

**Consiglio Direttivo Nazionale  
(6 – 8 ottobre 2022)**

**Il PNRR investe 600 milioni sulla IeFP duale. Bene, anzi no.**

Eugenio Gotti, ottobre 2022

Il PNRR, nell'ambito della Missione 5 Componente 1 "Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione" ha stanziato 600 milioni di euro sul sistema duale della IeFP, con 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 (approccio "learning on-the-job"), soprattutto nelle aree più marginali e periferiche. Questo intervento, promosso nel più ampio contesto del Piano Nazionale Nuove Competenze, mira a favorire l'introduzione e lo sviluppo di corsi di formazione che rispondano alle esigenze delle imprese e del tessuto produttivo locale, riducendo così il mismatch tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e i programmi formativi del sistema di istruzione e formazione<sup>1</sup>.*

Nel luglio del 2021, l'ECOFIN, ha approvato il PNRR ed i relativi obiettivi numerici da raggiungere entro il 2025, che nel caso del sistema duale riguarda la "partecipazione al sistema duale e ottenimento della relativa certificazione nel quinquennio 2021-2025 per almeno 135.000 persone in più rispetto allo scenario di riferimento. La distribuzione alle Regioni delle risorse per il potenziamento del sistema duale deve avvenire in base al numero degli studenti iscritti nei percorsi di IFP".

E' considerato quale base di riferimento il numero di 39.000 persone partecipanti alla IeFP duale già garantiti dai finanziamenti ordinari.

L'obiettivo complessivo è quindi di puntare a raggiungere il numero di 174.000 persone inserite da inserire nel sistema duale nell'arco di tempo di tre anni formativi (dal 2022/2023 al 2024/2025), fatta salva la possibilità di valorizzare operazioni realizzate anche precedentemente, a far data dall'avvio dell'ammissibilità degli interventi del PNRR fissato al 1° febbraio 2020.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, titolare della relativa misura del PNRR, ha quindi emanato, in accordo con le Regioni, dapprima il DM n. 226 del 26 novembre 2021 con il quale ha definito i criteri di riparto dei primi 120 milioni alle Regioni, mantenendo per questa prima tranche di finanziamento i medesimi criteri di riparto dei fondi ordinari per la IeFP duale definiti poco prima con il DM n. 215 del 9 novembre 2021.

Successivamente, il DM 54 del 22 luglio 2022 ha effettivamente ripartito tra le Regioni i primi 120 milioni.

Fin qua il percorso è lineare e coerente con l'impianto del PNRR.

Il 2 agosto 2022 il Ministro firma il DM 139, che approva le "Linee guida per la programmazione e attuazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) e di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) in modalità duale", concentrandosi sulle modalità attraverso cui raggiungere gli obiettivi fissati dal PNRR per questo investimento.

Questo documento, sempre emanato in accordo con le Regioni, definisce quali possono essere i giovani destinatari, quali i soggetti erogatori dei percorsi, le modalità di erogazione della formazione, prevedendo anche percorsi sperimentali, ma soprattutto la programmazione degli interventi da parte delle Regioni per il raggiungimento del target del 2025.

Per quanto riguarda i giovani destinatari si precisa che, oltre ai ragazzi in diritto-dovere, possono essere coinvolti anche giovani che abbiano assolto o siano stati prosciolti dal diritto dovere ma

---

<sup>1</sup> PNRR Italia, Investimento 1.4 nell'ambito della Missione 5 Componente 1.

privi del titolo di scuola secondaria superiore, con la limitazione dei 25 anni per attivare l'apprendistato di primo livello poiché il D.lgs. 81/2015 pone tale limite di età.

Per quanto riguarda i soggetti erogatori, le Linee guida, oltre a confermare che i percorsi possono essere realizzati dai CFP accreditati per il diritto-dovere, introducono la possibilità di coinvolgere gli ITS limitatamente ai percorsi in IFTS e aggiunge la possibilità di coinvolgere nell'erogazione della IeFP duale anche gli istituti scolastici e i CPIA che erogano percorsi di IeFP in regime di sussidiarietà. Questi percorsi non sono finanziati ma concorrono al raggiungimento del Target finale del PNRR.

In questo modo si introduce anche per la IeFP duale la logica della offerta di IeFP sussidiaria da parte del sistema scolastico come prevista dal D.lgs. 61/2017 che era stata esclusa dall'originaria sperimentazione del sistema duale.

