*, Roma, AGCOM <<https://bit.ly/3spCKwN>>
- Anpal (2020), *Garanzia Giovani in Italia. Rapporto quadrimestrale n.2*, Focus Anpal n.92, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3g8pxWD>>
- Anpal (2019), *Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari*, Biblioteca Anpal n.7, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3mLSyZd>>
- Cedefop (2020), *Vocational education and training in Europe, 1995-2035. Scenarios for European vocational education and training in the 21st century*, Cedefop reference series n.114, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/2QnMEBo>>
- Cedefop (2019), *The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Volume 7. VET from a lifelong learning perspective: continuing VET concepts, providers and participants in Europe 1995-2015*, Cedefop research paper n.74, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3sguQ8S>>
- Cedefop (2010), *Employer-provided vocational training in Europe. Evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey*, Cedefop research paper n.2, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3mN0TMA>>
- Commissione europea (2020a), *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2020. Italia*, Bruxelles, Commissione europea <<https://bit.ly/2OLC86G>>
- Commissione europea (2020b), *Relazione di Monitoraggio del settore dell'Istruzione e della Formazione*, Bruxelles, Commissione europea <<https://bit.ly/3acuERQ>>
- Consiglio dell'Unione europea (2018), *Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 189/01, 4 giugno <<https://bit.ly/3uPNru1>>
- Fondazione CRUI (2019), *Report 2018 Osservatorio Università-Imprese. Osservatorio della Fondazione CRUI per il dialogo e la cooperazione tra università e imprese*, Roma, Fondazione CRUI <<https://bit.ly/3mMYPUt>>
- Fondimpresa, Inapp (a cura di) (2020), *L'impatto della formazione continua in azienda. Rapporto ROLA 2019*, Roma, Fondimpresa-Inapp <<https://bit.ly/3mSbJRh>>
- Frigo F., Pellegrini C. (a cura di) (2007), *La formazione continua in Italia. Indagini nazionali e internazionali a confronto*, Milano, Franco Angeli
- Inapp (a cura di) (2021), *XIX Rapporto sul sistema di Istruzione e Formazione Professionale e sui percorsi in duale nella leFP a.f. 2018-19*, Roma, Inapp (in corso di pubblicazione)
- Inapp (2019a), *La partecipazione ai percorsi IFTS, Post-qualifica e post-diploma. A.f. 2017-18*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/2ON7A17>>
- Inapp (2019b), *L'Apprendistato tra continuità e innovazione. XVIII Rapporto di monitoraggio. Executive Summary*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/32ezCJq>>

- Inapp, Angotti R. (a cura di) (2017), *Intangible Assets Survey. I risultati della Rilevazione statistica sugli investimenti intangibili delle imprese*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3dZtHNG>>
- Inapp, Carlini A., Crispolti E. (2020), *Formarsi per il lavoro: gli occupati dei percorsi IFTS e leFP*, Inapp Report n.14, Roma, Inapp <<https://bit.ly/2RxMCHY>>
- Invalsi (a cura di) (2018), *OCSE PISA 2018. I risultati degli studenti italiani in lettura, matematica e scienze. Rapporto nazionale*, Roma, Invalsi <<https://bit.ly/32fchr4>>
- Istat (2017), *La formazione nelle imprese in Italia. Anno 2015*, Statistiche Report, 27 ottobre, Roma, Istat <<https://bit.ly/3wUmnM0>>
- Lindblom C.E. (1959), The science of "muddling through", *Public Administration Review*, 19, n.2, pp.79-88
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2020), *Rapporto annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie 2020. Le dinamiche del mercato del lavoro dipendente e parasubordinato*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3dhRBol>>
- OCSE (2020), *VET in a time of crisis. Building foundations for resilient vocational education and training systems*, Paris, OCSE <<https://bit.ly/3sfcfJ>>
- OCSE (2019a), *Adult Learning in Italy. What Role for Training Funds? Getting Skills Right*, Paris, OCSE Publishing
- OCSE (2019b), *TALIS 2018 Results (Volume I). Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, Paris, OCSE Publishing
- Salomone R. (2019), La formazione nelle politiche attive del Lavoro, Atti del Seminario *La formazione per il lavoro e sul lavoro: verso un modello trentino di carattere europeo*, Trento, 21-22 marzo
- Camera dei Deputati (2017), *Relazione sulla Formazione continua in Italia (Annualità 2015-2016)*, Doc. XLII, n.4, XVII Legislatura, 26 aprile 2017 <<https://bit.ly/3e7PYcq>>
- Zuccaro A. (a cura di) (2020), *Istituti Tecnici Superiori. Monitoraggio nazionale 2020. Sintesi*, Firenze, Indire <<https://bit.ly/20LmhVG>>