

MISSIONE 5

Inclusione e coesione



Le misure del PNRR in materia di lavoro

di Giuliano Cazzola

In materia di lavoro nel Pnrr presentato a Bruxelles dal governo Draghi (dopo il voto del Parlamento) vi sono molti elementi di continuità con le precedenti stesure elaborate dal governo Conte 2. Innanzitutto, le risorse sono del medesimo importo: 6,66 miliardi che diventano più di 12 miliardi grazie agli apporti del React-Eu e a quelli della programmazione nazionale. La scheda seguente descrive la ripartizione tra gli ambiti di intervento (due): a) politiche attive e sostegno dell'occupazione; b) Servizio civile universale). A compendio dei due interventi sono indicati gli obiettivi di riforma corredati dai relativi stanziamenti. Come si può vedere, l'impegno finanziario è concentrato sulle politiche attive del lavoro e la formazione. Per la realizzazione di tali riforme vengono previsti investimenti relativi: al potenziamento dei centri per l'impiego; alla creazione di impresa femminile; al sistema di certificazione della parità di genere; al sistema duale.

Quadro delle misure e risorse in materia di lavoro (Miliardi di Euro): Totale 6,66 Mld

Ambiti di intervento/Misure		
<i>1. Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione</i>		<i>6,01</i>
	Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e formazione	4,40
	Riforma 1.2: Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso	-
	Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'Impiego	0,60
	Creazione di imprese femminili	0,40
	Sistema di certificazione della parità di genere	0,01
	Investimento 1.4: Sistema duale	0,60
<i>2. Servizio civile universale</i>		<i>0,65</i>
	Investimento 2.1: Servizio civile universale	0,65
TOTALE		6,66

A tali risorse, si aggiungono quelle rese disponibili dal React-Eu che, come previsto dalla normativa Ue, vengono spese negli anni 2021-2023 nonché quelle derivanti dalla programmazione nazionale aggiuntiva, per un totale di oltre 12 miliardi.

L'intervento di riforma sulle politiche attive interesserà anzitutto la formazione professionale, iniziale e continua, e l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori, come ha detto il ministro del Lavoro Andrea Orlando in audizione alla Camera il 22 aprile. In attesa dei progetti del *Recovery*, aveva anticipato Orlando, serviranno interventi immediati per evitare l'aggravarsi delle disuguaglianze nel mercato del lavoro a danno di donne e giovani in questi mesi di crisi. Tra questi, le c.d. *Industry academy* previste nel Decreto sostegni bis, basate sul partenariato pubblico-privato per creare figure professionali richieste dalle imprese e migliorarne la competitività grazie all'ingresso di nuove competenze. Nell'ambito di questo intervento sarà previsto un fondo specifico per l'istituzione di scuole di mestiere da parte delle regioni e delle province autonome, pensate per i *Neet* tra i 15 e i 29 anni.

Questi interventi proseguiranno grazie alle risorse del *Recovery*, in cui rientrano la revisione dell'assegno di ricollocazione per la presa in carico, la profilazione, la formazione e la ricollocazione dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale. Quanto al potenziamento dei centri per l'impiego – ha spiegato Orlando- il Pnrr servirà a rafforzare, dal punto di vista infrastrutturale e tecnologico, le strutture pubbliche esistenti come punti di riferimento fondamentali sul territorio. Negli ultimi anni sono stati fatti notevoli investimenti, ma il programma di assunzioni e di formazione dei dipendenti dei centri dovrebbe permettere una presa in carico più qualificata ed efficace dei lavoratori.

Gli interventi in materia di parità di genere comprendono un progetto di sostegno all'imprenditoria femminile e un intervento specifico di definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere, mentre per promuovere l'occupazione giovanile e l'acquisizione di nuove competenze tecniche e trasversali si prevede il potenziamento del sistema duale e dell'istituto dell'apprendistato.

Le comunicazioni del Ministro si ritrovano nelle indicazioni del testo. Nello specifico, la componente "Politiche per il lavoro" mira ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali; a migliorare l'occupabilità dei lavoratori; a innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione, con l'obiettivo strategico di aumentare il tasso di occupazione, facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata; ridurre il *mismatch* di competenze; aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e

dei giovani, in un contesto di investimento anche sulla formazione continua degli occupati. A tal fine si rivedono le politiche attive del lavoro a partire – come già ricordato- dall’assegno di ricollocazione, per arrivare all’istituzione di un programma nazionale (Garanzia di occupabilità dei lavoratori- Gol), che prevede un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale (percettori di Rdc, Naspi, Cigs).

Contestualmente sarà adottato il Piano nazionale nuove competenze, mediante la fissazione di *standard* di formazione per i disoccupati censiti dai centri per l’impiego e al rafforzamento del sistema della formazione professionale, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati (riforma Politiche attive del lavoro e formazione). Per i lavoratori occupati è inoltre previsto, a valere sulle risorse di React-Eu, il Fondo nuove competenze al fine di permettere alle aziende di rimodulare l’orario di lavoro e di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali.

A queste azioni si affiancano gli incentivi per le assunzioni attraverso misure di decontribuzione per i datori di lavoro (finanziate in Legge di bilancio).

Per quanto riguarda il secondo ambito di intervento viene previsto il potenziamento del Servizio civile universale con l’obiettivo di disporre di un numero più elevato di giovani che, attraverso il Servizio civile, compiano un percorso di apprendimento non formale per accrescere le proprie conoscenze e competenze e meglio orientarle verso lo sviluppo della propria vita professionale.

Come emerge dalla Scheda non sono previsti stanziamenti alla voce Piano nazionale di lotta al lavoro sommerso, ancorché il Pnrr individui delle azioni in proposito. Tali azioni riguarderanno, in particolare: 1) un processo di affinamento delle tecniche di raccolta e delle modalità di condivisione dei dati sul lavoro sommerso, volto a migliorare la conoscenza del fenomeno da parte di tutte le autorità competenti; 2) l’introduzione di misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare in maniera che i benefici dall’operare nell’economia regolare superino i costi del continuare ad operare nel sommerso (per esempio: misure di deterrenza, come il rafforzamento delle ispezioni e delle sanzioni, e misure che promuovono il lavoro regolare, quali gli incentivi finanziari, anche attraverso una revisioni di quelli esistenti); 3) il lancio di una campagna informativa rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali, in linea con le più recenti iniziative adottate dalla Commissione europea, per sensibilizzare i destinatari sul “disvalore” insito nel ricorso ad ogni forma di lavoro irregolare; 4) una struttura di *governance* che assicuri una efficace implementazione delle azioni.

Quelle sopra descritte si inseriscono in un contesto più generale di rafforzamento già programmato dell'Ispettorato nazionale del lavoro, quale agenzia nazionale per la vigilanza sul lavoro (è prevista nei prossimi mesi l'assunzione di circa 2.000 nuovi ispettori su un organico corrente di circa 4.500) e si affiancano a quelle previste nel Piano triennale (2020-22) di contrasto al lavoro sommerso in agricoltura. In particolare, nell'ambito del Pnrr si provvede ad implementare una specifica linea di tale strategia volta al superamento degli insediamenti abusivi per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori.

Ambizioso programma si direbbe, se non fosse che una linea più rigorosa di controllo e sanzioni non è sempre idonea - lo si è già verificato in tante altre occasioni- a sradicare fenomeni di abuso e di irregolarità che diventano - per tanti motivi- le principali condizioni esistenziali del tessuto economico e sociale di vaste aree di territorio. È questa la ragione - ben più seria del numero degli ispettori- per cui le campagne di lotta al lavoro sommerso e all'evasione fiscale e contributiva non danno i risultati previsti. Vi sono zone e settori in cui non sono necessarie particolari indagini ed ispezioni per scovare casi di lavoro sommerso o irregolare, perché questi fenomeni avvengono spesso alla luce del sole. Ed è proprio la loro fragilità economica a garantirne una tolleranza di fatto.

Giuliano Cazzola
Pubblicista e giuslavorista



Il programma GOL: un nuovo sistema per supportare le transizioni occupazionali

di Jacopo Saracchini

Le politiche attive del lavoro sono senza dubbio un test decisivo per il buon funzionamento del Pnrr nella sua interezza, in quanto la formazione si pone come base trasversale a tutti e tre i pilastri del Piano: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

Infatti, come si legge nel documento presentato dal Governo, per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale saranno centrali le politiche di sostegno all'occupazione: formazione e riqualificazione dei lavoratori, attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati, garanzia di reddito durante le transizioni occupazionali. In quest'ottica, le politiche attive dovranno essere in grado di assecondare i processi di cambiamento strutturale del Paese, tramite un opportuno investimento in formazione finalizzato non solo alla ricollocazione dei disoccupati, ma anche a prevenire l'obsolescenza delle mansioni e a rilanciare la produttività delle imprese: infatti, più si terranno agganciate le competenze delle persone alle traiettorie di sviluppo delle aziende, maggiore sarà la garanzia di occupabilità dei lavoratori e l'accrescimento della competitività del sistema Paese.

L'attuazione di questi indirizzi, peraltro, è oggetto di una particolare attenzione da parte delle istituzioni dell'Unione Europea, con la richiesta di accompagnare l'utilizzo delle risorse all'adozione di riforme che ci consentano di colmare il divario occupazionale sussistente tra Italia e media dei Paesi membri. Un divario che è aumentato nell'ultimo decennio, specie con riferimento a donne e giovani, segnalando tutte le difficoltà del sistema italiano di Active Labour Market Policy nella capacità di incidere realmente nel *matching* tra domanda e offerta di lavoro. Ripensare l'utilizzo delle risorse dedicate a questi interventi è, dunque, condizione necessaria per favorire la ripresa dell'economia nell'era post-Covid, che sarà caratterizzata da un forte riposizionamento aziendale e soprattutto da un'eccezionale transizione occupazionale/settoriale di milioni di posti di lavoro e, di conseguenza, da un enorme fabbisogno di adeguamento

delle competenze. In quest'ottica, l'intervento di riforma sulle politiche attive dovrà interessare anzitutto la formazione professionale, iniziale e continua, dei lavoratori: si tratta, come riferito dallo stesso Ministro del Lavoro Andrea Orlando in audizione alla Camera lo scorso 22 aprile, di un nodo davvero strategico se si vuole governare il tema della transizione occupazionale che investirà, nei prossimi anni, il nostro mercato del lavoro.

Il programma Gol

Il Pnrr affronta le suddette tematiche nell'ambito della Missione 5, denominata «Inclusione e coesione», cui è affidato un budget da quasi 20 miliardi di euro. All'interno di tale voce si inserisce la Componente 1, Politiche per il lavoro, del valore di 6,66 miliardi.

Sotto questa voce, il Piano prevede l'introduzione di un'ampia riforma organica in materia di politiche attive, cui sono destinati 4,4 miliardi di euro per il triennio 2021-2023. La principale linea d'intervento riguarda l'adozione del Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori, denominato Gol (la cui istituzione era già prevista dalla Legge di Bilancio 2021, con un apposito stanziamento di 223 milioni di euro).

A quanto si apprende dalla descrizione – invero ancora piuttosto approssimativa – contenuta nel documento, il nuovo Programma Gol dovrebbe operare lungo due direttrici:

- sistema unico e nazionale di presa in carico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale (percettori di Rdc, Naspi, Cigs);
- ridefinizione del sistema di politiche attive che, a partire dalla profilazione della persona, permettano la costruzione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro.

Il potenziamento dei centri per l'Impiego

A questa riforma sono poi direttamente collegati vari programmi d'investimento, il più importante dei quali risulta essere il «Potenziamento dei Centri per l'Impiego», che si pone l'obiettivo di rafforzare, dal punto di vista infrastrutturale, tecnologico e formativo, le strutture pubbliche esistenti come punti di riferimento fondamentali sul territorio. La misura può contare su interventi già avviati grazie ai 400 milioni ripartiti tra le Regioni nell'ambito del «Piano Nazionale di Potenziamento dei Centri per l'Impiego», finanziato a valere sulle risorse nazionali (art. 12, D.L. 4/2019 e art.1, L. 145/2018), e su risorse addizionali per 200 milioni di euro funzionali alla realizzazione di nuove iniziative di rafforzamento dei Centri.

