Piano nuove competenze: un nuovo equilibrio nella governance Stato-Regioni?

EUGENIO GOTTI¹

Il 14 dicembre 2021 è stato emanato il decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale che adotta il “Piano nuove competenze”, previsto tra gli obiettivi della Missione 5, Componente 1 “Politiche attive del lavoro e della formazione”.

Il Piano nuove competenze è un documento di interesse per diversi aspetti. Esso da un lato concretizza alcune caratteristiche della componente formativa delle altre misure di politica attiva del PNRR ed in particolare di GOL, della IeFP duale, del Fondo nuove competenze; dall’altro lato si pone con una portata più ampia, di tipo strategico. Per dirla con lo stesso decreto:

Il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC) si colloca pertanto come quadro di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e dagli effetti della pandemia da COVID 19 e, in particolare, per le misure contenute nelle iniziative di riforma e investimento varate dal Governo italiano con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nell’ambito della Missione 5, componente 1².

Come vedremo, il PNC mantiene sempre un riferimento a questi diversi piani: da una parte esso approfondisce gli elementi formativi di GOL, del sistema duale e del Fondo nuove competenze, dall’altro la portata dei suoi principi e linee di intervento non si limita alle altre azioni del PNRR, ma vuole essere ampia “trasversale, applicandosi al complesso del sistema della formazione professionale”³.

1. Tra LEP, standard di servizio e rafforzamento delle infrastrutture immateriali del sistema formativo

Riconoscendo le competenze esclusive che la Costituzione attribuisce alle Regioni in materia di Formazione Professionale, il PNC richiama i principi di una sana collaborazione istituzionale:

¹ Esperto politiche del lavoro e formazione.

² DM 14 dicembre 2021, Allegato A, punto 2.

³ Ivi, punto 4.

Per l'attuazione del PNC si conferma l'esigenza di una struttura di governance multiattore e multilivello articolata in:

- coordinamento a livello nazionale volto ad assicurare il perseguimento di standard di qualità dei servizi e livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale;
- attuazione a livello di Regioni e Province Autonome, alle quali sono affidate le competenze di programmazione e organizzazione degli interventi sulla base delle specifiche esigenze e caratteristiche territoriali;
- capacitazione a livello locale e settoriale che si declina nel coinvolgimento attivo degli stakeholder, segnatamente in una logica organizzativa di reti territoriali dei servizi, nonché nella massima valorizzazione delle leve di sussidiarietà e del partenariato pubblico/privato⁴.

Non a caso l'adozione del provvedimento è stata preceduta il 2 dicembre 2021 da una Intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

In tal senso, il PNC si pone l'ambizioso obiettivo di definire "quelle prestazioni che costituiranno gli standard di servizio da garantire ai beneficiari dei percorsi di aggiornamento o qualificazione/riqualificazione, anche in una graduale prospettiva di affermazione generalizzata di livelli essenziali della formazione professionale da applicare uniformemente su tutto il territorio nazionale"⁵.

Tale obiettivo è ambizioso poiché intende impegnare in primis le Regioni a «[...] potenziare la propria capacità di *governance* e implementazione a partire dal progressivo sviluppo e adeguamento dell'infrastruttura logistica, gestionale, strumentale e informativa necessaria, nonché delle competenze di tutti gli attori coinvolti ai diversi livelli»⁶.

È vero che le Regioni hanno sottoscritto un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, ma il livello di coerenza di tale impegno è discutibile, in materie di competenze che la Costituzione attribuisce in via esclusiva alle Regioni.

Si potrebbe dire che il PNC si colloca nel solco della leale collaborazione tra istituzioni, quanto mai opportuna in una *governance* multilivello, principio richiamato più volte dalla stessa Corte Costituzionale, soprattutto per materie trasversali, quali appunto la formazione professionale.

Tuttavia, il decreto che istituisce il PNC non richiama mai il principio della leale collaborazione. Piuttosto, esso fa riferimento più volte alla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per la formazione professionale.

⁴ Ivi, punto 3.

⁵ Ivi, punto 8.

⁶ Ivi, punto 3.

