

WEBINAR INAPP

## L'offerta di formazione professionale in Italia

**Evoluzione del quadro normativo del sistema della formazione  
professionale: spunti in chiave prospettica**

Giuditta Occhiocupo

Ricercatrice INAPP

Gruppo di ricerca «Formazione Continua e Apprendimento  
degli Adulti», Struttura «Sistemi Formativi»



# CONTENUTI

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

2. PRINCIPALI ATTI NORMATIVI DI RIFERIMENTO

3. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E PROGRAMMATICO

4. PROFILI PROSPETTICI: SPUNTI DI RIFLESSIONE

5. ELEMENTI BIBLIOGRAFICI E DOCUMENTALI



### 1.1 NOZIONE DI FORMAZIONE PROFESSIONALE NELLA DIMENSIONE NAZIONALE ED EUROPEA

- **La formazione professionale** è, come noto, **caratterizzata da elementi variegati** (di natura economica, giuridica, sociale, finanziaria, istituzionale, ecc.)
- **L'art. 1 della L. 845/78 definisce** la formazione professionale: “strumento della politica attiva del lavoro”, che “si svolge nel quadro degli obiettivi della programmazione economica” ed è tesa “a favorire l'occupazione, la produzione e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico”.
- **La formazione professionale deve essere: veicolo di istruzione e di acquisizione di competenze e strumento per favorire l'occupazione, organizzato secondo modalità differenti, a seconda delle diverse fasi:** formazione iniziale, in accesso; formazione continua, in costanza del rapporto di lavoro; formazione in seguito ad esclusione o uscita volontaria dal mercato del lavoro, per il reinserimento; formazione permanente, e/o formazione per gli adulti.
- **La formazione è stata sancita come settore di intervento comunitario a partire dal trattato di Roma del 1957.** L'UE ha elaborato politiche e strategie comuni a tutti gli Stati membri, realizzando un'attività di governance, incidendo in maniera più o meno diretta, a seconda dello strumento decisionale adottato (Trattati, regolamenti, direttive, decisioni o risoluzioni), sull'andamento delle politiche formative.



### 1.2 DIFFICOLTA DI DELINEARE UN “SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE”

- **Principali fattori, fra loro interconnessi, che rendono difficile delineare un sistema**, a fronte del riconosciuto ruolo strategico attribuito al “sistema di formazione professionale” per la “crescita economica”, la qualità del tessuto sociale e della società civile (Rapporto INAPP, 2022, cap.4)
- 1. **Governance multilivello** caratterizzata da una complessa articolazione delle competenze tra Stato e Regioni, alla luce del quadro costituzionale delineato dalla riforma del 2001 (Occhiocupo G., 2011)
- 2. **Compresenza di una molteplicità di soggetti, pubblici e privati, erogatori di risorse** e conseguente intreccio di fonti di finanziamento per la formazione
- 3. **Esigenza di riconoscimento nell’ordinamento italiano di un diritto soggettivo alla formazione continua** inteso come diritto all’incremento delle conoscenze e delle competenze per tutta la durata della vita lavorativa (INAPP-ANPAL 2020 e Rapporto INAPP 2022, par.4.3)
- 4. **Criticità di contesto: ampio passaggio all’insegnamento e all’apprendimento a distanza e misto a seguito dell’emergenza sanitaria da Covid-19.** Tale passaggio ha creato opportunità per i sistemi e le comunità di istruzione e formazione, ma anche ha messo in luce l’impatto del divario digitale e delle lacune a livello di connettività all’interno degli Stati membri, nonché le disuguaglianze tra le diverse fasce di reddito e i contesti urbani e rurali



## 2. PRINCIPALI ATTI NORMATIVI DI RIFERIMENTO

- **La Costituzione, fonte primaria:**
  - **art. 35, primi due commi:** “La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori”;
  - **art.3** (uguaglianza formale e sostanziale) e **4** (diritto al lavoro);
  - **Art. 117, commi 2 e 3, competenza esclusiva del legislatore statale sulle “norme generali sull’istruzione”, “istruzione”, materia di legislazione concorrente Stato-Regioni e “istruzione e formazione professionale” competenza piena delle Regioni**
  - **art. 117, comma 2, lett. m), competenza esclusiva statale per la determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (LEP)**
- **L. n. 845/1978 (Legge quadro in materia di formazione professionale) e s.m.i.**
- **L. n. 236/93. L’art. 9 c. 3** ha introdotto il finanziamento dei piani di formazione aziendale, territoriale e settoriale presentati alle Regioni dagli enti accreditati per la formazione in accordo con le parti sociali.
- **L. 196/97, “Norme in materia di promozione dell’occupazione”, art. 17 “Riordino della formazione professionale”**