L'elemento di novità della riforma, accolto positivamente anche dalle Parti Sociali, risiede nella volontà del Governo di «imparare dall'esperienza di questi anni, cercando di superare – con un approccio basato sulla definizione di livelli essenziali delle prestazioni – l'eccessiva eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale». Tale previsione testimonia la volontà dell'esecutivo di «promuovere la revisione della governance del sistema di formazione professionale», la cui gestione, come è noto, risulta viziata da una disfunzionale distribuzione delle competenze tra i diversi ministeri ed enti e tra lo Stato e le Regioni. La frammentazione degli attori coinvolti nei programmi di riqualificazione professionale costituisce, infatti, il primo elemento di criticità del sistema italiano di Active Labour Market Policy, per cui l'assenza di una programmazione condivisa finisce per esaltare la proliferazione di progetti autoreferenziali e incapaci di incidere realmente sulle dinamiche del mercato del lavoro.

L'obiettivo del Programma Gol sembra essere proprio quello di voler sopperire a tali lacune, mediante l'ampliamento delle misure di politica attiva del lavoro al fine di garantire a tutti coloro che cercano una posizione lavorativa un medesimo percorso, al di là delle differenze regionali: presa in carico dei Centri per l'Impiego, profilazione in base al curriculum, erogazione di prestazioni essenziali comuni e, parallelamente, progettazione professionale personalizzata. Il "come" non è ancora dato saperlo: si è già scritto che la descrizione contenuta nel Piano risulta di fatto approssimativa per comprendere attraverso quali vie la riforma inciderà concretamente sul sistema di politiche attive del lavoro. Addirittura, non è menzionata neppure l'istituzione che sarà chiamata a gestire il Gol (benché sia prevedibile che il compito spetterà al Ministero del Lavoro, dato che la Legge di Bilancio prevedeva l'istituzione del Programma presso tale Ministero).

Primi elementi di riflessione

È già possibile condividere alcuni spunti di riflessione ed elementi di criticità con cui gli addetti ai lavori dovranno necessariamente confrontarsi al momento della concreta messa a terra della riforma.

Se il Governo vuole davvero imparare dall'esperienza di questi anni, il primo nodo da sciogliere è quello della creazione di un sistema informativo unico nazionale in grado di gestire il flusso di informazioni e attività previste dal Gol. Un sistema, peraltro, la cui creazione era già prevista dalle ultime due grandi riforme del mercato del lavoro: Riforma Fornero (art. 4, l. 92/2012) e Jobs Act (art. 13, d.lgs. n. 150/2015). Si tratta di un primo *step* per garantire la riuscita del progetto: infatti, se si commetterà ancora una volta l'errore di far gestire alle Regioni, ciascuna con i propri sistemi informativi, il flusso delle attività di Gol,

si rischiano ritardi e il solito rimpallo di responsabilità che sarebbe davvero insostenibile in una fase di acuta transizione occupazionale come quella che caratterizzerà il prossimo ciclo. È dunque auspicabile che, nel promuovere la revisione della governance, l'esecutivo tenga conto anche della creazione di un sistema informatico unico in grado di favorire quello scambio di informazioni che è fondamentale per garantire la riqualificazione professionale ed incidere efficacemente sul *matching* tra domanda e offerta di lavoro.

Un secondo spunto di riflessione fa riferimento al sistema unico e nazionale di presa in carico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale. Affinché il Programma Gol possa funzionare, è infatti necessario circoscrivere le platee di beneficiari tenendo conto dei vari gradi di occupabilità: fornire misure di politica attiva a un disoccupato di lunga durata, accompagnare al lavoro un percettore del reddito di cittadinanza che non ha mai lavorato oppure assistere un lavoratore appena licenziato sono fattispecie differenti che richiedono dei distinguo. La riforma dovrà dunque individuare, per ciascun gruppo, le tempistiche più idonee di presa in carico e di erogazione delle singole misure, cercando di modularle sulla base della posizione, nel mercato del lavoro, del soggetto richiedente.

Una terza questione si ricollega ai c.d. livelli essenziali delle prestazioni, ovvero quegli interventi "minimi" da erogare su tutto il territorio nazionale. Non si tratta di una novità, in quanto i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) sono già stati individuati dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 4/2018 (ai sensi dell'art.28, d.lgs. n. 150/2015). Si tratta di 15 prestazioni di natura generica che i Centri per l'Impiego sono tenuti ad assicurare alle persone in cerca di lavoro (accoglienza e prima informazione, orientamento di base e specialistico, patto di servizio personalizzato, avviamento a formazione ecc...). Stando a quanto riportato nel Pnrr, la riforma dovrebbe fondarsi su un approccio basato sulla definizione di livelli essenziali delle prestazioni, e per questa via ovviare all'eccessiva eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale, con l'obiettivo, dunque, di assicurare a tutte le persone in cerca di lavoro il medesimo nucleo di prestazioni, a prescindere dall'appartenenza territoriale. In questa prospettiva, sarebbe opportuno, al fine di garantire l'effettivo riallineamento delle aree del Paese per le quali i Lep non siano rispettati, affidare all'Anpal il potere di subentro nella gestione diretta, laddove si riscontrino inefficienze.

Sul tema della formazione, è inoltre opportuno specificare che, parallelamente al Programma GOL, la riforma prevede una seconda linea d'intervento, ovvero l'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze. L'obiettivo del Piano, promosso dal Ministero del Lavoro in collaborazione con l'Anpal e d'intesa con le Regioni, è quello di definire i livelli essenziali di qualità per le attività di *upskilling* e *reskilling* dei lavoratori disoccupati e in transizione.

Resta inteso che tali prestazioni dovranno comunque conciliarsi con i servizi specifici e la progettazione professionale personalizzata che, parallelamente, dovrà essere fornita ai singoli richiedenti, dato che la profilazione della persona è elemento costituente del Progetto Gol. Presumibilmente, dunque, la formazione essenziale si costituirà come base comune dei presi in carico, dalla quale poi costruire percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro.

Infine, ed è forse questa la questione più spinosa, non è chiaro il ruolo che le Regioni si troveranno a giocare in questa partita in quanto detentrici pressoché esclusive in materia di politiche attive del lavoro. Il confronto – e soprattutto il coordinamento – con le Regioni è, di conseguenza, un passaggio fondamentale ai fini della riuscita del progetto: sarà la Conferenza Stato-Regioni la sede in cui gli addetti ai lavori dovranno costruire le basi necessarie a garantire il buon funzionamento e l'efficace gestione del nuovo sistema di politica attiva del mercato del lavoro.

I tempi non sono lunghi, dato che la *milestone* per l'adozione del Gol e del Piano Nazionale Nuove competenze è prevista entro il quarto trimestre del 2021.

Jacopo Saracchini
ADAPT Junior Fellow



Il governo del mercato del lavoro ha bisogno di reti

di Maurizio Drezzadore

Nell'introdurre il Piano nazionale di ripresa e resilienza il Presidente del Consiglio Mario Draghi ci ricorda che è stato il lavoro dei giovani e delle donne ad essere particolarmente colpito dalla pandemia e ci conferma che il Piano italiano si allinea al Programma europeo Next Generation Eu orientando la programmazione verso interventi che hanno come obiettivo una ripresa indirizzata a superare gli squilibri e le profonde disuguaglianze che caratterizzano il nostro Paese. Di qui l'assunzione prioritaria per l'Italia dei tre temi trasversali: giovani, donne e divario geografico; argomenti che attraversano tutte le sei Missioni di cui è composto.

Dentro a questo orizzonte due questioni mantengono una forte priorità su tutte le altre: la formazione e il lavoro. Esse non rappresentano solo la quota principale dell'emergenza creata dal covid 19, ben di più, rappresentano nodi irrisolti delle politiche italiane da molti decenni.

La recente pandemia ha messo in evidenza come l'instabilità dei mercati, l'imporsi della globalizzazione e le interconnessioni dei sistemi produttivi finiscano per generare una instabilità permanente a cui possono sottarsi soltanto i grandi colossi delle multinazionali. Le transizioni occupazionali stanno dunque diventando una normalità, senza però che possano essere in Italia accompagnate da adeguati servizi e tutele; contemporaneamente molte imprese stentano a reperire le competenze e a fidelizzare le eccellenze.

In questo contesto due questioni si affermano come le più urgenti da affrontare:

- trovare nuovi e più efficaci modelli per incrociare domanda e offerta di lavoro, soprattutto nella fase di ingresso;
- trovare nuove modalità per governare le transizioni tra il lavoro perso e il nuovo da raggiungere.

In Italia la transizione tra fine degli studi e inserimento lavorativo è tra le più lunghe dei Paesi europei. Per far fronte a questa piaga, che investe il mondo giovanile, bisogna lavorare in due direzioni: rafforzare le competenze nei percorsi

scolastici e formativi e prevedere un più esteso impiego dell'apprendistato duale; entrambi fattori che riducono drasticamente il *mismatching*.

Effetti della pandemia sul mercato del lavoro

La pandemia da Covid ha generato forti asimmetrie nell'economia italiana discriminando decisamente tra settori essenziali e non essenziali e tra lavoratori protetti e meno protetti. Il settore alimentare, la salute, i servizi pubblici, ma anche la finanza e l'istruzione non hanno avuto impatti economici pesanti, anche perché alcuni di questi hanno potuto facilmente continuare ad essere erogati on line. Al contrario nei settori non essenziali: hotel, bar, ristoranti, palestre, intrattenimento di massa, turismo, ecc. c'è stato un impatto pesantissimo. Guardando alle imprese: fino ad ora lo shock ha colpito il versante dell'offerta e ha significato la chiusura o il rallentamento delle attività imposti per legge. Guardando al lavoro: alla fine del blocco dei licenziamenti risulteranno più protetti oltre i lavoratori pubblici, i dipendenti delle grandi aziende e quelli nei settori essenziali; mentre troviamo tra i meno protetti sicuramente quelli delle attività non essenziali, in generale i lavoratori con contratti a termine, i giovani, le donne e i dipendenti delle piccole e piccolissime aziende. Ma i redditi che hanno trovato maggiore protezione - grazie alla posizione lavorativa goduta - seppur non impiegati in parte per spese nel superfluo (ristoranti, palestre, teatri, ecc.) non si sono trasformati in spesa aggiuntiva, ma prevalentemente in risparmio. Tutto ciò, unitamente alla già radicata tendenza al divario nei redditi, ha finito per potenziare la già forte disparità economica tra ceti sociali. C'è inoltre una ulteriore asimmetria tra quei settori di produzione e commercializzazione di beni di consumo duraturi (televisori, elettrodomestici, mobili, computer, auto, ecc.) che potranno trarre vantaggio al termine della pandemia perché i consumatori presumibilmente acquisteranno con un certo ritardo quei beni che avevano precedentemente rinviato; e quei servizi (alberghi, viaggi, palestre, ristoranti, parrucchieri) che non recupereranno mai le attività del periodo di chiusura.

Le possibili ricadute di queste previsioni potrebbero essere rappresentate da una quota significativa di lavoratori occupati in settori non essenziali che rimarranno disoccupati, anche se è impossibile prevedere oggi se si tratterà di shock temporanei o prolungati. Perché, rimosse le restrizioni normative che hanno limitato le attività economiche non essenziali, i consumi potrebbero continuare ad essere rallentati dalle più sfavorevoli e generalizzate condizioni di reddito. Inoltre, questa prolungata pandemia ha introdotto, in una larghissima platea di persone, l'abitudine agli acquisti on line - superando una diffidenza nei confronti dell'e-commerce tutta italiana - e ciò può rappresentare una

permanente svolta nei comportamenti collettivi, mettendo in crisi quanti non hanno saputo innovare i propri canali di vendita.

Tutte queste dinamiche potrebbero portare ad una trasformazione permanente del mercato del lavoro e ciò metterebbe a dura prova i molti meccanismi di rigidità che oggi rendono complicata la riallocazione settoriale del lavoro in Italia. Gli strumenti di cui disponiamo per far fronte a questa epocale emergenza, nonostante le riforme di questi ultimi anni, compreso il Jobs Act, sono del tutto insufficienti. Proprio per l'inadeguatezza delle politiche attive il sistema rimane centrato sulla difesa del posto di lavoro e questa tendenza risulta ulteriormente rafforzata dal prolungato blocco dei licenziamenti. Sono quindi urgenti politiche che favoriscano la riallocazione del lavoro dai settori non essenziali, da quelli strutturalmente deboli e dai comparti della piccola o piccolissima impresa che non riesce a risollevarsi da questo shock ad altri settori. Tali politiche dovranno nel contempo essere immediatamente attivabili per far fronte alle emergenze, ma anche capaci di guardare al lungo periodo. Dovranno garantire tutele generalizzate a tutti i lavoratori e ancor più assicurare un esteso programma di riqualificazione che coinvolga le Agenzie formative accreditate nelle Regioni, uniche capaci di produrre una offerta formativa capillare ed estesa in tutti i territori.