Questo è un passaggio notevole, che richiama l'articolo 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, il quale affida al legislatore statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

In una materia di competenza regionale come la Formazione Professionale, il richiamo ai LEP per la formazione assume un particolare significato, poiché la riforma del Titolo V, nell'introdurre un assetto federalista parziale, stabilisce al contempo che le differenze, tipiche degli assetti federali, sono certamente consentite, ma solo dopo aver garantito una soglia - appunto i LEP - al di sotto della quale nessun cittadino e nessun territorio devono scendere.

Quindi i LEP sono un diritto esigibile dal cittadino e contestualmente implicano un dovere da parte dell'Istituzione competente di rispondere a questo diritto attraverso l'erogazione di un servizio, come avviene per la Sanità e per l'Istruzione.

Per fare ciò, non basta un astratto riferimento a tali diritti, bensì occorre individuare puntualmente le prestazioni che li possono soddisfare. Quindi è compito del legislatore precisare quali siano le prestazioni afferenti alla compiuta realizzazione di un determinato diritto civile e sociale, chi sia il soggetto tenuto ad organizzarla e a realizzarla, quale debba essere il livello ritenuto come minimo o essenziale di quella data prestazione e quale debba essere il suo costo standard. Allo Stato, quindi, compete la definizione dei criteri cui attenersi nel definire il livello minimo atteso, alle Regioni competerà invece di fornire la prestazione. Nulla impedisce ovviamente a tali ultimi soggetti di ampliare il livello essenziale fornendo prestazioni qualitativamente o quantitativamente superiori. Ciò che è importante è che non vi siano Regioni nelle quali non si raggiunga il necessario livello minimo. A tal fine, lo Stato deve garantire il finanziamento di tali servizi.

Coerentemente a questa logica, il decreto richiama esplicitamente il principio della esigibilità:

Il PNC persegue il raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni delle misure di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione nel senso dell'esigibilità sulla base delle risorse disponibili e nei termini di standard minimi di contenuto, di accessibilità, di personalizzazione e di spendibilità in applicazione delle normative nazionali vigenti⁷.

E ancora:

In questo quadro di riforma, come anche evidenziato nell'analisi di contesto, resta comunque ancora la necessità e l'urgenza di investire sulle misure di politica attiva

⁷ Ivi, punto 6.

non solo in termini di condizionalità, ma anche in termini di esigibilità di servizi volti a rafforzare le competenze e a migliorare effettivamente l'occupabilità⁸.

Entrando più in dettaglio, si vede come il PNC intenda affrontare i LEP per il "complesso del sistema della formazione professionale", rispondendo con differenti servizi ai giovani, ai disoccupati ed agli occupati.

Quindi il PNC ha una portata ampia, che copre tutto l'arco della vita nella logica della *lifelong learning*, andando dalla prima formazione dei giovani, alla formazione continua per gli adulti, alla formazione di *upskilling* e *reskilling* nell'ambito delle politiche attive del lavoro per i disoccupati.

Tuttavia, al momento, il quadro normativo definisce i LEP - ed in modo parziale - solo per alcune tipologie formative e per alcuni cittadini.

Per i giovani in obbligo di istruzione e diritto dovere all'istruzione e formazione sono definiti i LEP per la componente di Istruzione e Formazione Professionale afferente al sistema educativo, fissati nel capo III del D.lgs. n. 226 del 2005, tra cui il dovere per le Regioni di assicurare il soddisfacimento della domanda di frequenza a tali percorsi formativi realizzati dalle istituzioni formative⁹.

Peccato che al momento in diverse Regioni questo diritto non è garantito e che lo Stato non ha emanato il decreto per l'accertamento del rispetto dei LEP da parte delle regioni¹⁰ e quindi non vi è alcun controllo e quindi nessuna azione correttiva viene messa in atto a livello centrale per cambiare la situazione.

Per la formazione nell'ambito delle PAL non vi è un LEP che preveda il diritto per le persone a frequentare percorsi di formazione, ma il mero diritto a conoscere le "opportunità disponibili sul catalogo dell'offerta formativa presente sul territorio" e ad avere una "informazione orientativa sulle iniziative formative proposte dal territorio"¹¹.

Ciò significa che la programmazione regionale dell'offerta di tali percorsi formativi resta libera, non disciplinata dai LEP e quindi nessuna prestazione formativa deve essere garantita.

