

Piano Nazionale Nuove Competenze



Sommario

1. Il contesto
2. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza
3. Principi del PNC.....
4. Programmi guida e linee di complementarità del PNC
5. I beneficiari dei programmi guida del PNC
6. Gli obiettivi del Piano
7. Accessibilità dell'offerta formativa
8. I livelli essenziali delle prestazioni del PNC.....
9. Il rafforzamento delle capacità analitiche.....
10. Innovazione e sperimentazione.....
11. Monitoraggio e valutazione



1. Il contesto

Il Piano Nazionale Nuove Competenze, secondo quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha *“l’obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di upskilling e reskilling in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (NASPI e DIS-COLL), dei beneficiari del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (CIGS, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa). Il Piano integrerà anche altre iniziative, riguardanti le misure in favore dei giovani – quale il rafforzamento del sistema duale (...) – e dei NEET, oltre che le azioni per le competenze degli adulti, a partire dalle persone con competenze molto basse”*. ... *“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.”*

In tale quadro, appare quindi utile fornire, in via preliminare, alcuni elementi essenziali di contesto dei fabbisogni di competenze relativi ai tre principali target di riferimento del PNC (i **disoccupati** e i beneficiari di politiche attive e di sostegno al reddito, i **giovani**, gli **occupati**). Inoltre, considerate le finalità generali del PNRR in relazione alla transizione digitale, si ritiene parimenti opportuno dar conto anche dei **fabbisogni di competenze digitali** trasversali ai target stessi.

Disoccupati

In Italia, lo stato di disoccupazione è dichiarato ai sensi dell’articolo 19, comma 1 del decreto legislativo n. 150 del 2015, sostanzialmente offrendo la propria immediata disponibilità all’attività lavorativa o a iniziative di politica attiva (cd. “DID” –



dichiarazione di immediata disponibilità). Si tratta evidentemente di una nozione molto diversa da quella adottata a fini statistici, ma che rappresenta ai fini del PNC l'universo di riferimento per la programmazione degli interventi riferibili a questo target di utenza. I disoccupati "amministrativi" al 31 dicembre 2020 sono pari a 5 milioni e 334 mila¹. La maggioranza, poco più di 4 milioni e 400 mila (82,6%), è costituita da disoccupati di lunga durata, cioè da individui che hanno conseguito una anzianità di disoccupazione, al netto dei periodi di rientro nell'occupazione non superiori ai 180 giorni, uguale o superiore a 12 mesi.

In generale, tanto più aumenta la distanza dall'ultima occupazione o dall'uscita dal percorso scolastico-formativo, tanto più le competenze acquisite rischiano di diventare obsolete e poco spendibili sul mercato del lavoro. Ciò incide sulla disoccupazione strutturale del mercato, ovvero quella che risulta essere più difficile da riassorbire anche nelle fasi economiche espansive. Inoltre, il prolungarsi dei periodi di disoccupazione rischia di allontanare gli individui dalla ricerca attiva, alimentando così la quota di inattivi.

Nel biennio 2019-2020, a fronte di quasi 3 milioni di persone prese in carico dai centri per l'impiego – trattasi di coloro che dopo aver effettuato la DID, hanno poi effettivamente sottoscritto un Patto di servizio o un Patto per il lavoro presso un servizio per il lavoro – quasi il 45% ha interessato beneficiari con al massimo un titolo dell'istruzione secondaria inferiore. Peraltro, tra le politiche attive in favore di tali

¹ Si tratta di una stima basata sulla pulizia degli archivi amministrativi presso l'ANPAL secondo una metodologia indicata in *"Disoccupazione amministrativa. Prima analisi delle DID on-line"*. Collana Focus ANPAL, n. 103, 2021.



disoccupati, l'avviamento alla formazione ha riguardato soltanto poco più di 46 mila persone, pari all'1,6% dei presi in carico².

La condizione dei livelli di qualificazione è – come prevedibile – ancora più critica nel caso dei beneficiari del Reddito di cittadinanza, laddove i dati al 2021 mostrano che quasi il 72% dei beneficiari del Reddito indirizzati ai centri per l'impiego (oltre settecentomila individui) ha al massimo un titolo dell'istruzione secondaria inferiore e il 15% risulta avere solo la licenza di scuola primaria.

Competenze basse e lunghi periodi di disoccupazione si associano ad un mercato del lavoro in cui dominanti sono le attivazioni di rapporti di breve durata. Se si guarda all'insieme dei rapporti di lavoro avviati nel 2019 (in un periodo, dunque, che ancora non risentiva degli effetti della pandemia) per lavoro dipendente, parasubordinato o in somministrazione, ben l'85% di questi risultava riconducibile al lavoro temporaneo.

In relazione alle caratteristiche evidenziate, i disoccupati necessitano, quindi, oltre che di azioni di accompagnamento e inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, soprattutto di apposite misure di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione delle competenze, finalizzate anche ad estendere la durata media dello stato di occupazione.