La riforma delle politiche attive

Come anticipato dal Ministro Orlando ci sarà una riforma delle politiche attive del lavoro, che avrà l'obiettivo di mettere in stretta correlazione il Recovery Plan italiano con l'insieme dei servizi che presidiano il mercato del lavoro. La sfida per il Ministero del Lavoro sarà sostanzialmente quella di creare nuove e solide reti, capaci non solo di fare sinergie più incisive tra pubblico e privato, obiettivo già parzialmente avviato con il Jobs Act, ma soprattutto mettere in campo la formazione professionale come vettore indispensabile al rafforzamento delle competenze dei lavoratori disoccupati o in transizione. L'intento dovrà essere quello di rafforzare la formazione professionale e renderla parte integrante delle politiche attive, con un piano che superi la logica oggi predominante del semplice aggiornamento professionale dei lavoratori disoccupati per ricollocarli in imprese spesso dello stesso settore. Va lanciato invece un vero e proprio programma di riqualificazione anche per il conseguimento di titoli aggiuntivi. Dove l'impegno non andrà posto nella direzione di migliorare e aggiornare le competenze esistenti, ma quello di far transitare verso nuove professioni ampi settori dei lavoratori di quei servizi che non potranno più risollevarsi dalla crisi. Un nuovo approccio quindi si rende necessario per le politiche attive, anche in ragione del fatto che una grande fetta di popolazione adulta, al lavoro o fuori

dal lavoro, possiede oggi titoli e competenze non sufficienti ad affrontare le sfide della digitalizzazione e della transizione tecnologica.

Considerati i vincoli di tempo e di spesa posti da Bruxelles, questa volta la riforma voluta dal Piano italiano di ripresa e resilienza non potrà restare sulla carta. Vale la pena di ricordare che di politiche attive del lavoro se ne sta parlando in Italia dal 1978, con la legge quadro di riforma della formazione professionale. Dopo oltre quarant'anni un bilancio di quanto si è fatto e sull'efficienza dei servizi in campo resta sconcertante, soprattutto se si guarda all'isolamento in cui la formazione è stata confinata nei processi di placement, e al tasso di occupazione che permanentemente è rimasto inalterato tra il 58-59% al netto dei periodi di crisi. Per certo non è più sostenibile che un paese con tassi di disoccupazione giovanile elevatissimi e con una enorme fetta di donne escluse dal mercato del lavoro possa ancora, e per il futuro, convivere con oltre cento mila posti vacanti richiesti dalle aziende e di difficile reperimento. Se si guarda a queste strutturali criticità storiche bisogna concludere che l'efficacia delle politiche attive svolte in questi ultimi decenni è stata del tutto insufficiente.

Altra questione incompiuta è la costruzione di una vera politica di sussidiarietà sia orizzontale che verticale. Uno scoglio da superare per poter creare in tutte le Regioni solide reti di partenariato tra la formazione professionale e i servizi per il lavoro, dando vita ad una gestione attiva dei mercati del lavoro territoriali. Poiché le politiche attive servono oggi, per far fronte alle imminenti scadenze modulate dai diversi blocchi dei licenziamenti, dovrà essere prodotto con urgenza uno sforzo organizzativo su come far funzionare al meglio quello che già c'è, senza rinviare l'operatività alle norme applicative della nuova riforma. Ciò alla fine si riduce alla esigenza di avviare il lavoro di partenariato costruendo le reti; anticipando ciò che dovrà essere centrale nella riforma.

Gli strumenti su cui rimodellare le politiche attive sono già definiti nel Pnrr:

Piano nazionale nuove competenze

Il Piano Nazionale Nuove Competenze ha l'obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione o disoccupati attraverso il riordino e rafforzamento del sistema della formazione professionale; con la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività che verranno attivate. L'obiettivo, che ci auguriamo venga perseguito, non è solo l'aggiornamento professionale ma un più ampio progetto di riqualificazione attraverso il conseguimento di titoli di qualifica e diploma professionale, diploma tecnico superiore e lauree professionalizzanti attraverso il riconoscimento dei crediti maturati in contesti formali e informali di apprendimento.

La riduzione del mismatch di competenze può essere perseguito intraprendendo con decisione due percorsi. Riqualificando e allargando l'attrattività della formazione tecnica e professionale e migliorando i programmi di formazione continua, aumentandone la qualità, riconoscendo e certificando le nuove competenze acquisite dal lavoratore in modo da renderle spendibili nel curriculum personale lungo tutto l'arco della vita lavorativa.

Se verrà così declinato il Piano Nazionale Nuove Competenze rappresenterà un importante passo in avanti, non solo per riallineare il nostro paese agli standard europei, ma perché mirerà finalmente ad integrare le politiche attive, mettendole in grado di interfacciarsi con i sistemi di formazione professionale e di istruzione e perché potrà dar vita ad una offerta di percorsi formativi, anche di lunga durata, finalizzati ai soggetti in transizione, inattivi o disoccupati; in una ottica di radicale cambiamento del settore occupazionale.

Programma Nazionale per la Garanzia e l'Occupabilità dei Lavoratori (Gol)

Con l'entrata a regime del Programma Gol è prevista l'istituzione di un sistema unitario di profilazione del disoccupato a livello nazionale e la predisposizione di una offerta di servizi che integrino la formazione professionale alle politiche attive. Prevede inoltre un sistema di presa in carico dei soggetti in transizione (percettori di reddito di cittadinanza, Naspi, Cigs) con la costruzione di percorsi di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro.

L'obiettivo pertanto diventa quello di affiancare alle misure di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro percorsi di formazione di durata variabile, anche particolarmente estesa; finalizzati a far maturare competenze acquisite con nuovi titoli di studio, prima del reinserimento lavorativo.

Per il successo del Programma saranno rilevanti i processi di governance, che richiederanno una gestione in accordo con le Regioni.

Il sistema duale

Opportunamente il Pnrr assegna principalmente al sistema duale il compito di adeguare le competenze nei percorsi formativi, proprio avvalendosi dell'esperienza maturata in questi cinque anni, sia nel facilitare l'inserimento lavorativo, sia nel contrasto alla dispersione scolastica. La flessibilità dello strumento duale ha dimostrato di poter sviluppare l'apprendimento in contesto di impresa per circa la metà dell'orario formativo annuale tramite diversi strumenti – apprendistato, alternanza rafforzata e impresa formativa simulata – adattandoli alle caratteristiche, alle attitudini e alle sensibilità dell'allievo. Il duale si è dimostrato un valido strumento per il conseguimento della qualifica

triennale, del diploma quadriennale; inoltre non sono stati pochi i casi in cui con l'apprendistato duale si sono conseguiti i Certificati di specializzazione tecnica superiore.

Insomma, nel duale è maturata una esperienza dal 2015 che può contagiare altri comparti formativi. Attraverso la flessibilità e la modulabilità degli Ifts si possono comporre offerte formative flessibili per la riqualificazione dei Neet, dei percettori di Reddito di cittadinanza, dei lavoratori disoccupati di lunga durata o in Cassa integrazione, insomma di tutti quei segmenti del mercato del lavoro verso i quali non bastano semplici percorsi formativi di aggiornamento di professionalità ma che necessitano di vere e proprie transizioni occupazionali, anche verso settori economici diversi da quelli di provenienza. In questa prospettiva è l'apprendistato di primo livello lo strumento principale che può caratterizzare i percorsi formativi più lunghi, che mirano alla qualifica, al diploma professionale o al Certificato di specializzazione tecnica superiore, mentre i tirocini curriculari rimangono la modalità per percorsi più brevi. Le risorse investite per il sistema duale nel Pnrr confermano il giudizio positivo su questo strumento non solo per dare continuità all'esperienza maturata verso la platea dei giovani in età di secondaria superiore, ma anche perché l'esperienza conseguita possa allargarsi alla platea dei giovani adulti e dei disoccupati in transizione.

Its: alcune brevi considerazioni

È ormai convinzione generale che gli Istituti tecnici superiori rappresentino una priorità per la ripartenza del nostro Paese dopo la lunga crisi pandemica. Ciò che indica il Pnrr non è un semplice investimento in una filiera formativa, ma evidenzia l'esigenza di rimettere mano a questo istituto decennale per migliorarne la governance e specializzarne i compiti.

Una impronta appare chiara: gli Its sono sempre più piegati verso l'ordinamento universitario, anche con la previsione di favorire i passaggi verso le lauree brevi. Un disegno del tutto coerente con la natura di formazione terziaria di questa filiera, che tuttavia per essere rafforzato ha bisogno di una radicale riforma per poter perseguire il raddoppio di questa offerta formativa rafforzando tra i giovani in alta formazione le competenze specialistiche nell'ambito dell'innovazione e della transizione digitale, tecnologica e ambientale. Inoltre, tale riforma non potrà esimersi dal ridefinire nuovi modelli di governance, sburocratizzazione di procedure e riqualificazione degli interventi formativi (oggi classificabili in modo insufficiente per circa un terzo).

L'obiettivo principale è la costruzione attorno agli Its di reti tra università, scuole superiori, centri di ricerca, centri di formazione professionale e imprese che

possano conseguire non solo l'ampliamento delle competenze professionali nell'alta formazione, ma anche puntare al trasferimento dell'innovazione soprattutto verso le aziende meno strutturate, scarsamente attrezzate per raggiungere i traguardi delle transizioni tecnologica, digitale e ambientale. Insomma, i nuovi Its dovranno anche promuovere lo scambio di informazioni e conoscenze e diventare concretamente strumento di innovazione. Spetta al Miur tracciare i paletti per costruire questo nuovo assetto negli Its, mentre spetta alle relazioni industriali il compito di accompagnare questi processi anche valorizzando l'apprendistato in alta formazione che si caratterizza per essere il principale strumento di apprendimento duale.

La volontà dichiarata nel Pnrr di favorire le transizioni attraverso l'innovazione delle strutture produttive, attraverso il governo del mercato del lavoro e attraverso la tutela dei lavoratori, va costruita attorno ad un disegno progettuale forte ed innovativo. Dovranno essere le reti a presidiare nei territori i processi di transizione. Sul lato dei profili più deboli del mercato del lavoro dovranno operare reti che costruiscono legami solidi tra centri per l'impiego, agenzie del lavoro, istituzioni della formazione professionale, assicurando la presa in carico e la qualificazione o riqualificazione dei lavoratori e dei giovani disoccupati. Saranno invece le reti costruite attorno agli Its a produrre una accelerazione verso l'innovazione, la digitalizzazione e i modelli di sostenibilità delle imprese.

Maurizio Drezadore
Consulente di formazione



Il sistema duale e l'apprendistato

di Giorgio Impellizzieri

Con “Sistema duale” il Pnrr si riferisce a quella tipologia di formazione realizzata nell’ambito dei percorsi di istruzione e formazione professionale di competenza regionale secondo la metodologia dell’alternanza formativa (anche attraverso lo strumento dell’apprendistato).

Collocazione delle misure previste all’interno del piano

Il Pnrr interviene in materia di apprendistato e sistema duale nell’ambito della Mission 5 “Inclusione e coesione” che, per un totale di 19,81 mld, comprende tre “componenti”: politiche per il lavoro (6,66); infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (11,17); interventi speciali per la coesione territoriale (1,98). In particolare, la misura di «rafforzamento del “Sistema duale” e dell’istituto dell’apprendistato» appartiene alla componente M5C1 – Politiche per il lavoro, con speciale riferimento all’obiettivo generale di promuovere l’acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni, in modo da favorire il *matching* tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro.

Dotazione finanziaria

600 milioni di euro.

Oggetto, obiettivi e strategie

Il progetto ha l’obiettivo di rafforzare il sistema duale «al fine di rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, nonché di promuovere l’occupabilità dei giovani e l’acquisizione di nuove competenze», soprattutto nelle aree più marginali e periferiche. Nel dettaglio, le Regioni saranno dotate di risorse aggiuntive, distribuite sulla base del numero degli studenti iscritti negli anni precedenti, per aumentare l’offerta di percorsi di Istruzione e formazione professionale.

L'insistenza del testo sulla locuzione "sistema Duale", introdotto nell'IeFP italiana dalla c.d. sperimentazione Bobba (2015), e all'istruzione e formazione professionale fa pensare che l'intervento non preveda il finanziamento dell'apprendistato di terzo livello, pur da considerare a pieno titolo un "apprendistato duale", ancorché di livello terziario e fino ad oggi scarsamente diffuso nel nostro Paese (meno di un migliaio nel 2017¹). C'è da sperare che i soggetti interessati alla utilizzo dell'apprendistato di alta formazione e ricerca possano attingere alle ingenti risorse destinate alla Componente n. 2 della Missione 4 (*Dalla ricerca all'impresa*; cfr. [contributo di Lorenzo Citterio](#) su questo fascicolo) anche se il Piano non fa esplicito riferimento all'apprendistato quando presenta le riforme e gli interventi legati a tale componente, visto che questo strumento appare oggi più che mai indispensabile – come dimostra la rapida diffusione di *Higher Apprenticeship* in tutta Europa – per favorire l'innovazione e il trasferimento tecnologico, oltre che il miglioramento dell'offerta formativa terziaria.