Infine, per quanto riguarda la formazione continua dei lavoratori, non vi è alcun LEP definito dalla norma, tanto che le Regioni programmano pochi interventi di formazione continua: l'Osservatorio degli avvisi regionali della formazione e delle politiche attive del lavoro¹² evidenzia per l'anno 2021 avvisi per un totale

⁸ Ivi, punto 4.

⁹ Art. 16 del D.lgs. n. 226/2005.

¹⁰ Previsto dall'art. 15 c. 4 del D.lgs. n. 226/2005.

¹¹ Cfr. lettera h) dell'allegato B "Specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale" del Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 4 del 11.01.2018.

¹² Cfr. <http://www.cnos-fap.it/> oppure <http://osservatoriodigitale.ptscclasplatform.it>.

di circa 74 milioni per la formazione continua e 21 milioni per la formazione permanente, su un totale di oltre un 1.285 milioni investiti per la formazione e le PAL. È evidente che le Regioni considerano la formazione continua più competenza dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, che mediamente finanziano attività di formazione continua per circa 600 milioni l'anno.

In effetti, il Piano nuove competenze riconosce che tali diritti non sono al momento esigibili:

Nell'ambito del presente Piano è necessario enucleare quelle prestazioni che costituiranno gli standard di servizio da garantire ai beneficiari dei percorsi di aggiornamento o qualificazione/riqualificazione, anche in una graduale prospettiva di affermazione generalizzata di livelli essenziali della formazione professionale da applicare uniformemente su tutto il territorio nazionale¹³.

Ecco, dunque, che emerge la triplice valenza del Piano nuove competenze.

Da un lato, è un documento di carattere strategico, che orienta il sistema formativo verso un rafforzamento dei servizi formativi da applicare uniformemente su tutto il territorio nazionale nella logica di un progressivo avvicinamento alla logica dei LEP.

Dall'altro lato specifica invece gli standard di servizio per le misure formative ricomprese nel PNRR, ed in particolare nella Missione 5 Componente 1: il programma GOL, il sistema duale nella IeFP ed il Fondo nuove competenze per i lavoratori occupati. Questi, tuttavia, sono standard di servizio di politiche definite e temporanee, non certo LEP.

Infine, il PNC impegna tutti gli attori istituzionali competenti a «[...] potenziare la propria capacità di *governance* e implementazione a partire dal progressivo sviluppo e adeguamento dell'infrastruttura logistica, gestionale, strumentale e informativa necessaria, nonché delle competenze di tutti gli attori coinvolti ai diversi livelli»¹⁴. Si tratta di un maggior raccordo interistituzionale volto a sviluppare in modo uniforme quelle che possiamo chiamare le "infrastrutture immateriali" del sistema formativo, come lo sviluppo di strumenti analitici di conoscenza dei sistemi locali del lavoro, la spendibilità della formazione attraverso una certificazione rilasciata ai sensi del D.lgs. 13/2013, l'utilizzo di standard e linguaggi comuni, l'accessibilità dell'offerta formativa attraverso la sua pubblicazione sui siti istituzionali e l'interoperabilità dei sistemi informativi nazionali e regionali.

Vediamo quindi i contenuti del PNC, nei quali si riconosceranno questi tre livelli di lettura.

¹³ DM 14 dicembre 2021, Allegato A, punto 8.

¹⁴ Ivi, punto 3.

2. I principi del PNC

I principi del PNC sono i seguenti:

1. Universalità delle riforme e selettività/concentrazione degli investimenti: gli interventi di riforma del PNC contribuiscono decisamente alla costruzione progressiva di un sistema stabile e permanente di servizi accessibile a tutti, a seconda della condizione di bisogno. Il criterio della universalità delle riforme è integrato dal criterio di selettività degli investimenti del PNRR che mira a concentrare le risorse in favore dei target più lontani dal mercato del lavoro e i più vulnerabili.
2. Sussidiarietà della *governance* e prossimità dei servizi: la programmazione e attuazione del PNC è affidata al metodo del partenariato istituzionale e al modello di organizzazione e di erogazione dei servizi delle reti integrate territoriali, al fine di garantire - fermo restando le competenze di ciascun attore istituzionale - la prossimità, l'accessibilità, la diversificazione e l'efficacia dei servizi. Il Piano attribuisce priorità alla centralità della persona e alla sua domanda di competenze, mirando alla personalizzazione e alla presa in carico integrale, in un'ottica di proporzionalità e pertinenza. Conseguentemente rafforza tutte le azioni volte al coordinamento dell'offerta pubblica dei servizi, anche avvalendosi ed implementando le leve di sussidiarietà orizzontale e verticale.
3. Gradualità e incrementalità nello sviluppo dei sistemi e dei servizi: il Piano mira a promuovere un approccio progressivo, sostenibile e dal basso verso l'alto (*bottom up*) che parte dalla valorizzazione delle esperienze in corso per promuoverne sia il *mainstreaming*, sia il progressivo raccordo e coordinamento attraverso una strategia unitaria condivisa ispirata al miglioramento continuo della qualità e attrattività dei servizi di istruzione, formazione e lavoro che preveda la trasparenza attestatoria ed il riconoscimento in valore degli apprendimenti formali e non formali, sulla base dei risultati di monitoraggio e valutazione del Piano.