Giovani

L'elevata incidenza di giovani disoccupati (a settembre 2021, nella classe d'età 15-24, coloro alla ricerca di un'occupazione erano il 29,8% del totale della forza lavoro corrispondente) si accompagna a una quota consistente di NEET: nel 2020 i giovani

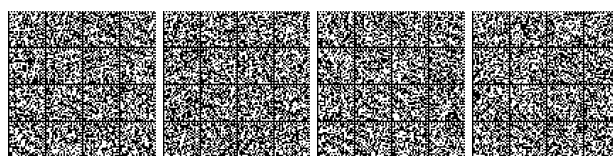
² Cfr. “*Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020*. Collana Biblioteca ANPAL, n. 17, 2021.



che non studiano e non lavorano in Italia sono 2,1 milioni, con un'incidenza percentuale del 23,3% sui giovani della fascia d'età 15-29enni.

La massiccia presenza dei NEET in Italia si colloca all'interno di un contesto contrassegnato da un profondo divario con l'Ue nei livelli di istruzione nella popolazione adulta. Infatti, in Italia solo il 20,1% della popolazione (di 25-64 anni) possiede una laurea contro il 32,8% nell'Ue e una significativa distanza dagli altri paesi europei si registra anche nella quota di popolazione con almeno un diploma (62,9% contro 79,0% nell'Ue²⁷). Dati questi aggravati da divari connessi a fattori territoriali, socioeconomici o soggettivi, anche notevoli: la probabilità di entrare e permanere nella condizione NEET è, infatti, più elevata per coloro che hanno titoli di studio più bassi o hanno genitori con bassi livelli di istruzione, per le donne, per coloro che risiedono nel Mezzogiorno, per gli stranieri, per coloro che sperimentano lunghi periodi di disoccupazione nonché per le persone con fragilità soggettive, quali ad esempio la disabilità.

In sintesi, si può affermare che gli indicatori di disoccupazione e inattività pongono l'Italia in cima alle statistiche europee, con segnali di ulteriore aggravio per effetto della crisi pandemica, e richiedono ulteriori sforzi nel promuovere programmi e investimenti che, valorizzando successi e lezioni apprese dalla Garanzia Giovani e dalla sperimentazione del Sistema duale (cfr. oltre), facilitino le transizioni tra modo dell'istruzione e della formazione e quello del lavoro.



Occupati

Come rilevato nel Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta³, oltre metà della popolazione adulta italiana in età lavorativa è potenzialmente bisognosa di riqualificazione (tra il 53 e il 59% dei 25-64enni). Infatti, ai circa 13 milioni di adulti con un basso livello di istruzione (ISCED 0-2) (pari al 39% dei 25-64enni), si sommano coloro “*con scarse capacità digitali, di alfabetizzazione e di calcolo; individui occupati in posti di lavoro scarsamente qualificati e/o in lavori destinati a subire presto un importante cambiamento tecnologico, rendendo potenzialmente obsolete le attuali competenze*”.

Il preoccupante dato sulla consistenza dell'analfabetismo funzionale della popolazione italiana va, inoltre, letto in associazione con le evidenze relative alla partecipazione dei cittadini all'offerta educativa e formativa.