Impatto sulla normativa vigente e sull'assetto istituzionale

Il Pnrr non interviene sull'impianto normativo e istituzionale del sistema duale, limitandosi ad accrescere le risorse a disposizione delle regioni, istituzioni competenti in materia di istruzione e formazione professionale. L'auspicio del legislatore è quello di invertire anche il trend in atto, in considerazione anche delle ultime rilevazioni di Inapp, dal cui monitoraggio è emerso che nell'annualità formativa 2018-2019 il totale degli iscritti ai percorsi di IeFP è stato pari a 288.065, con una diminuzione della partecipazione del 6,8% rispetto all'anno formativo precedente.

Giorgio Impellizzieri
ADAPT - Università degli Studi di Siena

¹ Mentre erano circa 10.000 in media gli apprendistati di primo livello attivi nello stesso anno (cfr. Inapp, *L'apprendistato fra continuità e innovazione, XVIII Rapporto di monitoraggio*, 2019).



Il rafforzamento del sistema duale

Opportunità per occupazione e formazione

di Paola Vacchina

Premessa. Origini e quadro normativo di riferimento

Quando nel 2015 sono state poste le condizioni per una revisione del quadro normativo, affinché anche l'Italia avesse un sistema di integrazione tra la formazione e il lavoro in grado di ridurre i tempi di ricerca del lavoro da parte dei giovani, siamo stati entusiasti. Le più avanzate istanze e proposte del mondo della formazione venivano accolte e il duale avrebbe potuto finalmente affermarsi anche nel nostro Paese.

Eravamo convinti che l'introduzione del sistema duale in Italia avrebbe opportunamente risposto all'esigenza di attuare misure in grado di contrastare gli alti livelli di crisi occupazionale, principalmente nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 24 anni, come avviene in Paesi in cui questo sistema è consolidato ormai da molti anni, come nel caso della Germania.

Abbiamo quindi aderito con entusiasmo alla c.d. "Sperimentazione Bobba" che prevedeva, in un biennio, il conseguimento di titoli di studio per circa 60mila studenti attraverso percorsi formativi, di cui il 50% dell'orario ordinamentale in un contesto di impresa.

Questa sperimentazione è stata molto importante per l'intero sistema, sia rispetto all'esperienza realizzata e alla possibilità di potenziare l'offerta formativa della lefp con questa ulteriore modalità didattica, sia rispetto allo sviluppo dei servizi per il lavoro anche da parte dei centri di formazione professionale (Cfp). Con la sperimentazione del sistema duale, infatti, si è rafforzata la consapevolezza non solo delle indiscusse capacità formative dei Cfp, ma anche della loro "naturale" vocazione ad accompagnare gli studenti nell'inserimento nel mercato del lavoro, agevolando la relazione con le imprese e fornendo, in tal modo, una politica attiva di inserimento lavorativo.

Avvicinare i giovani ai mestieri tradizionali, ma anche ai mestieri del domani, che si creeranno soprattutto nei settori della digitalizzazione e del c.d. "green" attraverso un sistema capace di coniugare all'esperienza formativa

nell'istituzione formativa quella pratica in azienda, rappresenta il metodo più efficace per contrastare il *mismatch* formativo che ancora raggiunge alti livelli nel nostro Paese. I dati, infatti, rilevano che circa il 33% delle imprese italiane lamenta difficoltà di reclutamento, mentre il 31% dei giovani fino a 24 anni non ha un'occupazione ma la cerca¹.

Eravamo tanto convinti delle potenzialità del sistema che, nell'ambito del confronto sulle misure da inserire nel Pnrr, abbiamo proposto un piano straordinario per la competitività e l'occupazione, da attuare in un arco temporale corrispondente a quello del programma eurounitario di rilancio dell'economia post-coronavirus *Next Generation EU*, finalizzato a sostenere e incentivare misure innovative per l'occupazione e, al contempo, per la qualificazione professionale di giovani e adulti. Un Piano che aveva individuato proprio nell'apprendistato formativo il fulcro di un insieme articolato di misure volte a favorire l'inserimento lavorativo dei giovani e giovani adulti accompagnato da un'importante componente formativa.

Tuttavia, già al tempo in cui articolavamo la proposta, avevamo segnalato, ai fini della buona riuscita del Piano, la necessità di associare ad esso una forte azione di infrastrutturazione della filiera formativa professionalizzante, soprattutto nelle aree del Sud Italia, stimando un impegno finanziario pari a 344 milioni di euro per raggiungere questo scopo.

Il sistema duale nel Pnrr

Alla luce di tutto ciò, la presenza di uno specifico investimento nella Missione 5 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), pari a 600 milioni di euro fino al 2026, per il potenziamento del sistema duale e dell'istituto dell'apprendistato² non può che trovarci d'accordo.

Tale intervento si colloca nel più ampio contesto del Piano nazionale nuove competenze che ha lo scopo di favorire l'introduzione di corsi di formazione che sappiano rispondere alle esigenze delle imprese, riducendo il *mismatch* tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e i programmi formativi del sistema di istruzione e formazione.

Tuttavia, l'esperienza sul campo degli scorsi anni ha evidenziato che il sistema duale appare funzionare meglio laddove le procedure e i finanziamenti legati all'apprendistato formativo sono disponibili in maniera stabile e strutturale, mentre, al contrario, persistono le difficoltà dove non c'è un sistema lefp

¹ Dati rilevati dal Pnrr.

² Si legge, infatti, nel Pnrr: «per promuovere l'acquisizione di nuove competenze tecniche e trasversali, saranno potenziati il sistema duale e l'istituto dell'apprendistato, in un'ottica di *matching* tra istruzione e formazione e lavoro».

strutturato. Di certo, non potrà rimediare alla carenza il ricorso agli Ip, come previsto in una affermazione comparsa solo nella versione inglese del Pnrr, che ci ha lasciato molto perplessi: «Where the regional Vet system is not particularly advanced, a greater involvement of national “professional” schools, administered by the Ministry of education, could also help to reduce disparities». Non è questa la strada corretta per la lefp e la lefp in modalità duale: occorre assolutamente cogliere l’occasione di *Next Generation EU* per infrastrutturare le regioni del Sud anche in questo campo.

L’analisi territoriale, restituita dal XVII Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell’ambito del diritto dovere, conferma la forte polarizzazione dei grandi numeri verso alcune regioni: la Lombardia con 13.721 iscritti rappresenta il 54% dell’intero sistema duale per l’a.f.2017-18. A seguire, la regione Emilia-Romagna, con 2.313 iscritti, il Lazio, con 1.829, il Veneto, con 1.755, il Piemonte, con 1.366, e la Toscana, con 1.134 presenze.

Laddove è carente un’offerta di lefp, anche il duale sconta difficoltà. Per questo motivo, accanto allo stanziamento delle risorse destinate al rafforzamento del sistema duale, sarebbe stato opportuno prevederne anche altre per un intervento di consolidamento dell’offerta della lefp e della sua strutturazione laddove carente. D’altra parte, il criterio di riparto delle risorse definito dal Pnrr³ – basato sul numero di iscritti ai percorsi di lefp– rischia di non riuscire a perequare quelle realtà territoriali di maggior svantaggio in cui l’offerta di lefp nei Cfp non è sufficientemente sviluppata. In altri termini, anche il riparto delle risorse del duale avvantaggerebbe le Regioni che hanno meritevolmente sviluppato il sistema, lasciando opportunità molto ridotte ai giovani che vivono in Regioni, dove il sistema di lefp non è stato sviluppato.

Questa riflessione, in tutta la sua attualità, richiama l’attenzione sulla necessità che tutti gli attori istituzionali si prodighino nello sforzo comune di assicurare i Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) affinché a tutti i giovani, a prescindere alla loro residenza, sia garantito il diritto di accedere a percorsi di lefp, anche in modalità duale.

Questa opportunità non deve essere negata a un giovane di una regione del Sud che non ha la possibilità di svolgere un apprendistato formativo al pari di un suo coetaneo in una Regione in cui l’offerta formativa è più strutturata.

Invece, abbiamo dovuto constatare che il Pnrr cita la lefp solo con riferimento alla riforma dell’istruzione tecnica. Tuttavia, con la riforma dell’istruzione professionale è già stata compiuta un’opera di “cambiamento” attraverso il

3 Cfr. pag. 205 del Pnrr secondo cui: «le risorse saranno erogate dalle Regioni, principalmente sulla base del numero degli studenti iscritti nei percorsi di Istruzione e Formazione professionale, rilevato dall’Inapp sulla scorta del monitoraggio effettuato dalle Regioni e Province autonome, in linea di continuità con quanto viene annualmente ripartito in base a norme di legge per le formazioni professionali».

raccordo tra i percorsi degli Istituti professionali e quelli della lefp, che però non ha prodotto i risultati sperati soprattutto con riferimento alla c.d. “nuova sussidiarietà⁴”.

In tal senso, si ritiene che sia più opportuno procedere con la verifica dei Lep e l’eventuale applicazione delle relative sanzioni piuttosto che continuare a legare la lefp al sistema dei bandi, considerando che anche quelle Amministrazioni che finanziano il sistema con una certa regolarità non riescono a garantire risorse necessarie al soddisfacimento della domanda.

Riteniamo che ogni sforzo debba essere compiuto da tutti gli attori istituzionali in questa direzione.

Conclusioni

La ripartenza, la ricostruzione del Paese e del suo tessuto economico e sociale non può che prendere le mosse dal lavoro e dalla capacità dei lavoratori di contribuire in maniera sempre più adeguata alle esigenze delle imprese e dei nuovi modelli produttivi, di partecipare allo sviluppo delle loro comunità territoriali, soprattutto a seguito della pandemia.

In tale prospettiva, quale strumento che intende favorire l’occupabilità giovanile, promuovendo l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, contrastare la dispersione scolastica, nonché colmare lo *skill gap*, l’apprendistato duale rappresenta una delle misure che andrebbero più valorizzate per gli obiettivi di occupabilità e di occupazione di medio e lungo termine del Paese. Occorre potenziarlo, sviluppando al contempo l’infrastruttura formativa di tutte le Regioni italiane.

Le risorse stanziato dal Pnrr rappresentano un’imperdibile occasione di ripartenza dell’intero Paese, tanto più riusciranno anche a colmare il divario tra le aree più o meno sviluppate. In tal senso, di fondamentale importanza sarà la definizione della *governance* delle misure previste dal Pnrr, con particolare riferimento al sistema duale.

4 Ai sensi del D. Leg. 61/2017 per “nuova sussidiarietà” si intendono percorsi basati su classi appositamente formate che adottano gli obiettivi formativi regionali, prevedono l’acquisizione della qualifica al terzo anno e, laddove previsto, del diploma al quarto; si tratta di percorsi caratterizzati da un ampio ricorso a *stage*, formazione in situazione, metodologie didattiche attive, ancoraggio al lavoro, supporto tramite tutorato, sulla falsariga dei percorsi realizzati presso i Centri accreditati”. Cfr. D. M. del 17/5/2018 che ha recepito l’Intesa in Conferenza Stato-Regioni dell’8/3/2018 con cui è stato stabilito che gli Ip avrebbero potuto attivare percorsi di lefp subordinatamente ad una preliminare procedura di accreditamento che ne accertasse i requisiti stabiliti dai sistemi regionali e alla previa definizione degli accordi tra Regione e Uffici scolastici regionali (Usr) nei quali siano specificate le modalità realizzative.



Siamo convinti che dovrà porsi un'attenzione elevata al rispetto dei Livelli essenziali delle prestazioni, con un'azione di coordinamento centrale per l'attuazione dell'intervento, in cui sarà fondamentale sia il monitoraggio degli avanzamenti che l'effettiva garanzia del rispetto dei Lep.

Paola Vacchina
Presidente Forma



Il fondo nuove competenze

di Giorgio Impellizzieri

Introdotta dal Decreto-Legge n. 34 del 2020 (art. 88), il Fondo nuove competenze rimborsa il costo del lavoro dei dipendenti che, in presenza di un accordo collettivo sottoscritto a livello aziendale o territoriale da associazioni di datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentativi, siano destinati ad attività formative per una quota del loro orario di lavoro (per un massimo di 250 ore per ciascun lavoratore).