3. Programmi guida e linee di complementarità del PNC

I principi e le finalità del PNC hanno valenza trasversale, applicandosi al complesso del sistema della Formazione Professionale. In relazione ai tre gruppi target di riferimento, comunque, possono essere identificati tre corrispondenti Programmi "guida", che trovano specifico finanziamento nell'ambito delle risorse

di Next Generation EU, e, segnatamente, nell'ambito del PNRR – il Programma GOL e l'investimento sul sistema duale – nonché a valere sulle risorse del fondo REACT-EU – con riguardo al Fondo Nuove Competenze. Si tratta evidentemente di finalizzazioni non rigide, ma di carattere prevalente: ad esempio, il Programma GOL – al di là delle fonti di finanziamento – è una riforma di sistema che include anche gli interventi sui giovani disoccupati e, nello specifico, potrà comprendere anche interventi duali loro dedicati, quali ad esempio l'apprendistato di alta formazione e ricerca. Accanto a tali programmi, sono individuate relative linee di principali complementarità degli interventi che si innestano a valere su altre fonti di finanziamento e programmazione, come esemplificate nello schema seguente:

TARGET PNC	PROGRAMMI GUIDA	PRICIPALI FONTI DI COMPLEMENTARITÀ
Disoccupati	Programma GOL	Piani di rafforzamento CPI - PON e POR Fse+
Giovani	Programma Sistema Duale	Risorse nazionali IeFP e duale PON e POR Fse+
Occupati	Fondo Nuove Competenze	Fondi Paritetici interprofessionali - PON e POR Fse+

4. Gli obiettivi del Piano

Gli obiettivi del Piano – riferibili sia ai risultati attesi, che alle misure da sviluppare, nonché agli strumenti, alla programmazione e alla *governance* – sono i seguenti:

Livelli essenziali delle prestazioni: il PNC persegue il raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni delle misure di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione nel senso dell'esigibilità sulla base delle risorse disponibili e nei termini di standard minimi di contenuto, di accessibilità, di personalizzazione e di spendibilità in applicazione delle normative nazionali vigenti.

Personalizzazione degli interventi: i percorsi e i servizi di accrescimento delle competenze devono essere proporzionati e differenziati a seconda dell'età, del livello di competenze, della complessità del bisogno, delle esigenze di conciliazione, ma anche del contesto del mercato del lavoro di riferimento, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete opportunità occupazionali, anche attraverso la valorizzazione delle competenze già possedute.

Spendibilità dei risultati di apprendimento nei mercati del lavoro locali e nazionali: in esito a percorsi formativi offerti, le competenze acquisite debbono contribuire ad incrementare le opportunità per i beneficiari di raggiungere o mantenere una condizione occupazionale soddisfacente, in linea con i propri bisogni e con quelli delle imprese.

Integrare le politiche della formazione con le politiche attive del lavoro: si rende opportuno adottare e utilizzare tutti quei processi e strumenti che favoriscano una presa in carico unitaria e contestuale – al di là delle filiere amministrative di governo e programmazione degli interventi - del lavoratore finalizzata ad integrare gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione nel contesto del rafforzamento dei profili di occupabilità e delle iniziative di orientamento e accompagnamento al lavoro.