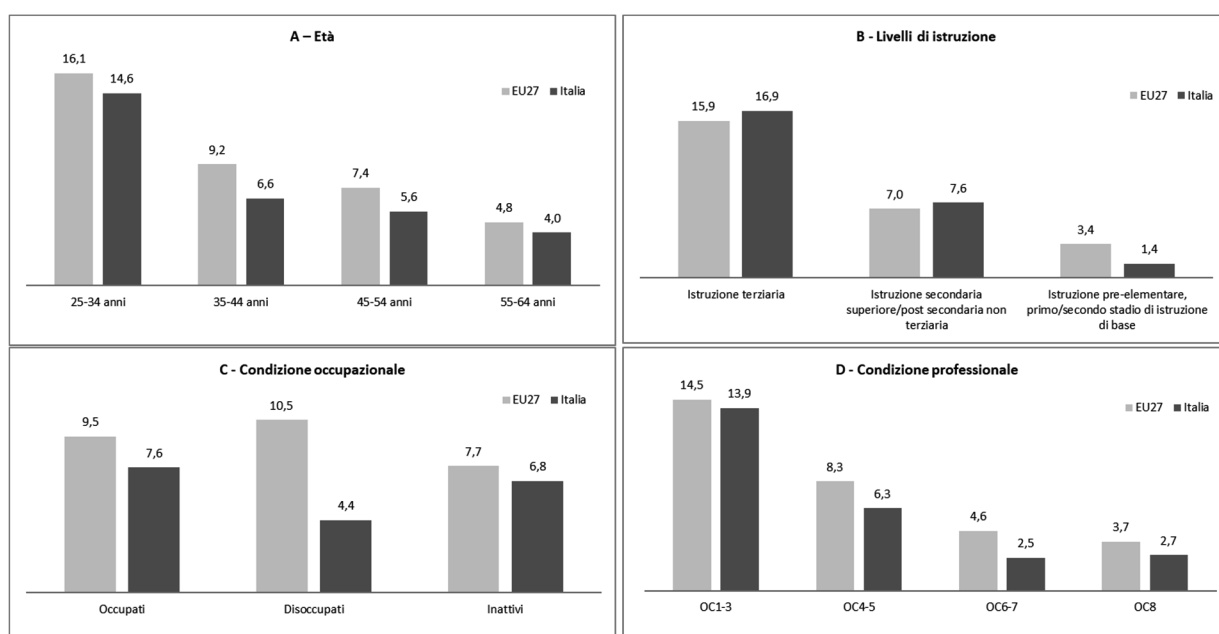
Per quanto riguarda la propensione dei cittadini ad investire sulle proprie competenze, né l'Europa né l'Italia stanno assistendo a un miglioramento sostanziale. La partecipazione all'istruzione e alla formazione degli adulti è certamente influenzata dalle caratteristiche socio-demografiche individuali. Coloro che partecipano maggiormente all'apprendimento sono più giovani, hanno più anni di istruzione e sono impiegati in occupazioni più qualificate. Le possibilità di essere coinvolti in attività di formazione sono più basse tra coloro che sono scarsamente istruiti, hanno più di 45 anni e sono scarsamente qualificati. Rispetto alla media europea, l'Italia ha livelli più bassi di sviluppo delle competenze di base, con una penalità maggiore per coloro che hanno un basso livello di istruzione e qualifica. La condizione occupazionale, insieme all'istruzione, è il principale fattore determinante della disparità di accesso alla formazione: 11 punti percentuali separano il tasso di partecipazione delle persone

³ Approvato in Conferenza Unificata l'8 luglio 2021.



altamente qualificate (13,9%) rispetto alle persone scarsamente qualificate (2,7%). I valori dell'Italia sono più bassi per ogni fascia di età e il divario rispetto alla media europea è ancora più evidente nella fascia di età 35-44 anni. Inoltre, in Italia, il divario per livello di istruzione riguarda solo gli adulti con basse qualifiche, mentre per quelli con un livello secondario e terziario superiore, l'Italia appare allineata ai valori europei.

Figura 1 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione secondo età, istruzione, condizione occupazionale e professionale - UE28 e Italia, Anno 2020 (val. %)



Fonte INAPP (elaborazioni dati EUROSTAT, Labour Force Survey (LFS))

L'analisi della formazione finanziata attraverso i Fondi paritetici interprofessionali conferma tangibilmente questa tendenza: il peso dei livelli apicali (quadri e dirigenti)