Il Fondo è divenuto operativo a seguito del decreto interministeriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 9 ottobre 2020 e dell'Avviso di Anpal, a cui presentare l'istanza di accesso, del 4 novembre 2020. A seguito della posticipazione della data entro la quale sottoscrivere gli accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro – dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 – la misura si è gradualmente diffusa in molte aziende italiane. Ad aprile 2021, secondo le rilevazioni di Anpal, si contavano oltre 2.500 aziende istanti, per un totale di circa 177.000 lavoratori coinvolti in azioni formative.

In materia di Fondo nuove competenze è intervenuto anche il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Collocazione delle misure previste all'interno del piano

Il Pnrr interviene in materia di Fondo nuove competenze nell'ambito della Mission 5 "Inclusione e Coesione" che, per un totale di 19,81 mld, comprende tre "componenti": politiche per il lavoro (6,66); infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (11,17); interventi speciali per la coesione territoriale (1,98). In particolare, il Fondo nuove competenze appartiene alla componente M5C1 – Politiche per il lavoro con speciale riferimento all'obiettivo generale di potenziare le politiche attive del mercato del lavoro (Almps) e la formazione professionale.

Dotazione finanziaria

1 miliardo a valere sul React-Eu

Oggetto, obiettivi e strategie

In un contesto di investimento sulle politiche attive e sulla formazione dei disoccupati, dei giovani, attraverso l'istituzione di un programma nazionale «Garanzia di occupabilità dei lavoratori» - Gol rivolto ai disoccupati e ai percettori di Rdc, Naspi e Cigs, il Fondo nuove competenze si rivolge ai lavoratori occupati. Istituito sperimentalmente nel 2020, è nuovamente finanziato in modo da consentire alle aziende di continuare a rimodulare l'orario di lavoro e di favorire l'attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali. Il Fondo copre il costo delle ore trascorse in formazione, rimanendo a carico delle imprese i costi di questa (p.e. docenti e aule), per i quali è comunque possibile il ricorso ai Fondi interprofessionali.

Impatto sulla normativa vigente e sull'assetto istituzionale

Il Pnrr sembra introdurre una novità rilevante sull'assetto normativo previgente. Il testo inviato alla Commissione europea prevede che il Fondo possa essere attivato «anche per aziende che utilizzano la Cassa integrazione», riconoscendo anche che le azioni formative possano rivelarsi cruciali specie quando i trattamenti di integrazione salariali sono volti a far fronte a ristrutturazioni o crisi strutturali: in simili occasioni la formazione può accompagnare processi di ricollocazione della forza lavoro e transizioni verso nuove occupazioni. Questa previsione, pur in linea con l'articolo 3 del Decreto Interministeriale del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, che ammetteva accordi che prevedessero lo sviluppo di competenze finalizzate ad incrementare l'occupabilità del lavoratore *anche* al fine di promuovere processi di mobilità e ricollocazione in altre realtà lavorative, è in netta contrapposizione con l'orientamento assunto da Anpal nella valutazione delle istanze d'accesso al Fondo nuove competenze. L'Agenzia nazionale per le politiche attive per il lavoro, interrogata dagli operatori sulla possibilità che anche i lavoratori in cassa integrazione possano essere interessati dagli interventi del Fnc, ha infatti escluso radicalmente questa ipotesi (da ultimo il con la [Faq n. 35, del 22 aprile 2021](#), consultabile sulla pagina web di Anpal). Tale esclusione non trova fondamento normativo né nel già citato Decreto Interministeriale né nella norma di legge istitutiva del fondo (art. 88, D.L. 24/2020) e può pertanto desumersi che, ove confermata la proposta del



Pnrr, sia sufficiente un mutamento delle linee guida e interpretative di Anpal, perché anche i lavoratori in cassa integrazione o beneficiari di altri trattamenti di sostegno al reddito possano accedere alle azioni formative finanziate dal Fondo nuove competenze.

Giorgio Impellizzieri
ADAPT - Università degli Studi di Siena



Incentivi occupazionali

Dal PNRR al React-Eu

di Francesco Lombardo

Gli incentivi all'occupazione nei provvedimenti anticrisi

Sin dalla premessa, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi Pnrr) individua tra i suoi obiettivi l'inclusione di genere e il sostegno all'istruzione, alla formazione e all'occupazione dei giovani.

Gli investimenti previsti nel Piano intendono portare, in particolare, miglioramenti che vadano a ridurre i diversi divari regionali che emergono dagli indicatori adottati, primi tra tutti l'occupazione femminile e l'occupazione giovanile.

Volendo focalizzare l'attenzione sulle misure di incentivo all'occupazione, la missione alla quale occorrerebbe fare riferimento sarebbe la numero 5, dedicata al tema dell'inclusione e della coesione.

Essa mira a perseguire numerosi obiettivi trasversali all'intero del piano, in particolare quelli di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Per accompagnare la modernizzazione del sistema economico italiano e al contempo perseguire la transizione verso un'economia sostenibile e digitale si punta ad incrementare le politiche di sostegno all'occupazione.

Tuttavia, con riferimento agli incentivi all'occupazione, rispetto alla versione precedente del Pnrr del 12 gennaio 2021, è venuta meno la linea di intervento dedicata in senso più stretto alla creazione e al mantenimento dei posti di lavoro, chiamata «Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud e nuove assunzioni di giovani e donne». La caducazione di tale misura si può spiegare con il fatto che sono stati effettuati raccordi sistematici con altre iniziative comunitarie.

Dunque, per quel che riguarda gli incentivi all'occupazione dovremmo far riferimento ad ulteriori recenti misure di matrice comunitaria.

Invero, le previsioni precedentemente inserite nel Pnrr, sono state in seguito inserite nel Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori

d'Europa (React-Eu). Anche tale strumento europeo dà seguito e amplia le misure economiche comunitarie ordinarie in risposta alla crisi generata dal Covid-19.

Il React-Eu assegna risorse supplementari alla Politica di Coesione 2014-2020, in attesa della piena operatività della programmazione dei fondi strutturali europei 2021-27.

In sostanza è uno strumento ponte per finanziare gli interventi più urgenti e assicurare continuità al sostegno alle imprese, già duramente colpite dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria.

La dotazione finanziaria degli incentivi

La missione 5, Inclusione e coesione, ha una dotazione di 19,81 miliardi di euro, di cui 6,66 miliardi destinati alle politiche attive del lavoro.

Se ai 19,8 miliardi del Pnrr per la missione Inclusione e coesione si aggiungono i 7,25 miliardi del React-Eu e i 2,56 miliardi del Fondo complementare, si arriva a un totale di 29,62 miliardi di euro dedicati a tali tematiche.

Con specifico riguardo agli incentivi all'occupazione dobbiamo riferirci, come sopra esposto, al piano React-Eu, in riferimento al quale l'Italia è titolare della quota più alta dei fondi stanziati, 13,5 miliardi sul totale di 47,5 miliardi.

La voce principale, per un totale di 4 miliardi di euro, è destinata ad incentivare l'occupazione in aree svantaggiate del nostro paese, prevista in via sperimentale dal D.L. n. 104/2020, convertito con legge n. 126/2020 e poi confermata fino al 2029 dalla legge n. 178/2020.

Il piano italiano per il React-Eu prevede, inoltre, ulteriori interventi che mirano ad aumentare l'occupazione, attraverso agevolazioni contributive per le imprese che assumono giovani (340 milioni) e donne (126 milioni). Su queste voci ci si è impegnati a definire vincoli che consentano al Sud di ottenere quote significative (rispettivamente 40 e 126 milioni).

Oggetto, obiettivi e strategie

Le strategie del Piano e del React-Eu si riferiscono alle raccomandazioni specifiche per paese (*Country Specific Recommendations* o Csr), inclusi i relativi aspetti di bilancio, così come le raccomandazioni espresse a norma dell'articolo 6 del regolamento (Ue) n. 1176/2011, rivolte allo Stato membro interessato, o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo.

Le Raccomandazioni rilevanti ai fini delle previsioni di misure che incentivano all'occupazione sono quelle del 2019, che, con riguardo alla politica fiscale,

raccomandano di ridurre la pressione fiscale sul lavoro e di compensare tale riduzione con una revisione delle agevolazioni fiscali.

Proprio in rapporto alla pressione fiscale sul lavoro, nel testo del Piano si ricorda che nel 2020 in Italia si è operata una significativa riduzione del cosiddetto cuneo fiscale sul lavoro dipendente, che ha aumentato il trasferimento mensile ai percettori di reddito da lavoro dipendente da 80 a 100 euro. Peraltro, la riduzione ha anche contribuito ad innalzare il limite superiore di reddito per tale beneficio, rivedendo le detrazioni di imposta.

Inoltre, la legge n. 178/2020, commi 8 e 9, ha finanziato la copertura permanente di tale misura.

Sempre nel corso del 2020, il Governo italiano ricorda che è stata introdotta la cosiddetta «Fiscalità di vantaggio al Sud», consistente in un taglio del 30 per cento dei contributi dovuti dai datori di lavoro nel Mezzogiorno.

Infine, nel Piano si evidenzia che sono stati azzerati i versamenti contributivi relativi alle nuove assunzioni di donne e giovani fino all'età di 35 anni (in possesso di determinati requisiti).

Tutto ciò ha portato a una riduzione del cuneo fiscale sul lavoro con l'intento di riequilibrare la distribuzione dei redditi, migliorare l'inclusione di genere, territoriale e generazionale, e avere un notevole rilievo macroeconomico per via delle sue proporzioni complessive.

Compatibilmente con le esigenze complessive della finanza pubblica, il Governo nel Pnrr si impegna a ridurre ulteriormente il cuneo fiscale sul lavoro, con interventi graduali ma di natura strutturale finalizzati a migliorare il reddito dei lavoratori e la competitività dell'economia italiana.

Gli obiettivi fissati, come indicato nella missione 5, saranno perseguiti in raccordo con altre misure contenute nella legge di bilancio 2021 e nel React-Eu. A tal proposito, l'Italia, in data 12 aprile 2021, ha inviato alla Commissione europea il documento di ripartizione dei 13,5 miliardi di fondi europei assegnati al nostro Paese nell'ambito dello strumento, introdotto dal pacchetto Next Generation EU come una sorta di congiunzione tra la vecchia e la nuova programmazione della Politica di Coesione.

In particolare, attraverso le varie azioni, si darà ulteriore stabilità alle seguenti misure:

a) incentivo all'occupazione giovanile (di cui all'art. 1 comma 10 dell'art. 1 della legge n. 178/2020) per le assunzioni di lavoratori fino a 35 anni e 364 giorni a tempo indeterminato, nonché le trasformazioni a tempo indeterminato di contratti a termine, effettuate negli anni 2021 e 2022. Ciò soltanto per i giovani che non hanno avuto una precedente occupazione a tempo indeterminato con qualsiasi datore di lavoro. L'esonero contributivo in questione consta del 100% della contribuzione a carico del datore di lavoro, per un periodo

massimo di trentasei mesi e nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro annui. L'esonero contributivo è riconosciuto, invece, per un periodo massimo di quarantotto mesi ai datori di lavoro privati che effettuino assunzioni in una sede o unità produttiva ubicata in Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna;

b) incentivo alle assunzioni di donne (di cui ai co. 16-19 dell'art. 1 della legge n. 178/2020) effettuate tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2022, consistente nell'esonero contributivo nella misura del 100% nel limite massimo di 6.000 euro annui. Come chiarito anche dall'Inps, con circolare n. 32/2021, la misura è riservata alle assunzioni di «donne lavoratrici svantaggiate», secondo la disciplina dettata dall'articolo 4, commi da 8 a 11, della legge n. 92/2012. La durata dell'incentivo sarà di diciotto mesi in caso di assunzione a tempo indeterminato o di trasformazione a tempo indeterminato del contratto a tempo determinato (in tale ultimo caso i diciotto mesi decorrono dalla data di assunzione a tempo determinato) oppure di dodici mesi in caso di assunzione a tempo determinato;

c) esonero contributivo per l'occupazione in aree svantaggiate, c.d. decontribuzione Sud (di cui ai co. 161-168 della legge n. 178/2020), mirante ad aumentare l'occupazione in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. L'esonero, che sarà graduale nel tempo, è pari al 30% dei complessivi contributi previdenziali, fino al 31 dicembre 2025; al 20% dei complessivi contributi previdenziali, per gli anni 2026 e 2027; al 10% dei complessivi contributi previdenziali, per gli anni 2028 e 2029.

L'impatto sulla normativa vigente e sull'assetto istituzionale

I fondi previsti dal React-Eu (da utilizzare entro la fine del 2023) consentiranno di proseguire con le misure adoperate in via sperimentale dal D.L. n. 34/2020 convertito con legge n. 126/2020 e confermate dalla legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020).