Resta quanto meno esplicito il divieto di finanziare tali percorsi, evitando così forme di doppio finanziamento del sistema scolastico.

La vera sorpresa arriva tuttavia dalla sezione del documento dedicata alla tipologia dei percorsi ammissibili per il raggiungimento del target PNRR.

Infatti, oltre alla prevista offerta di percorsi di IeFP in modalità duale aggiuntivi rispetto a quelli attivati con le risorse ordinarie, all'offerta in modalità duale anche dei percorsi IFTS, ed ai citati percorsi in sussidiarietà, vi è anche la esplicita possibilità per le Regioni di una "conversione<sup>[1]</sup> in duale dell'offerta di IeFP ordinamentale finanziata con risorse ordinarie".

Ciò significa che le Regioni potranno non aumentare l'offerta complessiva di IeFP, ma compensare l'aumento di IeFP in modalità duale con la riduzione dell'offerta di IeFP ordinaria.

Si comprendono le due probabili motivazioni alla base di tale scelta.

In primo luogo, vi è il timore di non riuscire a raggiungere il target fissato dal PNRR per l'investimento nel sistema duale e si ritiene di dare priorità a questo obiettivo a scapito della IeFP ordinaria che invece non ha alcun target nell'ambito del PNRR.

Quello che si potrebbe quindi verificare è una sostituzione, nella programmazione regionale, dei fondi del PNRR per finanziare la IeFP in duale, rispetto ai fondi destinati ordinariamente alla IeFP ordinaria. Infatti, sulla base degli ultimi dati disponibili dei monitoraggi INAPP, su un totale di 659 milioni di euro impegnati dalle Regioni nel 2019 per la IeFP ordinaria, la quota principale con il 37,7% deriva dai bilanci regionali, il 32,8% da fondi comunitari, in particolare dal FSE e il 29,4% dal fondo del Ministero del Lavoro ripartito tra le Regioni.

E' facile prevedere che la tentazione, da parte delle Regioni, sarà quella di ridurre in primis le risorse del proprio bilancio per la IeFP ordinaria ed eventualmente rimodulare quelle del FSE, visto che invece le risorse trasferite dal Ministero del Lavoro rimarranno complessivamente stabili.

Ciò naturalmente fa porre qualche domanda sulla correttezza di un approccio che ricorda il "gioco delle tre carte", legittimando il raggiungimento di un obiettivo correlato al finanziamento di 600 milioni da parte dell'Europa attraverso la correlata riduzione di un finanziamento dal bilancio delle Regioni. Potrebbe essere questo un gioco a somma zero, dove vincono i bilanci regionali e l'investimento europeo di 600 milioni potrebbe non portare una crescita di allievi della IeFP, ma semplicemente spostarli dalla IeFP ordinaria a quella duale. Qualcuno in Europa potrebbe chiedersi se questo è un approccio virtuoso, visto che la IeFP in modalità duale è di sicuro interesse, ma non si è a tutt'oggi dimostrato che abbia un valore aggiunto rispetto alla IeFP ordinaria. Il vero valore della IeFP duale fino ad ora è stato in primis aumentare le risorse e gli allievi del sistema IeFP e smuovere diverse regioni ad attivare percorsi di quarto anno o addirittura tout court percorsi di IeFP nei CFP, visto che la IeFP duale può contare su ben 130 milioni del Ministero del Lavoro ripartiti tra le Regioni con vincolo di destinazione ed escludendo la IeFP in sussidiarietà.

Questa prospettiva di spostamento della spesa dai bilanci regionali alle risorse del PNRR vale naturalmente solo per le Regioni che hanno un sistema di IeFP forte e strutturato e che investono da anni risorse del proprio bilancio e del FSE, perché al contrario, le Regioni che tradizionalmente non investono nella IeFP se non le risorse che ricevono dal riparto nazionale non hanno alcunché da ridurre.