## 2. PRINCIPALI ATTI NORMATIVI DI RIFERIMENTO

- **L. n.388/2000 (legge finanziaria 2001)” e s.m.i.**
- **L’art. 118 ha istituito i Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua.** L’istituzione dei Fondi ha dato luogo ad un momento di svolta nel sistema della formazione professionale continua, divenendo il maggiore strumento di finanziamento a sostegno della formazione delle imprese e dei lavoratori e, in tal modo, un vero e proprio strumento di relazioni industriali
- **L. n. 53/2000 e s.m.i., "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città".** Essa ha previsto, tra l’altro, **i Congedi per la formazione continua (art. 6)**
- **D. Lgs. n. 61/2017,** “Revisione dei percorsi dell’istruzione professionale nel rispetto dell’articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell’istruzione e formazione professionale, a norma dell’articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107”
- **DM 166/2001,** “Accreditamento delle sedi formative e delle sedi orientative” e **Intesa Stato-Regioni Marzo 2008**
- **Leggi regionali** in materia



### 3. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E PROGRAMMATICO

- **Frammentarietà degli interventi normativi adottati in quest'ultimo anno** per assicurarne le diverse fonti di finanziamento e conseguente difficoltà di ricostruire un quadro sistematico (*INAPP-ANPAL 2022, XXII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2020-2021-in corso di pubblicazione*)
- **L. 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021), art. 1, comma 1064: estensione, con modificazioni, della disciplina del credito d'imposta credito** (previsto dal Piano Nazionale Impresa 4.0, introdotto dalla Legge di Bilancio per il 2018) alle attività di formazione sostenute nel periodo successivo a quello in corso il 31 dicembre 2019 e fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2022
- **L. n. 234/2021 (Legge di Bilancio per il 2022)**, ha previsto il riordino degli ammortizzatori sociali, con cui il legislatore ha inteso ampliare e rafforzare le tutele per chi ha un lavoro e per chi non lo ha o lo ha momentaneamente perso
- **DMLPS 2 agosto 2022 "Modalità di attuazione delle iniziative di carattere formativo dei lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie"** (GU 28.9.2022)



### 3. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E PROGRAMMATICO

- **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR):** risposta concreta alla crisi economica e sociale generata dalla pandemia da Covid-19, all'insegna di determinate aree di intervento, tra le quali la formazione. **Composto da 6 missioni. Tra esse la formazione, non oggetto di una specifica missione, ma nell'ambito delle Missioni 4 e della Missione 5 (Inclusione e Coesione), C1 (Politiche per il Lavoro).** Si sostanzia in obiettivi da raggiungere.
- **Tra gli obiettivi della Missione 5C1:**
  - a) **potenziamento delle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione professionale**, attuato con il nuovo “Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori” (**GOL**) e con la promozione della revisione della governance del sistema di formazione professionale attraverso il “Piano Nazionale Nuove Competenze” (**PNC**)
  - b) **promozione dell'acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni** per favorire il matching tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro, mediante il **rafforzamento del “Sistema duale” e dell'apprendistato.**



### 3. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E PROGRAMMATICO

- **Decreto 5 novembre 2021** del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, **adozione programma GOL**. Sulla base delle indicazioni del Programma, le Regioni e Province autonome hanno adottato i rispettivi Programmi attuativi (PAR)
- **Decreto 14 dicembre 2021** del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, adottato **Piano Nazionale Nuove Competenze**
  - **Tre target di riferimento: disoccupati, giovani e occupati** e **Tre programmi guida: Programma GOL**, dedicato ai disoccupati beneficiari del Programma a favore dei quali è previsto un intervento di aggiornamento o riqualificazione; **Sistema Duale** per i giovani tra i 15 e i 25 anni; **Fondo Nuove Competenze (FNC)** rivolto ai lavoratori delle imprese che hanno stipulato intese o accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro, in risposta alle innovazioni di processo, prodotto o di organizzazione degli occupati
- **Decreto 14.9.2022** del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze MLPS: **rifinanziamento del Fondo Nuove competenze (FNC) per 1 miliardo di Euro**



### 3. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E PROGRAMMATICO

- **Documento 16.3.2022 “Proposta di linee guida per la riforma delle politiche attive del lavoro”.** **Premessa fondamentale:** necessità di uno stretto coordinamento tra Stato e Regioni nell’attuazione integrata delle misure relative alle politiche attive del lavoro e alla formazione previste dal PNRR, evitando duplicazioni e/o incompatibilità tra interventi finanziati da risorse derivanti da differenti fonti di finanziamento (Fondi SIE 2021-2027, Fondi nazionali e regionali, Fondi interprofessionali, ecc) e misure nazionali e territoriali di politiche attive
- **Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 24.10.2022** “Proposte strategiche delle Regioni e delle Province autonome per i prossimi provvedimenti legislativi della nuova legislatura e sulla legge di bilancio dello Stato 2023 – 2025”
- **LEGGE 15 luglio 2022, n. 99 “Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore”.** A tale sistema appartengono gli Istituti tecnici superiori (ITS), che diventano **Istituti tecnologici superiori (ITS Academy): potenziare e ampliare la formazione professionalizzante di tecnici superiori con elevate competenze tecnologiche e tecnico-professionali e sostenere la diffusione della cultura scientifica e tecnologica.** Resta ferma la disciplina del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e l’attuazione è affidata a decreti interministeriali