Coinvolgere direttamente le imprese e il territorio per progredire verso la transizione duale: vanno individuate e promosse strategie di coinvolgimento degli operatori economici locali affinché il sistema delle imprese e le istituzioni formative sviluppino stabili linee di cooperazione organica. La modalità di apprendimento duale rappresenta una chiave strategica del PNC non solo con riferimento al target dei giovani e al rafforzamento del sistema duale loro dedicato, ma per tutto il Piano.

Coniugare prossimità e qualità dell’offerta formativa: occorre, al contempo, progredire nella direzione del rafforzamento delle relazioni di cooperazione a livello territoriale e settoriale, per coniugare l’esigenza della massima prossimità dei servizi ai beneficiari con i livelli di massa critica infrastrutturale, economica e organizzativa necessari a garantire il perseguimento di elevati standard di qualità dei servizi stessi.

Innovazione, sperimentazione, valutazione: nel PNC e nelle sue attuazioni devono trovare spazio anche interventi innovativi e sperimentali, che possano costituire una base per il cambiamento nell’ottica della condivisione delle buone prassi.

5. Accessibilità dell’offerta formativa

Occorre promuovere maggiormente ogni azione utile a garantire una più efficace messa in trasparenza dell’offerta formativa, a partire dall’arricchimento dei portali istituzionali regionali con l’informazione tempestiva sull’effettiva disponibilità di percorsi nelle diverse filiere nelle quali si articolano i sistemi di istruzione e formazione professionali, con tutte le informazioni rilevanti, tra cui anche la geolocalizzazione delle sedi formative. Tali informazioni dovranno essere comunicate nel rispetto dei tempi tecnici necessari e secondo format e standard comunicativi concordati.

Tutti gli enti pubblici titolari renderanno visibili, entro il 2023, le opportunità di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione effettivamente disponibili.

Una linea di intervento possibile per incrementare la massima accessibilità riguarda la creazione di condizioni affinché le soluzioni volte all’apprendimento a distanza non siano legate ad una emergenza, ma all’esigenza di rispondere a

problematiche di conciliazione, ma anche - e soprattutto - a scelte didattiche che, favorendo la flessibilizzazione e la personalizzazione dei percorsi, siano coerenti con le capacità e stili cognitivi dell'utente del servizio.

6. I livelli essenziali delle prestazioni del PNC

Come si è detto, si tratta in realtà di standard di servizio da garantire ai beneficiari dei programmi guida del PNRR e solo in prospettiva nella affermazione generalizzata di livelli essenziali della formazione professionale da applicare uniformemente su tutto il territorio nazionale.

Personalizzazione dell'offerta: si rende sempre necessario ricostruire, in rapporto alle finalità dell'intervento di aggiornamento o qualificazione/riqualificazione, i fabbisogni di competenza del beneficiario, anche in rapporto alle competenze richieste dal mercato del lavoro.

Nello specifico del Programma GOL, andranno utilizzati progressivamente standard e linguaggi comuni già normati (anche attraverso la valorizzazione delle esperienze esistenti a livello regionale e la promozione di appositi strumenti sussidiari), nelle tre aree delle:

- competenze tecnico professionali, ricostruite e referenziate in coerenza con le dimensioni descrittive delle attività di lavoro classificate in Atlante del lavoro e delle qualificazioni e in relazione ai profili di occupabilità del beneficiario;
- competenze funzionali e di base con particolare riguardo alle competenze digitali, alle competenze di *literacy*, alle competenze *numeracy-financial* e alle competenze multilinguistiche ricostruite, in coerenza con gli standard internazionali di riferimento (Digcomp 2.1, QCER, PIAAC, etc.) e in relazione al/ai profili di occupabilità del beneficiario;
- competenze trasversali, ricostruite in relazione al/ai profili di occupabilità del beneficiario con specifico riguardo ai livelli di autonomia e responsabilità (esecutivo, operativo, tecnico, specializzato/manageriale) ed una selezione di *soft skills* tratte dal Quadro Nazionale delle Qualificazioni tipiche dei livelli corrispondenti alla profilatura professionale.

Spendibilità dell'offerta: i percorsi di Formazione Professionale sono progettati e finalizzati, di norma, in funzione del conseguimento di una qualificazione o parte di essa inclusa nel Repertorio nazionale e del rilascio di una attestazione di trasparenza, validazione o certificazione ai sensi e per gli effetti del D.lgs. n. 13/2013), anche ai fini della riconoscibilità e della spendibilità di sistema degli eventuali crediti formativi maturati, nonché della registrazione nel Fascicolo elettronico del lavoratore.