Vi è tuttavia una seconda motivazione alla base di questa possibilità di sostituire la IeFP ordinaria con la IeFP duale e riguarda sempre le Regioni con i sistemi di IeFP più strutturati. Sono infatti alcuni anni che in queste Regioni la curva degli iscritti cresce o addirittura è in calo. Mentre in altri contesti la mancata iscrizioni di allievi alla IeFP è causata da una mancanza di offerta, nelle

Regioni che hanno un sistema IeFP che accoglie circa il 10% degli studenti del secondo ciclo - cioè Piemonte, Lombardia, Veneto e Friuli - vi può essere l'idea che il sistema IeFP abbia raggiunto un certo grado di equilibrio tra domanda e offerta, sia in considerazione del fatto che la IeFP abbia limitate capacità espansive oltre il 10% nella scelta degli allievi, sia in considerazione della denatalità e quindi della progressiva riduzione di giovani che si possono iscrivere a tali percorsi.

Tali idee potrebbero anche estendersi a sistemi con quote di iscritti ai CFP inferiori, come il Lazio e la Sicilia, che si attestano intorno al 5%, ma anche a Liguria ed Emilia Romagna.

Sarebbe interessante aprire una discussione pubblica, con il coinvolgimento anche della rete dei CFP e del partenariato economico e sociale, su questo tema e sulle tendenze future della denatalità, dell'impatto sul sistema educativo e su quello del lavoro, nonché del peso che potrebbe (e dovrebbe) raggiungere la IeFP.

Perché da un lato il pericolo della denatalità dovrebbe essere affrontato sia nell'ambito di policy a sostegno della natalità e della conciliazione vita-lavoro (es. Svezia che ha invertito la tendenza di denatalità in meno di 10 anni) sia in una politica dell'immigrazione che finora non si è vista (mentre Germania e Regno Unito hanno forti politiche dell'immigrazione, sebbene la prima più funzionalista e utilitarista, l'altra più orientata alla piena integrazione sociale).

Dall'altro lato ci si deve chiedere se rinunciare a far crescere la IeFP è una buona idea. Infatti, da un lato il consolidamento della IeFP nelle Regioni dove è più strutturata ha spesso tolto spazio di inserimento nei percorsi formativi ai giovani in dispersione, e dall'altro il fabbisogno del sistema imprese per i profili in uscita dalla IeFP è lungi dall'essere soddisfatto dall'attuale quantità di giovani che ogni anno si qualificano e diplomano nella IeFP.

Il sistema Excelsior di Unioncamere e Anpal analizzano la domanda di profili da assumere anche in relazione al titolo di studio. Per quanto riguarda la IeFP vi sono imprese che segnalano esplicitamente il fabbisogno di persone con tale titolo di studio, classificate come "entrate esplicite", mentre altre ricercano lavoratori che genericamente abbiano frequentato la "scuola dell'obbligo". Con uno specifico approfondimento, Excelsior ha verificato i casi in cui la richiesta di lavoratori che genericamente abbiano frequentato la "scuola dell'obbligo" fosse associata a professioni per le quali esistono corsi di IeFP. Si è così individuata una ulteriore domanda potenziale di qualifiche professionali che sommata alla domanda esplicitamente espressa dalle imprese nell'ambito dell'indagine, fornisce una stima complessiva delle "entrate potenziali" previste dalle imprese per le quali è necessaria una qualifica professionale.

Ebbene, ad esempio in Piemonte la domanda potenziale delle imprese di qualificati o diplomati IeFP è annualmente di 88 mila unità (42 mila esplicite), mentre i qualificati e diplomati sono meno di 7.500 l'anno.

In Veneto 134 mila richieste contro 6.400 qualificati/diplomati IeFP, in Lombardia 332 mila richieste contro 22 mila qualificati/diplomati.

Ciò per evidenziare che, anche nei sistemi più strutturati, siamo ben lontani dalla capacità della IeFP di rispondere al fabbisogno delle imprese.

Come affermava a giugno di quest'anno Sebastiano Fadda, presidente dell'Inapp, "il gap tra domanda e offerta di competenze delle professioni riconducibili alle qualifiche e diplomi IeFP rappresenta un elemento di criticità nello sviluppo del sistema. Pur con le dovute cautele legate al raffronto di dati di natura differente, secondo le ultime stime persiste uno scarto molto pronunciato tra fabbisogno ed offerta. Tale dato, allarmante per molti versi, evidenzia da un lato le grandi potenzialità, ma d'altro lato la necessità di profondi aggiustamenti nel sistema IeFP e nella filiera lunga della formazione tecnico-professionale. Per consentire un miglioramento degli esiti occupazionali a conclusione di tali percorsi formativi occorrerebbe maggior ossigeno al sistema, in termini di risorse finanziarie; una forte assunzione di responsabilità da parte delle Amministrazioni nell'adeguare l'offerta formativa rispetto alle figure più richieste dal mercato e un efficiente sistema di orientamento coerente con l'evoluzione dei fabbisogni di competenze emergenti da uno scenario economico e sociale in rapida trasformazione".