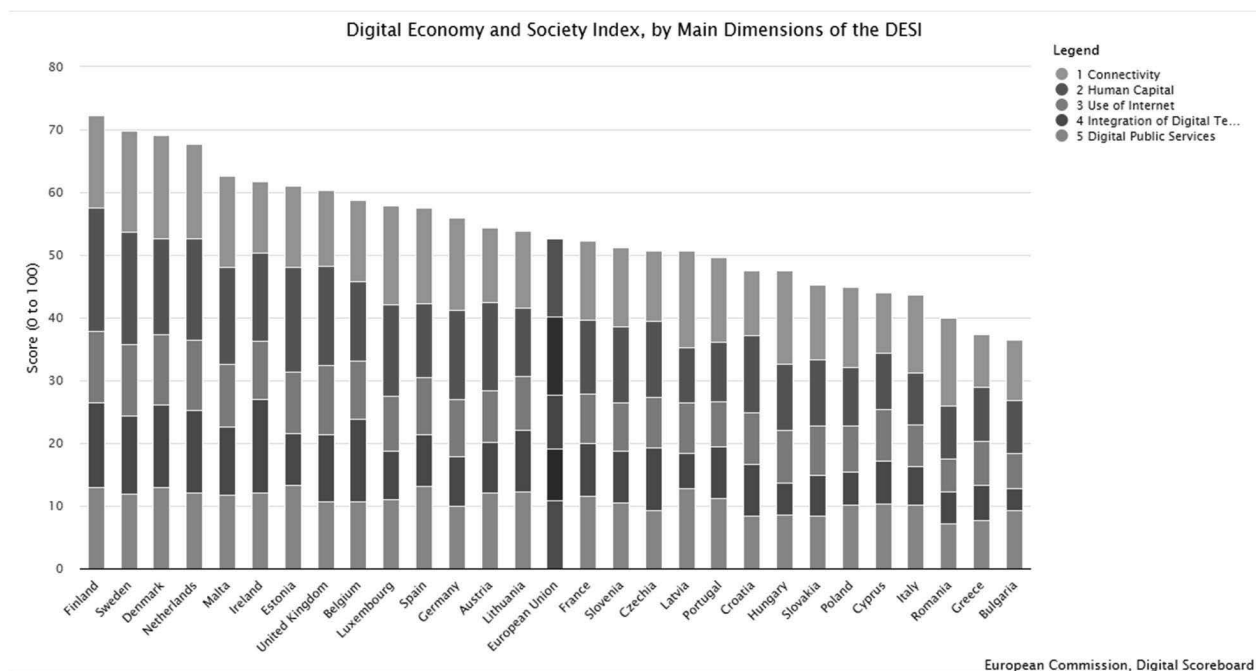


coinvolti nelle iniziative formative promosse dai Fondi è proporzionalmente più rilevante rispetto alla loro presenza tra tutti i lavoratori dipendenti⁴.

Fabbisogni di competenze digitali

L'Italia si colloca al 25° posto in Europa nel DESI (Digital Economy and Society Index 2020 – Figura 3), a causa di vari fattori che includono sia la bassa adozione di tecnologie avanzate sia la limitata diffusione di competenze digitali nella popolazione.

Figura 2 - Digital Economy and Society Index



⁴ Dati di monitoraggio del sistema FPI tratti dal XX/XXI Rapporto di formazione continua in Italia.



Nel Paese più del 55% degli individui di età compresa tra i 16 e i 74 anni manca ancora di competenze digitali di base rispetto a una media UE del 44%. La mancanza di queste competenze digitali è causata da due gruppi di fattori: il basso livello di istruzione della popolazione italiana (di cui si è dato rilievo in precedenza) e l'importante quota di popolazione anziana: la transizione demografica in Italia sta infatti accentuando l'invecchiamento della popolazione, con effetti anche sul mercato del lavoro. La popolazione in età lavorativa (15-64 anni) diminuisce e si prevede che diminuirà di 3,5 milioni, mentre l'età media dei lavoratori tende ad aumentare gradualmente.

Appare inoltre necessario sottolineare come un livello insufficiente nella padronanza delle competenze digitali non impatti solo sulle prospettive di occupabilità o sulla possibilità di migliorare la propria carriera: ad essere seriamente compromessi sono anche l'esercizio della partecipazione civica e della cittadinanza attiva fino a compromettere l'accesso a servizi fondamentali quali quelli legati all'educazione e alla formazione o alla fruizione della protezione sociale e sanitaria.

2. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza

Come illustrato in precedenza, il Piano Nuove Competenze è una delle riforme previste nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), strumento finanziario senza precedenti, per dimensioni finanziarie e per strumenti messi in campo, che l'Unione Europea ha varato nel pieno della pandemia. L'obiettivo dichiarato è quello di *“rendere le economie e società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide e alle opportunità delle*



transizioni ecologica e digitale”. In questo contesto, una delle iniziative faro (*flagship*) richieste dalla Commissione UE è proprio legata all’innalzamento delle competenze della popolazione (*upskilling* e *reskilling*).

Nella Decisione di esecuzione del Consiglio che approva il PNRR italiano dell’8 luglio 2021, in particolare, vengono specificati alcuni requisiti che il Piano Nuove Competenze deve soddisfare, di seguito elencati. Il Piano deve:

- i) definire standard comuni e livelli essenziali di formazione professionale in tutto il territorio nazionale;*
- ii) essere rivolto sia alle persone occupate sia a quelle disoccupate, con l'obiettivo di migliorarne le competenze digitali e incoraggiare l'apprendimento permanente;*
- iii) individuare le competenze e gli standard pertinenti sulla base di una collaborazione tra il sistema pubblico e quello privato;*
- iv) tenere conto delle diverse esigenze dei gruppi di destinatari interessati, i quali devono come minimo includere le categorie più vulnerabili;*
- v) includere tutte le strategie settoriali pertinenti in modo da avere un approccio globale, anche per quanto riguarda il piano strategico nazionale per le competenze degli adulti*
- vi) integrare disposizioni relative allo sviluppo di un sistema di previsione delle nuove competenze necessarie nel mercato del lavoro a breve e medio termine.*

Il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC) si colloca pertanto come **quadro di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e dagli effetti della pandemia da COVID 19 e, in particolare, per le misure contenute nelle iniziative**



di riforma e investimento varate dal Governo italiano con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nell'ambito della Missione 5, componente 1 (cfr. Figura 1, oltre che la Missione 4, con riferimento al sistema dell'istruzione). In questo contesto si inseriscono infatti:

- il Programma di riforma Garanzia per l'Occupabilità dei Lavoratori (GOL), l'iniziativa che costituisce il perno dell'azione di riforma delle politiche attive per il lavoro, rispetto al quale il PNC orienta più specificamente, in una logica integrata, le misure riguardanti la formazione professionale dei beneficiari nel Programma, in sinergia con il Piano straordinario di rafforzamento dei centri per l'impiego, già finanziato in buona parte a valere sul bilancio dello Stato e che diventa parte anch'esso del PNRR.
- Il Programma di investimento Sistema Duale (SD) che promuove l'acquisizione di nuove competenze da parte dei giovani, favorendo il matching tra il sistema dell'istruzione e della formazione e il mercato del lavoro attraverso il potenziamento delle misure di alternanza e segnatamente del contratto di apprendistato duale.