6.1 Nello specifico del Programma GOL

Nel programma GOL sono previsti percorsi formativi per i beneficiari più distanti dal mercato del lavoro. Vi saranno percorsi dedicati all'aggiornamento delle competenze e percorsi dedicati alla riqualificazione, mentre attività formative della medesima natura sono comunque previste in percorsi dal contenuto anche di inclusione sociale e in quello di ricollocazione collettiva destinato alla gestione di crisi aziendali.

Vengono distinti i percorsi di aggiornamento da quelli di riqualificazione:

- percorsi di aggiornamento: sono caratterizzati quali interventi di formazione di breve durata volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze, in particolare derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e/o dagli effetti della pandemia da Covid-19. Di norma, hanno una durata fino a 150h, a cui possono aggiungersi eventuali ulteriori ore di alternanza/tirocinio/formazione interna. I percorsi di aggiornamento sono focalizzati su contenuti prevalentemente professionalizzanti e possono integrare, ove ne sia stata rilevato il fabbisogno, anche moduli di rafforzamento delle competenze di base e trasversali, in base alla rilevazione degli specifici fabbisogni del beneficiario;
- percorsi di riqualificazione sono caratterizzati quali interventi di formazione professionalizzante di durata più ampia generalmente associabili, ove possibile, ad un innalzamento dei livelli di qualificazione/EQF di partenza e/o al conseguimento, anche per progressiva capitalizzazione, di una qualificazione inclusa nel Repertorio Nazionale. Di norma, hanno una durata superiore a 150h e fino a 600h, a cui possono aggiungersi eventuali ore di alternanza/tirocinio/formazione interna. I percorsi di riqualificazione sono focalizzati su contenuti professionalizzanti e integrano moduli di rafforzamento delle competenze di base e trasversali, in base alla rilevazione degli specifici fabbisogni del beneficiario;
- moduli integrativi di potenziamento delle competenze di base che si caratterizzano come moduli formativi di breve durata, erogabili in funzione del fabbisogno individuale rilevato, volti a rafforzamento delle competenze di base con particolare riguardo a quelle digitali, alfabetiche, matematiche e finanziarie e multilinguistiche, progettati in coerenza con gli standard internazionali di riferimento (DigComp 2.1, QCER, PIAAC...). Di norma, hanno una durata fino a 60 h, al netto delle eventuali ore aggiuntive di alternanza/tirocinio/formazione interna.

6.2 Nello specifico del sistema duale

Per quanto riguarda il sistema duale, viene richiamato l'Accordo Stato-Regioni del 24 settembre 2015 e gli standard in esso contenuti. La formazione può essere quindi erogata attraverso le tre modalità didattiche già note: impresa formativa simulata, alternanza rafforzata, apprendistato duale.

Interessante l'allargamento di questa offerta formativa anche agli adulti:

Allo scopo di favorire l'accessibilità dell'offerta formativa tenuto conto della necessità di intercettare destinatari con specifiche caratteristiche (disoccupati, lavoratori in transizione per *reskilling*, percettori di sostegno al reddito), potrà essere prevista una riduzione delle durate dei percorsi, anche a seguito di riconoscimento di crediti formativi in ingresso, valorizzando gli apprendimenti acquisiti anche in contesti non formali e informali, e di riconoscimento dei crediti formativi.

Nell'ambito del rafforzamento del sistema duale, previ appositi interventi normativi, saranno promosse sperimentazioni in percorsi di apprendistato, ai sensi dell'articolo 43 del d. lgs. n. 81 del 2015, che potranno riguardare adulti con titolo di studio inferiore al diploma di istruzione secondaria superiore¹⁵.

7. Il rafforzamento delle capacità analitiche

I Programmi del PNC evidenziano tutti la necessità di sviluppare e rafforzare strumenti analitici di conoscenza dei sistemi locali del lavoro, quali *labour market intelligence*, *skills intelligence* e *skill forecasting*.