Si evidenzia un ulteriore pericolo in questo gioco di traslazione delle fonti di finanziamento per la IeFP: l'utilizzo di risorse del bilancio regionale per sostenere l'offerta di IeFP è una scelta virtuosa, ma anche difficile. In questi anni si è trovato uno spesso non facile equilibrio tra assessorati alla Formazione ed assessorati al Bilancio. Una volta che venisse meno la posta di bilancio regionale per la IeFP, sarà così sicuro che i bilanci regionali dopo il 2025 torneranno a sostenere la IeFP?

Vi è il rischio che, rinunciando oggi ad impegnare i fondi regionali per la IeFP perché si può contare sui fondi del PNRR, dal 2026 si potrà vedere un arretramento del finanziamento complessivo alla IeFP perché non vi sarà più spazio nei bilanci regionali e saranno esauriti quelli del PNRR.

Discorso molto diverso invece è da fare per le Regioni che non hanno sistemi sviluppati di IeFP nei CFP. Queste Regioni, non solo non investono risorse del proprio bilancio nella IeFP, ma utilizzano per questo fine anche poco nulla di FSE, limitandosi ad utilizzare le risorse trasferite dal Ministero del Lavoro sia per la IeFP ordinaria sia per quella duale; perciò, non è prevedibile alcuno spostamento di risorse.

Come si è più volte evidenziato, queste Regioni sono in un circolo vizioso di pochi iscritti nei CFP e quindi limitato trasferimento di risorse ottenuto dallo Stato, perché i criteri di riparto sono tendenzialmente proporzionali al numero degli iscritti e dei qualificati e diplomati.

Visto che queste Regioni utilizzano principalmente i fondi trasferiti, l'offerta formativa si riduce e con essa i nuovi trasferimenti statali.

A poco nulla è valso, in questi ultimi anni, che queste regioni abbiano ottenuto una quota di riserva dei fondi nazionali proprio per consentire loro di rafforzare il sistema IeFP.

Oggi, queste Regioni potranno contare su risorse ulteriori trasferite dal Ministero del Lavoro per rafforzare la IeFP. Purtroppo, le logiche di riparto assegnano ancora poche risorse a tali Regioni, perché il 60% delle risorse PNRR per la IeFP duale continua ad arrivare alle sole quattro regioni del nord citate. Se aggiungiamo a queste anche Lazio, Sicilia, Emilia-Romagna e Liguria, sette Regioni ricevono l'85% delle risorse.

Quindi, bene se l'investimento PNRR consentirà di aumentare l'offerta IeFP anche nelle altre Regioni, ma potendo contare queste solo sul 15% delle risorse, dovranno investire quanto meno una parte significativa della prossima programmazione comunitaria FSE+. Ciò che potrebbe mancare ancora una volta è la volontà, non la possibilità, visto che i POR regionali saranno tendenzialmente più ricchi e che alcune linee di intervento tradizionalmente finanziate dalle Regioni con il FSE saranno per i prossimi anni a carico del PNRR, come le politiche attive del lavoro con il programma GOL.

Un'ultima annotazione sulle "Linee guida" per la IeFP duale è la mancata occasione di fissare unità di costo standard minime a livello nazionale.

Infatti, le Linee guida consentono alle Regioni di utilizzare per finanziare la IeFP duale a loro piacimento Unità di costo standard (UCS) approvate a livello europeo (5.995 euro ad allievo/anno pari a 6 euro ora/allievo), UCS nazionali con tre fasce in base al curriculum del docente (fascia A 153,6 ora/corso, fascia B 122,9 ora/corso, fascia C 76,8 ora/corso + 0,84 euro ora/allievo), ma anche UCS adottate o da adottare nelle singole Regioni.

Stante l'enorme differenza di UCS applicate nelle diverse Regioni per la IeFP, sarebbe stato opportuno fissare un livello minimo di UCS valido per tutte le Regioni, magari adottando quello europeo, più vicino al costo degli allievi nei percorsi di istruzione.