Nel medesimo quadro di coordinamento strategico si colloca anche il Fondo Nuove Competenze (FNC), finanziato a valere su fondi nazionali e risorse del Fondo Sociale europeo, finalizzato a promuovere l'aggiornamento dei lavoratori di imprese che hanno stipulato intese o accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro in risposta alle innovazioni di processo, prodotto o di organizzazione.

Come noto i finanziamenti UE per il PNRR hanno una **programmazione orientata ai risultati** (del tutto innovativa rispetto alla modalità ordinaria di erogazione delle risorse del Bilancio nazionale, ma anche rispetto al passato utilizzo dei Fondi strutturali europei) e sono pertanto prioritariamente legati al raggiungimento di *milestone* e target, definiti in



termini di tappe imprescindibili di verifica dei risultati del Programma. In particolare, nell'orizzonte temporale del quinquennio 2021-25 i *milestone* e i target di riferimento del PNC sono i seguenti:

- *Milestone 1*: adozione del decreto interministeriale per l'entrata in vigore del Piano Nuove Competenze – oltre che di quello per l'entrata in vigore di GOL, al momento in cui si scrive in corso di registrazione – entro il 2021;
- *Target 2*: almeno **800 mila lavoratori** – nell'ambito dei 3 milioni complessivamente presi in carico da GOL – devono essere **coinvolti in attività di formazione**, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali.

3. Principi del PNC

In analogia con gli indirizzi strategici assunti nell'ambito del Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta, il PNC è costruito a partire dalla centralità di tre principi:

1. **Universalità delle riforme e selettività/concentrazione degli investimenti**: gli interventi di riforma del PNC contribuiscono decisamente alla costruzione progressiva di un sistema stabile e permanente di servizi accessibile a tutti, a seconda della condizione di bisogno. Il criterio della universalità delle riforme è integrato dal criterio di selettività degli investimenti del PNRR che mira a concentrare le risorse in favore dei target più lontani dal mercato del lavoro e i più vulnerabili. In particolare, con riferimento alle iniziative finanziate nell'ambito del PNRR, priorità assumono gli interventi in favore delle persone disoccupate e in transizione – secondo quanto



previsto dal programma GOL – nonché i giovani nel passaggio dallo studio al lavoro – con uno specifico investimento sul rafforzamento del sistema duale.

2. Sussidiarietà della *governance* e prossimità dei servizi: la programmazione e attuazione del PNC è affidata al metodo del partenariato istituzionale e al modello di organizzazione e di erogazione dei servizi delle reti integrate territoriali, al fine di garantire - fermo restando le competenze di ciascun attore istituzionale - la prossimità, l'accessibilità, la diversificazione e l'efficacia dei servizi. Il Piano attribuisce priorità alla centralità della persona e alla sua domanda di competenze, mirando alla personalizzazione e alla presa in carico integrale, in un'ottica di proporzionalità e pertinenza. Conseguentemente rafforza tutte le azioni volte al coordinamento dell'offerta pubblica dei servizi, anche avvalendosi ed implementando le leve di sussidiarietà orizzontale e verticale⁵. Inoltre, assume particolare rilevanza, anche in chiave di efficienza attuativa, l'attenzione alla tempestività degli interventi e di conseguenza alla loro cantierabilità.

3. Gradualità e incrementalità nello sviluppo dei sistemi e dei servizi: il Piano mira a promuovere un approccio progressivo, sostenibile e dal basso verso l'alto (*bottom up*) che parte dalla valorizzazione delle esperienze in corso per promuoverne sia il *mainstreaming*, sia il progressivo raccordo e coordinamento attraverso una strategia unitaria condivisa ispirata al miglioramento continuo della qualità e attrattività dei

⁵ In termini operativi, a livello sussidiario, linee di complementarietà possono essere agite anche in un'ottica di partenariato pubblico privato e segnatamente nell'ambito del privato sociale e del terzo settore, laddove gli enti attuatori, fatti salvi gli standard minimi di qualità dei servizi, individuano dispositivi di delega e/o autorizzazione di specifiche linee di intervento o di servizio dei Programmi.



servizi di istruzione, formazione e lavoro che preveda la trasparenza attestatoria ed il riconoscimento in valore degli apprendimenti formali e non formali, sulla base dei risultati di monitoraggio e valutazione del Piano.