In tal senso lo sviluppo e l'evoluzione di strumenti, sia a livello regionale, sia a livello nazionale in una prospettiva di sussidiarietà, dovranno tenere conto dei seguenti elementi:

- l'analisi della domanda del mercato del lavoro e l'analisi dei fabbisogni degli individui devono rendersi comparabili a partire dall'uso dei medesimi linguaggi e dimensioni, come condivisi e definiti dalla normativa vigente. Il rafforzamento della capacità analitica deve essere funzionale ad arricchire la dotazione delle informazioni pertinenti per gli operatori e a tal fine devono essere sviluppati in una logica di coerenza e incrementalità con gli standard di classificazione definiti nell'ambito del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze: occorre a tal fine valorizzare e migliorare l'*usability* degli strumenti già in uso e rendere snelli e costanti i processi di manutenzione evolutiva¹⁶;
- gli strumenti di capacità analitica devono arricchirsi sempre più di componenti differenziate, integrando le rilevazioni di tipo statistico (quali ad

¹⁵ Ivi, punto 8.

¹⁶ Ivi, punto 9.

esempio il sistema Excelsior o le indagini sui fabbisogni professionali) con fonti di tipo amministrativo (ad esempio, le Comunicazioni obbligatorie per il lavoro dipendente e le banche dati INPS per il lavoro autonomo) e con altre fonti utili (quali l'analisi massiva delle *vacancies*).

Le Regioni e le Province Autonome potranno dotarsi di propri strumenti, anche perché sono presenti buone prassi a livello territoriale e utili investimenti sono già stati fatti nella direzione auspicata. Resta però essenziale che l'output degli eventuali strumenti regionali sia il medesimo, standardizzato ed interoperabile, secondo quanto condiviso a livello nazionale, in maniera da alimentare il fascicolo elettronico personale e le altre banche dati nazionali, facendo sì che il sistema delle politiche attive possa essere monitorato unitariamente.

8. Monitoraggio e valutazione

È previsto infine un monitoraggio del PNC che riguarda la verifica periodica di *milestone* e *target* per gli interventi che rientrano nel quadro di coordinamento strategico del Piano Nuove Competenze; lo stato di avanzamento e di attuazione dei dispositivi e dei processi di monitoraggio della formazione già messi in campo a livello nazionale e regionale.

Gli elementi oggetto del monitoraggio sono:

- monitoraggio fisico dei target prefissati;
- monitoraggio finanziario delle azioni di formazione messe in campo declinato in relazione alle differenti misure;
- monitoraggio in grado di evidenziare la scalabilità e sostenibilità degli interventi nell'ottica della costruzione progressiva di un sistema stabile e permanente di servizi accessibile a tutti;
- monitoraggio e valutazione specifica dello sviluppo delle "azioni innovative", quale fattore di miglioramento della qualità del sistema dei servizi e delle reti territoriali.

9. Conclusioni

Il PNC rappresenta un documento che opera su diversi piani, quello dell'orizzonte strategico del sistema della formazione professionale nel raccordo dei diversi soggetti competenti, la definizione degli standard di servizio di altri programmi del PNRR, il rafforzamento della capacità di *governance* di Governo e Regioni.

Tale documento sicuramente è frutto delle misure da attuare nell'ambito del PNRR, che impone ai ministeri competenti che agiscono in una logica di regia con altri soggetti istituzionali uno stretto monitoraggio delle attività poiché, come è noto, il PNRR è un programma *performance based* e quindi è imprescindibile il raggiungimento degli obiettivi target intermedi e finali.

Tuttavia, l'approccio del PNC va oltre il solo obiettivo collegato al PNRR. Per le modalità con cui è impostato, centra il giusto approccio con le Regioni, correttamente basato sulla logica dei LEP e della leale collaborazione, verso un rafforzamento ed uno sviluppo uniforme del sistema formativo, individuando una strategia che guarda al futuro tenendo conto delle lezioni apprese in questi anni di sviluppo delle politiche attive del lavoro, dell'utilizzo massiccio delle tecnologie digitali nel periodo pandemico, nonché della dialettica non sempre efficace che ha caratterizzato il rapporto tra amministrazione centrale e Regioni.

In tal senso, il PNC ben può rappresentare un nuovo approccio nel rapporto tra Stato e Regioni sulla materia della formazione e delle politiche attive del lavoro, trovando un nuovo equilibrio nella *governance* multilivello, dopo il tentativo non riuscito della riforma costituzionale del 2016 di riportare le competenze su queste materie allo Stato.