Vi sarebbe, però, compatibilmente con le disponibilità finanziarie, la necessità di allargare la platea di destinatari di alcune misure.

Si potrebbe, ad esempio, destinare l'incentivo all'assunzione delle donne in genere, disancorando la misura alla definizione di lavoratrici svantaggiate di cui all'art. 4 della legge n. 92/2012.

In riferimento alle misure rivolte all'incentivazione dell'occupazione dei giovani, invece, potrebbe essere utile rimuovere il requisito consistente nel non aver mai avuto in precedenza un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Infine, per quanto attiene alla natura giuridica delle tre misure sopra descritte, se confermate nelle medesime forme individuate dalla legge di bilancio,

sostanzandosi esse in un beneficio contributivo, la loro fruizione sarà subordinata al rispetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 1175, legge n. 296/2006, ossia: il possesso della regolarità degli obblighi di contribuzione previdenziale, ai sensi della normativa in materia di documento unico di regolarità contributiva (Durc); l'assenza di violazioni delle norme fondamentali a tutela delle condizioni di lavoro e rispetto degli altri obblighi di legge; il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali, nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Inoltre, per godere delle misure destinate ad incentivare l'assunzione di giovani e donne, avendo esse la natura di incentivo all'occupazione, occorrerà applicare anche i principi generali in materia, disciplinati dall'articolo 31 del D.L. 14 settembre 2015, n. 150.

Decontribuzione Sud, invece, non ha natura di incentivo all'assunzione e, pertanto, non è soggetta all'applicazione di tali principi generali.

Francesco Lombardo
Adapt Junior Fellow



Le politiche attive del lavoro nel PNRR italiano. Questioni aperte

di Simone Cerlini

I servizi per il lavoro e il Pilastro europeo dei diritti sociali

L'art. 4 del Regolamento (UE) 2021/241 definisce gli obiettivi generali e specifici del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza: promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, in coerenza con quanto stabilito dai trattati, in particolare all'art. 3 del TUE e all'art.174 del TFUE.

Tra gli obiettivi troviamo attenuare «l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali». Conviene partire da qui.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali ha definito il Piano di azione solo il 4 marzo 2021 con la comunicazione Com(2021) 102 final, che è necessario conoscere bene per comprendere i contenuti del Pnrr. Il Piano individua tre grandi obiettivi di visione:

aumento tasso di occupazione (al 78% per la media dell'Unione)

adulti in partecipazione a formazione continua e permanente (60% degli adulti coinvolti ogni anno)

riduzione povertà.

Come il pilastro intende raggiungere aumento tasso di occupazione? Il documento parla di dimezzare il gender Gap, aumentare l'offerta di educazione formale e cura per la prima infanzia, contrastare il fenomeno dei Neet. La declinazione operativa è rilevante perché ci dice che il legislatore europeo individua nella scarsa partecipazione al lavoro di giovani e donne il vero limite alla crescita del tasso di occupazione europeo. Ci dice anche altro, e cioè che tale obiettivo è legato a doppio filo alla promozione della conciliazione tra vita professionale e lavoro di cura, in particolare per l'infanzia.

L'obiettivo di aumentare la partecipazione alla formazione continua e permanente è meglio declinato in obiettivi operativi: almeno l'80% delle persone tra i 16 e i 74 anni dovranno avere competenze digitali di base; riduzione degli abbandoni scolastici e della dispersione e aumento della partecipazione

all' *upper secondary school*. In definitiva ciò che ci dice il legislatore comunitario è che l'apprendimento continuo è una preconditione per partecipare compiutamente al modello sociale europeo. Si tratta di garantire gli strumenti e stimolare l'attitudine per partecipare alla formazione continua e permanente lungo tutta la vita e anzi permettere di accedere a qual patrimonio formativo e informativo infinito dato dalla rete, con contenuti spesso gratuiti e di qualità, se sappiamo come intercettarli e sceglierli: è rilevante accompagnare tutti ad adottare un atteggiamento di curiosità e desiderio di continuo aggiornamento. La strategia europea sembra strutturata, consistente e rilevante, contiene alcuni spunti di innovazione e dovrà integrarsi con la programmazione della politica di coesione, che pone l'Obiettivo strategico 4 proprio nel contribuire all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. Insomma, se l'orizzonte strategico è definito in modo chiaro, come sta trattando il Pnrr le politiche attive del lavoro? Cosa ci dobbiamo aspettare?

Pnrr ed elementi di innovazione

La misura del Pnrr che riguarda il lavoro è la 5.1: «Si rivedono le politiche attive del lavoro a partire dall'assegno di ricollocazione, per arrivare all'istituzione di un programma nazionale («Garanzia di occupabilità dei lavoratori» - Gol), che prevede un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale (percettori di Rdc, Naspi, Cigs). Si ridefiniscono gli strumenti di presa in carico dei disoccupati con politiche attive che, a partire dalla profilazione della persona, permettano la costruzione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro. Contestualmente sarà adottato il "Piano nazionale nuove competenze", mediante la fissazione di standard di formazione per i disoccupati censiti dai centri per l'impiego e al rafforzamento del sistema della formazione professionale, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati (Riforma "Politiche attive del lavoro e formazione"). Per i lavoratori occupati è inoltre previsto, a valere sulle risorse di React-Eu, il Fondo nuove competenze al fine di permettere alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro e di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali».

L'idea è riformare le politiche attive attraverso la piena integrazione dei percorsi di riqualificazione delle competenze a supporto dei lavoratori in transizione occupazionale mediante l'implementazione del programma nazionale Gol, già istituito in legge di bilancio. La novità di Gol è una forte componente di formazione

per l'aggiornamento professionale, la riqualificazione o la riconversione. Il documento parla di «progettazione professionale personalizzata».

Oltre a Gol la riforma prevede un intervento strategico nazionale di riorganizzazione della formazione dei lavoratori, occupati e disoccupati (Piano nazionale nuove competenze) e promuove una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro, anche attraverso partenariati pubblico-privati. L'idea, non nuova a dire il vero, è arrivare finalmente a sviluppare un sistema permanente di formazione. Ha molto preoccupato gli osservatori «la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di upskilling e reskilling» seppure in raccordo con le Regioni. Gli standard per la formazione sono definiti infatti, sia per quanto riguarda i repertori della lefp che per quanto riguarda i criteri di accreditamento, in sede di Conferenza Stato Regioni (i primi sono approvati con accordi dell'agosto 2019, i secondi con accordo del lontano 2008). Cosa intende allora il Pnrr? Parrebbe che Gol e Piano per le nuove competenze debbano essere letti in modo integrato e sinergico. L'esecutivo prevede infatti un superamento dei Livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro, stabiliti con D.M. 11 gennaio 2018 n. 4, per costruire protocolli ritagliati sulle (diverse) esigenze dei diversi target. Il flusso verso i Cpi riguarderà nei prossimi mesi cluster di persone con caratteristiche che già oggi possiamo prevedere. Sarà significativa l'incidenza di donne con carico di cura (per la combinazione tra strategie europee, sofferenza dei contratti a tempo determinato e appesantimento del lavoro di cura a causa della diffusione della Dad), uomini e donne con lunga anzianità presso la stessa azienda, persone con specializzazione espulse da grossi insediamenti industriali con strutture gerarchiche rigide, piccoli imprenditori e addetti ai settori che non hanno possibilità di ripresa nel prossimo futuro.

La costruzione di protocolli costringerà dunque i servizi per il lavoro a uscire da una prospettiva di eccessiva standardizzazione e permetterà di disporre di panel di servizi già a priori orientati al target. La riforma dei servizi per il lavoro è dunque disegnata dal Pnrr: servizi personalizzati sulle persone, con *pathway* orientati ai diversi target che comprendono oltre ai tipici servizi al lavoro (accoglienza, orientamento, redazione del cv, scouting imprese) una forte componente formativa, anche lunga, di riqualificazione e riconversione. L'analisi delle schede allegate alla Misura 5 Componente 1 (ancora oggetto di negoziato con la Commissione) dettagliano gli interventi e gli investimenti. Le risorse complessive sono pari a 4,4 miliardi di euro, destinati direttamente a Gol e al Pnc, cui si aggiungono 600 milioni di euro per il rafforzamento dei centri per l'impiego (di cui 400 già in essere e 200 aggiuntivi) e 600 milioni di euro per il rafforzamento del sistema duale.

I finanziamenti del Piano sono vincolati al raggiungimento di *milestones* e target che definiscono i risultati fisici da raggiungere e i tempi entro i quali raggiungerli.

Milestone 1: adozione dei decreti interministeriali per l'approvazione di Gol e Pnc entro il 2021;

Milestone 2: adozione di Piani regionali per l'attuazione di Gol ed esecuzione di almeno il 10% delle attività entro il 2022;

Target 1: almeno 3 milioni di beneficiari di Gol entro il 2025. Di questi almeno il 75% devono essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30;

Target 2: almeno 800 mila dei su indicati 3 milioni devono essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali;

Target 3: almeno l'80% dei Cpi in ogni regione entro il 2025 rispetta gli standard definiti quali livelli essenziali in Gol;

Target 4: almeno 250 Cpi hanno completato entro il 2022 il 50% delle attività (escluse le infrastrutturali) previste nel Piano regionale di rafforzamento;

Target 5: almeno 500 Cpi hanno completato tutte le attività previste nel Piano regionale entro il 2025;

Target 6: almeno 135 mila ragazzi/e in più partecipano al sistema duale entro il 2025.

Saremo in grado?

Questioni aperte

Già la legge di bilancio n. 178 del 30 dicembre 2020 aveva previsto risorse, la cui fonte era stata identificata in React-Eu, allocate sull'assegno di ricollocazione, per 267 milioni di euro, e su Gol per 233 milioni di euro. Dato che nulla si è mosso su Adr è presumibile che le risorse ivi allocate vengano spostate su Gol. La legge stabiliva che la riforma delle politiche attive del lavoro sarebbe stata attuata con un decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato - Regioni, che definisse le «medesime prestazioni per tipologia di beneficiari, le procedure per assicurare il rispetto del limite di spesa, le caratteristiche dell'assistenza intensiva nella ricerca di lavoro e i tempi e le modalità di erogazione da parte della rete dei servizi per le politiche del lavoro, nonché la specificazione dei livelli di qualità di riqualificazione delle competenze». Dunque, la scheda del PNRR deve essere letta alla luce di questa previsione in legge di bilancio: il redigendo decreto ministeriale dovrebbe chiarire qualche dubbio.

Un primo fattore riguarda la disponibilità di risorse relative alle singole persone cui erogare servizi personalizzati. In linea teorica i 4,4 miliardi divisi per 3 milioni di destinatari riducono a 1.466 euro le risorse capitarie e non

sarebbero certamente sufficienti per una formazione lunga. Le risorse saranno sufficienti solo nel caso in cui i servizi vengano pensati e ponderati in relazione al bisogno del target e non erogati in modo indiscriminato. Un secondo fattore che esita da queste considerazioni è che non si tratta più con il PNRR di definire una profilazione che metta l'intensità di aiuto in una linea continua (come in Garanzia Giovani) ma che attraverso l'analisi delle caratteristiche delle persone le assegni a cluster omogenei per bisogno (dunque cui erogare percorsi di servizio differenti, in particolare per la durata della formazione).

Un ulteriore punto di attenzione riguarda il rapporto pubblico privato. Il Pnrr sembra assegnare un ruolo preminente ai Cpi, ma non è pensabile che la rete del pubblico riesca a garantire il raggiungimento del target fisico, non tanto o non solo per i limiti strutturali dei servizi, che sono tra l'altro nel pieno del percorso di potenziamento, quanto invece per la potenza di fuoco, ovvero la capillarità sui territori e la capacità di presa in carico e trattamento di numeri molto grandi di persone. La relazione tra operatori pubblici e privati pone diversi interrogativi: quale sistema adottare per la rendicontazione dei costi? Quale approccio complessivo di relazione? Le persone dovranno comunque essere intercettate dai Cpi poi transitare dai privati o i privati potranno diventare anch'essi antenne per la presa in carico?