I principi enunciati sfidano l'intero sistema a potenziare la propria capacità di *governance* e implementazione a partire dal progressivo sviluppo e adeguamento dell'infrastruttura logistica, gestionale, strumentale e informativa necessaria, nonché delle competenze di tutti gli attori coinvolti ai diversi livelli.

In coerenza con gli assetti costituzionali e gli ambiti di competenza esclusiva delle Regioni e delle Province autonome in materia di formazione professionale e in continuità con l'approccio di partenariato interistituzionale che ha accompagnato i processi di attuazione della strategia italiana per l'apprendimento permanente a partire dalla Legge 92/2012 e dal decreto legislativo n. 13 del 2013, per l'attuazione del PNC si conferma l'esigenza di una struttura di governance multiattore e multilivello articolata in:

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



4. Programmi guida e linee di complementarità del PNC

I principi e le finalità del PNC hanno valenza trasversale, applicandosi al complesso del sistema della formazione professionale. In relazione ai tre gruppi target di riferimento, comunque, possono essere identificati tre corrispondenti Programmi “guida”, che trovano specifico finanziamento nell’ambito delle risorse di *Next Generation EU*, e, segnatamente, nell’ambito del PNRR – il Programma GOL e l’investimento sul sistema duale – nonché a valere sulle risorse del fondo REACT-EU – con riguardo al Fondo Nuove Competenze. Si tratta evidentemente di finalizzazioni non rigide, ma di carattere prevalente: ad esempio, il Programma GOL – al di là delle fonti di finanziamento – è una riforma di sistema che include anche gli interventi sui giovani disoccupati e, nello specifico, potrà comprendere anche interventi duali loro dedicati, quali ad esempio l’apprendistato di alta formazione e ricerca. Accanto a tali programmi, sono individuate relative linee di principali complementarità degli interventi che si innestano a valere su altre fonti di finanziamento e programmazione, come esemplificate nello schema seguente:

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



* Sono prevedibili anche misure di complementarietà con altre fonti (ad es. Fondo Scuole di Mestiere, ISCRO, Erasmus +) con altre azioni riconducibili ad altre Missioni del PNRR e persino tra specifiche linee dei Programmi guida (come ad es. il Fondo Nuove Competenze nell'ambito dei percorsi di ricollocazione collettiva in GOL).

I Programmi guida sono definiti, secondo gli approcci di gradualità e incrementalità, a partire dalle lezioni apprese e dal rilancio delle principali azioni investimento e riforma condotti dall'Italia in questi anni.

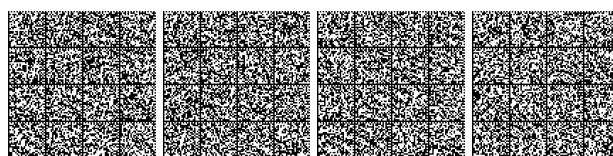
In particolare, con riguardo alle politiche attive del lavoro, il PNC dovrà valorizzare quanto appreso – in termini anche di limiti emersi rispetto ai risultati attesi – dalle riforme messe in atto con il d. lgs 150/2015 e l'introduzione del Reddito di cittadinanza, oltre che dal Programma Garanzia Giovani.

La riforma delle politiche attive del lavoro posta in essere con il d. lgs 150/2015 e l'introduzione del Reddito di cittadinanza – che ha previsto uno strutturale rafforzamento dei centri per l'impiego – rappresentano una tappa importante nella direzione della costruzione di politiche permanenti e universali di servizi per il lavoro e per l'inclusione socio-lavorativa strutturalmente fondate sull'integrazione tra interventi di sostegno al reddito e interventi di politica attiva. In questo quadro di riforma, come anche evidenziato nell'analisi di contesto, resta comunque ancora la necessità e l'urgenza di investire sulle misure di politica attiva non solo in termini di condizionalità, ma anche in termini di esigibilità di servizi volti a rafforzare le competenze e a migliorare effettivamente l'occupabilità. In questo senso si colloca il Programma GOL, con la previsione di specifici percorsi personalizzati per l'aggiornamento e la riqualificazione delle competenze dei lavoratori che ne necessitano.



In questo quadro non va sottovalutato quanto appreso negli anni dal **Programma Garanzia Giovani**, che rappresenta ad oggi il più grande programma di politica attiva per il contrasto della disoccupazione giovanile sperimentato in Italia e che al 2021 vanta oltre 1 milione e 675 mila NEET registrati al Programma: di questi, poco più dell'80% ha sottoscritto un Patto di servizio presso i servizi per il lavoro. Il 57,6% dei giovani presi in carico hanno concluso una o più politiche attive all'interno del Programma e il 54,3% risultano avere un'occupazione alle dipendenze in essere. Allo stesso tempo occorre però rilevare che un numero significativo di beneficiari (il 38,2% dei NEET presi in carico) non è stato coinvolto in misure di attivazione; che le prese in carico e le misure hanno interessato solo il 23% di beneficiari con bassi titoli di studio (ISCED 0-2).