## 4. PROFILI PROSPETTICI: SPUNTI DI RIFLESSIONE

**Stante l'attuale fase istituzionale (inizio legislatura, nuovo Governo ed elaborazione legge di Bilancio 2023), in prospettiva occorrerebbe:**

- **Dare attuazione al PNRR e all'avvio della programmazione dei Fondi Strutturali 2021-2027: strumenti di policy** finalizzati all'effettivo sviluppo di efficienti sistemi d'istruzione e formazione in grado di contribuire all'acquisizione di adeguate competenze da parte dei lavoratori e di coloro che devono inserirsi e/o reinserirsi nel mercato del lavoro
- **Prestare attenzione alle richieste delle Regioni (Province e degli Enti locali):**
  - 1) **avviare, in un'ottica di leale collaborazione istituzionale, un confronto con il nuovo Governo per la messa a punto di interventi in materia di lavoro e di formazione**, partendo dal riconoscimento del ruolo costituzionale delle Regioni e Province autonome nella titolarità della definizione, programmazione e gestione delle politiche attive sul territorio.
  - 2) **attivare tempestivamente il tavolo congiunto Regioni-Ministero dell'Istruzione per la definizione dei decreti attuativi della L. n.99/2022**
- **Promuovere il raccordo tra Stakeholder e parti sociali** per la valorizzazione della formazione professionale nella contrattazione collettiva, alla luce della funzione economica e sociale di un efficiente sistema di relazioni industriali



#### 4. PROFILI PROSPETTICI: SPUNTI DI RIFLESSIONE

- **Prestare attenzione ai futuri sviluppi di revisione istituzionale: es. autonomia differenziata** dove porterà? Favorirà la coesione sociale e l'aumento dell'occupabilità nel Paese?
- **Promuovere un rapporto più stretto tra mondo della formazione e mercato del lavoro**, accompagnando la transizione ecologica e digitale promuovendo il potenziale dell'istruzione e della formazione per rafforzare la resilienza e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva
- **Dare attuazione al Terzo Discorso sullo Stato dell'Unione del 14.9.2022 della Presidente della CE:**
  - **investire molto di più nella formazione e nello sviluppo delle competenze, lavorando fianco a fianco con le imprese.**
  - **2023 Anno europeo delle competenze e in particolare della formazione continua**



## 5. ELEMENTI BIBLIOGRAFICI E DOCUMENTALI

- Occhiocupo G. (2011), L'esigenza di raccordo istituzionale per la governance multilivello della formazione, *Diritto delle Relazioni industriali*, Giuffrè, n. 2, pp.526-538
- Occhiocupo G. (2016), Il sistema della formazione continua e la rete nazionale del lavoro: un quadro d'insieme, *Working Paper Fondazione G. Brodolini* n. 12 <https://www.fondazionebrodolini.it/pubblicazioni/working-papers/il-sistema-della-formazione-continua-e-la-rete-nazionale-del-lavoro-un>
- Gentilini D., Occhiocupo G. (2021), La disciplina del contratto di apprendistato dopo il Jobs Act. Normativa, dottrina e giurisprudenza, *Inapp Report* n. 23, Roma, Inapp <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3395>
- INAPP (2021), Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19, Roma, pp. 197-205, <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3267>
- INAPP (2022), Rapporto INAPP 2022. Lavoro e Formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro, Roma, [https://oa.inapp.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.12916/3683/INAPP\\_Rapporto\\_2022.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://oa.inapp.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.12916/3683/INAPP_Rapporto_2022.pdf?sequence=4&isAllowed=y)



## 5. ELEMENTI BIBLIOGRAFICI E DOCUMENTALI

- Inapp, Anpal (2020), XIX Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2017-2018, Roma. Anche in: Senato della Repubblica, Relazione sulla Formazione Continua in Italia (Annualità 2017-2018), Atti Parlamentari della XVIII Legislatura (Doc. XLII n. 1), Roma <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1154798.pdf>
- Inapp, Anpal (2022), XXII Rapporto sulla Formazione Continua, Annualità 2020-2021, Roma (in corso di pubblicazione)
- Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 24.10.2022 “Proposte strategiche delle Regioni e delle Province autonome per i prossimi provvedimenti legislativi della nuova legislatura e sulla legge di bilancio dello Stato 2023 – 2025”
- “Discorso 2022” sullo Stato dell’Unione , 14.9.2022, [https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index\\_it](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/index_it)





# GRAZIE PER L'ATTENZIONE

G.OCCHIOCUPO@INAPP.ORG



[www.inapp.org](http://www.inapp.org)