In ultimo il processo si innesta in un momento di profonda trasformazione che riguarda la digitalizzazione dei servizi e la disintermediazione. Gli operatori privati utilizzano piattaforme per l'intermediazione domanda offerta capaci di incrociare con sistemi di analisi semantica le competenze estrapolabili dai cv con le competenze richieste dalle vacancy on line, così come sistemi di analisi delle competenze attraverso test autosomministrati, oppure in basket automatici o attività di orientamento non in presenza, ma al limite in modalità telematica. Gli stessi Cpi stanno utilizzando app o piattaforme per la gestione dell'accoglienza e lo smaltimento delle pratiche burocratiche. La formazione in epoca pandemica come precedentemente accennato si è trasferita in modo massivo verso metodologie *blended* o completamente a distanza: sempre più si incentiva l'utilizzo delle risorse presenti in rete: Mooc, corsi on line a pagamento, tutorial. La digitalizzazione pone un problema di calcolo dei costi presunti e di tabelle standard di costi unitari. Non è più possibile, oggi, considerare l'ora corso erogata da un docente in presenza come l'indicatore fondamentale per ponderare i costi presunti della formazione.

Conclusioni

Un ultimo fattore sembra decisivo: la governance della policy e la gestione delle risorse connesse al Piano. Il Pnrr stabilisce che l'adozione di Gol e del

Pnnc sarà «d'intesa con le Regioni». Con questa affermazione si aprono scenari molto diversi tra loro. Il decreto interministeriale dovrà essere approvato in Conferenza Stato Regioni? Qual è il potere reale delle Regioni di incidere negli elementi essenziali per a ridefinizione delle politiche attive del lavoro, associate nel Pnrr alla formazione per persone disoccupate o in transizione? L'esperienza di Adr ha dimostrato che la centralizzazione nella gestione non produce risultati. Né consente una piena ed efficace sinergia tra gli strumenti, in particolare tra risorse nazionali e le risorse della politica di coesione, mentre la convergenza degli obiettivi strategici dovrebbe consigliare un utilizzo integrato. Eppure, il meccanismo di *governance* sembra andare in altra direzione. Il decreto Semplificazioni 2021 approvato il 28 maggio stabilisce che in caso di «dissenso, diniego o opposizione» di un organo istituzionale «idoneo a precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel Pnrr» il Consiglio dei Ministri dovrà intervenire. Entro 30 giorni gli enti locali dovranno adottare atti e provvedimenti necessari a rispettare la timeline. Qualora venisse «messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali» il CdM nominerà un commissario oppure individuerà un'altra amministrazione o ente che dovrà fare il necessario per raggiungere target e obiettivi nei tempi previsti. Le Regioni vedono grandemente ridotto il loro spazio discrezionale e non è difficile prevedere un processo di centralizzazione non appena la macchina di attuazione mostrerà i primi rallentamenti.

Simone Cerlini
Policy advisor PTSLAS



La necessità del rapporto tra formazione e lavoro perché nessuno si perda

di Emmanuele Massagli

Nelle pagine che precedono sono stati presentati gli interventi in materia di scuola, università, formazione e lavoro (missioni 4 e 5) contenuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza trasmesso il 30 aprile 2021 dal Governo italiano alla Commissione europea.

Tralasciando l'analisi delle azioni specificatamente rivolte ai gradi scolastici inferiori, è semplice individuare una preoccupazione comune nelle proposte in materia di dottorati, sistema duale e politiche del lavoro: la spendibilità della formazione da erogare ai giovani e agli adulti coinvolti in percorsi di qualificazione e riqualificazione e la necessità che la stessa si avvicini alle imprese.

La tradizionale ostilità verso la funzionalizzazione della formazione

La piegatura verso la funzionalizzazione occupazionale e produttiva di qualsiasi esperienza di formazione (*rectius*: addestramento) è da sempre un timore della dottrina pedagogica, psicologica e della sociologia della educazione¹. Qualsiasi occasione formativa deve prevedere un incontro profondo tra la competenza del docente e la disponibilità del discente per potersi definire effettivamente generativa di prospettive di lungo periodo, non soffocate dalle esigenze estemporanee del tessuto produttivo o delle mode comportamentali della società. È, questa, una sottolineatura che merita la massima considerazione e che indubbiamente ha evitato (ma lo evita ancora?) al sistema scolastico e universitario italiano di svilire la propria funzione e volgarizzare metodi e contenuti.

A ben vedere la strenua difesa della cittadella della elevazione culturale (la scuola) dall'assedio delle forze del produttivismo economicistico (l'impresa) ha talmente impegnato le milizie pedagogico-sociologiche (ricercatori,

¹ Si vedano, tra le altre, le risalenti considerazioni di Aldo Visalberghi in *Educazione e divisione del lavoro*, La Nuova Italia, Firenze, 1973. In senso contrario, G. Bertagna, *Lavoro e formazione dei giovani*, La Scuola, Brescia 2011.

docenti, politici, intellettuali) da non permettere loro di preservare con uguale convinzione anche la confinante stazione di posta della formazione continua dei lavoratori. L'educazione degli adulti è stata in effetti saccheggiata dalle logiche capitalistiche con forza inversamente proporzionale alla (apparente) illibatezza mantenuta dalla educazione dei giovani. I soldati del "sapere puro" hanno abbandonato le poche forze sociali interessate alla educazione dei lavoratori, il sindacato *in primis*, reputando quella battaglia già persa in partenza e concentrando quindi tutte le loro energie culturali nel preservare la scuola da contaminazioni con il mondo esterno.

Qualcosa pare non funzionare

Alcuni dati sulla distanza tra scuola e lavoro

Il risultato è laicamente, ma inesorabilmente, fotografato dalle statistiche. Il Paese nel quale il 57,8% degli studenti sceglie i licei, il 30,3% gli Istituti tecnici e l'11,9% i Professionali² è lo stesso nel quale è ancora al 13,5% la percentuale di abbandoni scolastici³ ed è stagnante la produttività del lavoro a causa dell'elevato *skills mismatch* e della diffusa *overqualification* della forza lavoro⁴. In buona sintesi, la larga maggioranza di giovani preferisce, per indole o forse per costrizione sociale, il canale formativo più generalista e teorico, maggiormente vocato al completamento terziario, apparentemente più solido; l'impatto con il mercato del lavoro è, però, per quegli stessi giovani, devastante e foriero di delusione, quand'anche non frustrazione (logica conseguenza del sotto-mansionamento rispetto alle competenze possedute, quantomeno quelle certificate dal possesso del titolo di studio). Parafrasando i *Cori da «La Rocca»* di T. S. Eliot: è la scuola che ignora il lavoro o il mondo delle imprese che ignora la scuola? Sono vere entrambe le affermazioni: per non corrompere la propria funzione di inclusione ed elevazione sociale, scuola e università diffidano dal cementare i rapporti con l'operatività imprenditoriale; al contrario, le aziende, vedendosi sottovalutate nella loro funzione sociale, preferiscono evitare il confronto con un mondo che reputano piegato su sé stesso e preferiscono "fare da sé", anche in ambito formativo.

² Dati Miur comunicati a gennaio 2021 riferiti alle scelte per l'a.s. 2021/2022. A questi numeri sono da aggiungersi i circa 30.000 giovani che scelgono i corsi di Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale (dati Miur 2020), che pesano poco meno dell'1% del complessivo delle iscrizioni a corsi di istruzione secondaria superiore.

³ Statistica inferiore solo a quella della Spagna (17,3%), tra i principali Paesi europei (dato Eurostat 2020 riferito all'anno 2019).

⁴ A. Vandeplass – A. Thum-Thysen *Skills, Mismatch & Productivity in the EU*, European Commission, Discussion paper 100, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.

Sono errate entrambe le posizioni: la scuola, non riconoscendo il potenziale formativo ed educativo del lavoro, perde una occasione preziosa (se non unica) di “usare” le situazioni on the job a scopi educativi e per allenare quelle competenze non cognitive così centrali per l’affermazione personale e professionale⁵; d’altro canto l’impresa, disabituata a costruire percorsi formativi i cui risultati possano essere duraturi, si accontenta di somministrare momenti addestrativi “mordi e fuggi”, ben poco incidenti nel rafforzamento delle competenze del lavoratore.

Alcuni dati sulla piramide rovesciata della formazione continua

Anche in questo caso, sono i dati a certificare questa curiosa eterogenesi dei fini: sono circa 2 milioni e 600 mila persone di età compresa tra i 25 e i 64 anni che partecipano ogni anno ad attività strutturate di formazione degli adulti⁶. Non molti, se si considera che i lavoratori italiani sono 22 milioni e 300 mila, di cui 17 milioni e 300 mila dipendenti⁷; solo l’11,5% degli occupati, quindi, segue ogni anno un corso di formazione continua. La larga parte di questi lavoratori (oltre il 90%) è coinvolta in percorsi di tipo “non formale”, quindi con modalità di «apprendimento caratterizzato da una scelta intenzionale della persona», che si realizza al di fuori «del sistema di istruzione e formazione e nelle università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio (...) o di una certificazione riconosciuta (...) in materia di ordinamenti scolastici e universitari»⁸.

In altri termini, i momenti di formazione sul luogo di lavoro non diventano occasione per l’innalzamento del livello di istruzione. Condizione, questa, che potrebbe non essere problematica se comunque fosse data a tutti l’opportunità di crescere in conoscenze e competenze: il monitoraggio ANPAL fotografa però una situazione diversa. La frequenza dei corsi di formazione per adulti scende al salire dell’età ed è maggiormente diffusa tra coloro che hanno titoli di studio e posizioni professionali più elevate: il tasso di partecipazione a questi corsi è di oltre il 70% tra coloro che sono laureati, meno 22% tra coloro che hanno un diploma di scuola secondaria inferiore; del 67,5% tra imprenditori, professionisti e professioni ad elevata specializzazione, circa del 31,5% tra il personale non qualificato.

5 Si veda a questo riguardo E. Massagli, *Appunti per la riscoperta della pedagogia del lavoro nell’epoca della centralità della competenza* in «Pedagogia e Vita», LXXIX/1 (2021), pp. 97-109.

6 I dati, ultimi disponibili al momento della stesura dell’articolo, sono relativi al 2017 e sono tratti da ANPAL, *XIX Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2017-2018*, Collana Biblioteca ANPAL n. 13, Roma 2020.

7 I dati sugli occupati sono relativi al primo trimestre 2021 (fonte ISTAT).

8 Sono state usate le definizioni fatte proprie dal legislatore nell’articolo 2 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.

In estrema sintesi: il sistema scolastico e formativo italiano incoraggia i giovani a seguire percorsi di natura generalista e di impostazione frontale, funzionale al prosieguo degli studi. Conseguito il titolo (se non si appartiene alla vasta schiera di coloro che abbandonano prima del termine), il giovane italiano rimane incastrato in un mercato del lavoro che non ha mai conosciuto prima, che non lo valorizza, sotto-qualificandolo. I percorsi formativi offerti durante la carriera lavorativa sono di natura addestrativa e non formale, inadatti a incoraggiare un cambio di direzione professionale e funzionali più che altro a chi occupa già le posizioni più qualificate.

L'esigenza di ribaltare il rapporto tra formazione e lavoro

Questa situazione, problematica anche in tempo ordinario, diventa una miscela esplosiva in un momento di crisi come quello attuale. Non tanto e non solo perché possibile moltiplicatore degli effetti nefasti della crisi stessa sul mercato del lavoro, ma perché capace di inibire gli effetti pervasivi della ripresa economica che va avviandosi (l'ISTAT ha recentemente aggiornato le stime di crescita del PIL per l'anno 2021 calcolando una percentuale di quasi il 5%). Non appare allora forzata la lettura delle proposte contenute nel PNRR in chiave di potenziamento della formazione *nel e per* il mercato del lavoro.

Le misure in materia di scuola, università e lavoro

Il riferimento è al potenziamento del sistema duale e della formazione professionale per avvicinare giovani e imprese durante gli anni della scuola secondaria superiore e della istruzione e formazione professionale.

Allo stesso modo, le risorse investite sui dottorati c.d. industriali risultano funzionali a superare l'eccessiva autoreferenza della ricerca universitaria, tornandola a farla dialogare con il tessuto produttivo.

Nell'ambito più specifico degli interventi in materia di lavoro (Missione 5), particolare attenzione va prestata al contratto di espansione, al contratto di rioccupazione (non presente nel PNRR, ma destinato ad entrarci laddove fosse positiva la sperimentazione avviata dal Governo), al piano GOL e al rifinanziamento del Fondo Nuove Competenze.

Dopo il decreto c.d. sostegni-bis, il contratto di espansione è diventato accessibile anche alle imprese sopra i cento dipendenti (non più mille). Si tratta di un meccanismo che prevede che a un piano sindacalmente contrattato di scivoli pensionistici e riduzione dell'orario di lavoro sia associato un progetto di nuove assunzioni e di formazione dei nuovi occupati.