Con riguardo alle politiche di inserimento e transizione dei giovani nel mercato del lavoro, la **sperimentazione del Sistema duale** lanciata nel 2015, rappresenta il primo grande intervento di investimento nazionale per lo sviluppo dell'apprendistato di primo livello con il coinvolgimento di più di 300 centri regionali di formazione professionale (CFP) che hanno ricevuto finanziamenti per la costituzione, il consolidamento e il funzionamento degli uffici di orientamento e placement che hanno portato alla definizione di interventi di apprendimento duale, nella IeFP, per circa 25.000 allievi. Con l'inserimento del finanziamento nazionale annuo, dal 2018, nella Legge di Bilancio, le iscrizioni ai corsi in forma duale sono in costante crescita e si attestano, nel 2021 intorno al 15% del totale dell'offerta della IeFP. Nella sperimentazione le Regioni hanno prioritariamente finanziato il quarto anno in forma duale per il conseguimento del diploma di tecnico professionale con la conseguente stabilizzazione di circa 22.000 giovani impegnati nei percorsi duali ed

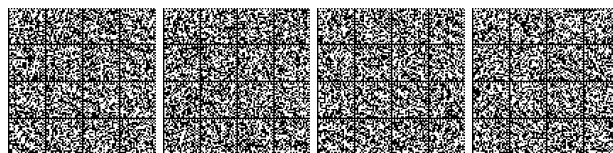


a un rafforzamento della relazione imprese – CFP, con più dell'80% delle aziende contattate che hanno attivato esperienze di formazione duale.

In questa prospettiva, il PNC si pone nella prospettiva di progredire dalla fase di sperimentazione della “via italiana al sistema duale”⁶ verso una fase di progressiva **transizione duale** sia dei sistemi della formazione professionale e sia del sistema delle imprese, attraverso: la progressiva standardizzazione delle misure; l'ampliamento dell'offerta di apprendimento duale su tutto il territorio nazionale anche attraverso maggiori modalità di applicazioni; il rafforzamento in chiave di filiera dell'offerta formativa duale; il rafforzamento della propensione delle imprese nell'utilizzo dell'apprendistato duale e della capacità formativa delle imprese stesse.

Quanto agli interventi in favore dei lavoratori occupati, significativa è l'esperienza recente del Fondo Nuove Competenze, con una dotazione iniziale di 730 mln di euro valere su risorse nazionali e sul PON SPAO, e oggi rifinanziata a valere sulle risorse di REACT-EU per almeno un miliardo di euro. Gli interventi finanziati dal Fondo puntano sull'innalzamento del livello del capitale umano nel mercato del lavoro per supportare le imprese nell'uscita dalla crisi sfruttando la leva di sviluppo della formazione per l'aggiornamento e la riqualificazione delle competenze. Il provvedimento poggia sulla responsabilità dell'impresa, sia nel ridurre il ricorso ad ammortizzatori passivi rispetto ad

⁶ La “via italiana al sistema duale”, avviata con la riforma della disciplina del contratto di apprendistato con il d. lgs. 81/2015 e il successivo decreto interministeriale del 12 ottobre 2015, a differenza di altre esperienze europee, si caratterizza come una modalità tipica non esclusiva della filiera professionalizzante in quanto l'alternanza e l'apprendistato duale sono realizzabili nell'ambito dei percorsi di studio di ogni ordine e grado.



una politica attiva preventiva, sia nella prospettiva di ricollocazione in cui l'impresa può agire attivamente⁷.

In fase di prima attuazione l'adesione al Fondo ha dimostrato un grande partecipazione, sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi, coinvolgendo oltre 7.000 imprese e oltre 350.000 lavoratori destinatari per quasi 50 milioni di ore di formazione.

Il Fondo Nuove Competenze rappresenta un banco di prova di grande rilevanza per:

- facilitare la messa a regime dei sistemi di attestazione e certificazione, in coerenza con le modalità attuative poste in essere dagli Enti titolari, anche ai fini di portabilità, l'incrementalità e capitalizzazione degli apprendimenti e delle competenze acquisite dei destinatari della formazione attraverso il completamento del Sistema Informativo Unitario e del relativo fascicolo elettronico del lavoratore;
- sostenere il ruolo attivo delle imprese nella definizione dello *skill gap* e nel conseguente supporto alla progettazione e realizzazione di interventi di *upskilling* e *reskilling* in raccordo con le istituzioni formative;
- promuovere la personalizzazione degli interventi, anche sulla base della messa in valore di quanto già acquisito in via formale e non formale, opportunamente attestato e l'apprendimento in assetto lavorativo (*Work Based Learning*).