Il contratto di rioccupazione è invece un istituto sperimentale fino al 31 ottobre 2021: prevede un esonero contributivo totale di sei mesi per le imprese che assumono e contestualmente formano (tramite il «progetto individuale di inserimento») persone disoccupate. Durante i mesi dell'esonero il contratto è liberamente recedibile, previo però il pagamento dei contributi non versati in precedenza. Allorquando il lavoratore fosse confermato, nulla è dovuto all'INPS per quel semestre e lo sgravio è completo.

Il nuovo programma GOL ha il compito di costruire un sistema unico e nazionale di presa in carico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale, a cui offrire nuove soluzioni di politica attiva che abbiano al centro la profilazione della persona perché possa ricevere percorsi "su misura" di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro.

Da ultimo, il Fondo Nuove Competenze, norma approvata lontano dalla luce dei riflettori a maggio 2020, ha riscosso crescente successo tra imprese e parti sociali, tanto da avere già goduto di una proroga, oltre che del raddoppio delle risorse destinate. Il Fondo permette alle imprese che abbiano concordato con il sindacato un piano di rimodulazione dell'orario di lavoro, di vedersi pagato il costo del personale interessato dalla riorganizzazione se coinvolto in percorsi formativi da svolgersi in quelle stesse ore.

La riqualificazione professionale come politica obbligata

Ciò che accomuna le quattro iniziative citate, attorno alle quali va costruendosi la politica del lavoro del Governo Draghi, è la centralità assunta dalla formazione. Dopo anni di relegazione di questo tema nei convegni e nei dibattiti televisivi, ben lontano dalla effettiva normazione, polarizzata attorno alle modifiche del funzionamento delle tipologie contrattuali o al finanziamento di incentivi economici, pare che il legislatore abbia oggi (ri)scoperto, foss'anche per mancanza di alternative, l'importanza di soluzioni funzionali all'accompagnamento dei lavoratori in transizione professionale e di settore.

Quando sarà superato il c.d. blocco dei licenziamenti, è prevista una perdita di posti di lavoro tra le 30.000 e le 100.000 unità in meno di sei mesi⁹. Queste andranno a sommarsi ai 2 milioni e 500 mila disoccupati già censiti dall'ISTAT, oltre che ai 14 milioni di inattivi, l'insieme che è maggiormente (e pericolosamente) cresciuto durante la crisi COVID-19¹⁰.

Non è possibile offrire ad una platea così ampia ed eterogenea, nel quale non pochi sono i giovani, soluzioni di tipo soltanto passivo o assistenziale, cassa

⁹ Cifre calcolate da ISTAT e Banca d'Italia per Camera e Senato della Repubblica, maggio 2021.

¹⁰ Ancora dati relativi al primo trimestre 2021 (fonte ISTAT).

integrazione e Reddito di Cittadinanza soprattutto. Riaccomagnare il maggior numero possibile di persone verso posti di lavoro regolari e correttamente retribuiti è una urgenza che non può essere rinviata, pena il definitivo scempenso dei conti pubblici, oltre che conseguenze sociali gravi. La ripresa economica non potrà dipendere soltanto dai lavoratori più qualificati, in grado di muoversi autonomamente nel mercato del lavoro. Da loro dipenderà l'attivazione dei processi, che però bisngnano anche della partecipazione degli "ultimi", ossia coloro che sono difficilmente ricollocabili e per i quali, senza alcun intervento di formazione e politica attiva, si prospetta una situazione di disoccupazione di lungo periodo. Una trappola, perché, come noto, più perdura il periodo di disoccupazione, più è difficile trovare un nuovo posto di lavoro (*scarring effect*). È la stessa platea che potrebbe "scivolare" verso il Reddito di Cittadinanza, finendo per dipenderne, con svantaggio sia per loro (incapaci di uscire da questa condizione), che per lo Stato (che vedrebbe crescere i fondi stanziati per questa misura).

Il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego

Politica, centri di formazione, servizi pubblici e privati per l'impiego, ma anche imprese, enti bilaterali, scuole e università sono chiamati a progettare interventi per la riattivazione delle persone, ancor prima che di ricollocazione, per il risveglio dal torpore della crisi e perché nessuno perda l'occasione della ripartenza.

Il PNRR su questo punto mostra una fiducia probabilmente eccessiva verso i centri per l'impiego, ai quali sono destinati ingenti fondi per il potenziamento del personale e degli strumenti. Invero, la stessa ANPAL ha recentemente comunicato solo il 6,2% delle persone "prese in carico" dai Centri per l'Impiego è interessata da una qualche attività di politica attiva successiva, 13% se si considerano tra le azioni anche l'attivazione di esperienze di tirocinio extracurriculare, ancora resi possibili con il Piano Garanzia Giovani¹¹. Più ragionevole coinvolgere tutti i soggetti che già oggi interloquiscono con i giovani inoccupati, i disoccupati e le persone in transizione. È probabile che i target di riferimento e le competenze andranno specializzandosi negli anni, seguendo un trend già identificabile: le persone di qualificazione elevata tendono a preferire le agenzie per il lavoro, quando non direttamente le università frequentate; operai e impiegati specializzati si affidano agli enti bilaterali e al sindacato; i soggetti più deboli si rivolgono al servizio pubblico, quindi ai centri per l'impiego.

¹¹ Le prese in carico complessive sono state 1.947.034 nel 2019 e 1.033.470 nel 2020. Dati tratti da ANPAL, *Rapporto sugli interventi di politica attiva dei Servizi Pubblici per l'Impiego negli anni 2019 e 2020*, Roma, maggio 2021.

Nodi, prospettive e proposte

La riscoperta della centralità della formazione degli adulti, siano essi in cerca di occupazione (qualificazione e riqualificazione professionale) o già occupati (formazione continua) è uno degli ingredienti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Seppure siano ancora molto sfumate le singole misure, questa direzione appare certa. Una decisione che merita di essere apprezzata anche perché poco frequente nelle scelte del legislatore italiano, solitamente molto più attratto dai percorsi scolastici ed universitari rispetto a quelli che si rivolgono agli adulti.

Una ulteriore riforma della formazione professionale o degli anni di frequenza universitari poco inciderebbe sui gravi ritardi accumulati dai lavoratori e dalle imprese in materia di crescita e spendibilità delle competenze; ecco allora che l'accompagnamento obbligatorio delle politiche attive e passive (nuove e vecchie) con percorsi formativi di riqualificazione e inserimento non solo assume un senso rispetto alle sfide dell'oggi, ma anche in prospettiva.

Chiariti i meriti della direzione complessiva, è opportuno segnalare anche qualche confusione nella individuazione della tratta da percorrere, qualche sviamento che potrebbe comportare il collocamento delle buone intenzioni citate nella proverbiale "via per l'inferno".

Poco coraggio sul titolo di studio

Se da una parte la scommessa sulla formazione degli adulti è un segnale in controtendenza che parzialmente corregge lo sbilanciamento che si è sempre avuto verso la formazione iniziale, relegando tutto ciò che non fosse istruzione a un livello inferiore di pedagogia, dall'altra il Governo non ha voluto (o saputo) affondare pienamente il colpo, anche in termini culturali, ponendosi il problema di come riscoprire la connessione tra i due mondi (formazione iniziale e continua).

La connotazione tutta "non formale" della educazione degli adulti non viene messa in dubbio dai propositi contenuti nel PNRR: nulla è previsto infatti per il conseguimento di titoli di studio riconosciuti, per il ritorno alla istruzione delle persone in età adulta. È come se mancasse un ultimo tassello per completare il mosaico già composto per quanto concerne il potenziamento dell'apprendistato, della istruzione e formazione professionale (la sperimentazione duale) e degli Istituti Tecnici Superiori, nonché l'inedita nevrurgia della formazione nelle politiche attive. Come congiungere le due parti dell'opera?

Tralasciando la scarsa efficacia dei percorsi di istruzione riservati ai soli lavoratori (corsi serali e "formule weekend") o la confusa offerta del recupero

degli anni scolastici, l'unica strada appare quella della predisposizione di una offerta di istruzione e formazione professionale, istruzione e formazione tecnica superiore ed istruzione tecnica superiore capace di interagire con il mondo del lavoro e adattata alle esigenze di chi non ha a disposizione lo stesso tempo di un giovane quindicenne¹². Sulla carta, già ora i promotori dei canali di istruzione e formazione citati potrebbero offrire ai disoccupati o agli adulti desiderosi di acquisire un titolo di studio la possibilità di riconoscere crediti formativi funzionali alla profilazione e all'accorciamento del curriculum di studi. Questo però non accade, tanto per l'incertezza che ancora regna attorno al processo di certificazione delle competenze necessario per verificare il possesso di conoscenze ed abilità commutabili in crediti¹³, quanto per l'architettura legislativa e burocratica della formazione professionale regionale e della istruzione tecnica superiore.

Non è previsto dal PNRR, quindi, ma nulla impedisce al Parlamento e alla Regioni di sciogliere questo nodo, chiarendo le procedure funzionali al ritorno alla formazione degli adulti per il tramite dei percorsi secondari (leFP e IFTS) e terziari (ITS) maggiormente vocati al dialogo con il tessuto produttivo e quindi in grado di riconoscere le esigenze formative di questa particolare, ma tutt'altro che limitata, platea di persone.

Il riparto di competenze

Come appare subito evidente a chi si occupa di formazione e politiche attive, perché le azioni abbozzate nel PNRR possano realizzarsi servirà un coordinamento non semplice tra lo Stato e le Regioni. Sia la formazione che le politiche del lavoro sono infatti materie la cui competenza è costituzionalmente concorrente; conseguentemente il Governo non potrà procedere in autonomia, attivando un sicuro contenzioso presso la Consulta, come già avvenuto in passato. Perché sia coordinata su tutto il territorio nazionale la diffusione del sistema duale, perché gli ITS si aprano ancor più alle imprese, per ricostruire gli incentivi per la formazione continua e, da ultimo, per realizzare compiutamente il programma GOL, i Ministeri competenti e le Regioni devono concordare le linee di indirizzo e gli specifici ambiti di intervento.

12 A riguardo di queste potenzialità della Istruzione e Formazione Professionale e della Istruzione Tecnica Superiore si vedano: Massagli E., Salatin A. (a cura di), *Verso una nuova formazione professionale. La leFP come risorsa per far ripartire l'Italia*, ADAPT University Press, Modena 2021 e ADAPT, Confindustria Lombardia (a cura di), *Gli ITS lombardi e il Piano di Sviluppo nazionale Industria 4.0. Un primo bilancio*, Confindustria Lombardia, Milano, aprile 2021.

13 G. Impellizzeri – S. Negri, *Le nuove linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema di certificazione delle competenze: primi spunti d'analisi*, Bollettino ADAPT, 25 gennaio 2021, n. 3.

Interventi in materia di lavoro di questa portata hanno speranza di successo soltanto se il fronte di implementazione è ampio e coeso, compatto. Qualora, come troppo spesso in passato, si riscontrasse un incedere disordinato e autoreferente, ben difficile sarebbe raggiungere gli obiettivi presentati all'Europa.

Brevi conclusioni

La a-dogmatica riscoperta della importanza della formazione continua nella costruzione di uno scenario di ripresa economica che sia competitivo senza essere iniquo è certamente un merito della prima stesura del Piano Nazionale di Riforma e Resilienza. Una inedita attenzione dovrà essere riservata nei prossimi anni ai lavoratori adulti che rimarranno spiazzati dalle nuove modalità di lavoro (lo smartworking su tutte), dalla pervasività delle nuove tecnologie (Industry 4.0) e dal definitivo indebolimento di alcuni settori tradizionali (si pensi alla trasformazione digitale in atto nel commercio e nel turismo). La nostra economia non può permettersi di disperdere questo bacino di competenze ed esperienza, né di “parcheggiarlo” in limitate forme di sostegno al reddito; tantomeno accontentarsi di accompagnarlo alla precoce fuoriuscita dal mercato del lavoro come accaduto in passato. La sfida andragogica dei prossimi anni è allora quella di rendere le occasioni di formazione degli adulti sempre più frequenti ed efficaci, non solo orientate alle competenze di natura tecnica, ma anche a quelle trasversali e non cognitive, trasformative¹⁴, dimostratesi predittrici di successo professionale¹⁵. Nell'ingaggiare questo confronto, non va dimenticato che la formazione può aiutare disoccupati o persone in transizione a conseguire un titolo di studio.

Emmanuele Massagli
Università Lumsa di Roma
Presidente Associazione Adapt

14 J. Mezirow , *La teoria dell'apprendimento trasformativo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2016

15 G. Chiosso – A. M. Poggi - G. Vittadini, *Viaggio nelle character skills. Persone, relazioni, valori*, Il Mulino, Bologna 2021.