⁷ L'individuazione dei fabbisogni da parte del datore di lavoro, formalizzata in appositi accordi sindacali, in termini di nuove o maggiori competenze è legata all'introduzione di innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo di prodotto o servizi in risposta alle mutate esigenze produttive dell'impresa ed è funzionale all'aggiornamento/incremento delle competenze del lavoratore anche al fine del conseguimento di una qualificazione di livello EQF 3 o 4 (Raccomandazione europea sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze per gli adulti del 19 dicembre 2016) o, altresì, allo sviluppo di competenze finalizzate a incrementare l'occupabilità del lavoratore per promuovere processi di ricollocazione in altre realtà lavorative.



Le linee di complementarità del PNC, all'interno di una governance di coordinamento rafforzato e di programmazione integrata degli interventi, rappresentano una leva strategica volta a istaurare rapporti di scalabilità tra la selettività degli investimenti e l'universalità delle riforme poste in essere dal PNRR favorendo, di volta in volta, la possibilità di interventi integrativi o addizionali a valere su altre fonti di finanziamento.

La complementarità, dunque, consente di attivare una selettività non orientata ad escludere (gruppi di beneficiari o tipologie di intervento), quanto piuttosto a raggiungere una massa critica di intervento in grado di ottenere impatti significativi evitando polverizzazione degli investimenti.

Occorre evitare l'illusione di poter offrire tutto a tutti nello stesso momento, concentrandosi, specie in fase di avvio dei Programmi, su ciò che è sostenibile, e comunque pertinente, costruendo contemporaneamente le condizioni per cui nel tempo, sarà possibile consolidare e generalizzare a regime la platea dei beneficiari di quei servizi che avranno dimostrato di essere maggiormente efficaci ed efficienti.

La complementarità del PNC si iscrive, a livello nazionale, nell'ambito del Piano strategico nazionale per le competenze degli adulti e a livello europeo negli indirizzi in materia di formazione professionale: Raccomandazione VET e Dichiarazione di Osnabruck, anche in previsione della predisposizione dei relativi Piani Nazionali di Implementazione (NIP).



È utile sottolineare come il perseguimento del principio di complementarità consente anche di orientare, programmare e implementare i processi di monitoraggio e valutazione di attuazione del PNC individuando indicatori, strumenti, periodicità delle rilevazioni e della produzione dei report con la corretta proporzionalità e la rigorosa pertinenza.

5. I beneficiari dei programmi guida del PNC

I beneficiari degli interventi del PNC sono un gruppo molto ampio ed eterogeneo di persone occupate e disoccupate, con l'obiettivo convergente di migliorarne le competenze digitali e incoraggiare l'apprendimento permanente. Nell'ambito dei rispettivi gruppi di destinatari interessati, tutti i Programmi guida includono una attenzione trasversale alle persone con bassi livelli di qualificazione e categorie con maggiori fragilità. In particolare, per l'utenza più fragile occorre prevedere appositi interventi di sensibilizzazione ed *outreach*, anche attraverso il coinvolgimento delle reti territoriali dei servizi di istruzione, formazione e lavoro.

Le tipologie specifiche dei beneficiari degli interventi dei tre programmi guida del PNC sono le seguenti:

PROGRAMMI GUIDA	BENEFICIARI
Programma GOL	Beneficiari del Programma ⁸ per i quali è previsto un intervento di aggiornamento o riqualificazione

⁸ In particolare, i lavoratori che possono accedere al Programma GOL sono i seguenti:

- Beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: le specifiche categorie di lavoratori andranno individuate nell'ambito della emananda riforma degli ammortizzatori sociali, identificando in particolare coloro che, seppur ancora formalmente occupati, sulla base delle causali o della durata degli



	(Percorsi 2-5) ⁹
Programma Sistema Duale	Giovani in età compresa tra i 15 e i 25 anni
Fondo Nuove Competenze	Lavoratori di imprese che hanno stipulato intese o accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro in risposta alle innovazioni di processo, prodotto o di organizzazione

strumenti risultano anche potenzialmente in transizione. A legislazione vigente, si tratta dei lavoratori di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 150 del 2015, per i quali cioè sia prevista una riduzione superiore al 50 per cento dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di dodici mesi;

- Beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro: si tratta in particolare di disoccupati percettori di NASPI e di DIS-COLL;
- Beneficiari di sostegno al reddito di natura assistenziale per i quali sia prevista una condizionalità all'erogazione del beneficio: è il caso dei percettori del reddito di cittadinanza;
- Lavoratori fragili o vulnerabili, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito: giovani NEET (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre);
- Altri disoccupati con minori *chances* occupazionali, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito: disoccupati di lunga durata (in cerca di occupazione da almeno sei mesi), giovani e donne, anche non in condizioni fragilità; lavoratori autonomi che cessano l'attività o in condizioni di precarietà (*cfr.* oltre);
- Lavoratori in condizioni di precarietà o *working poor* – ai fini del Programma GOL definiti quali i lavoratori occupati che conservano lo stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 4, co. 15-quater, del DL n. 4/2019 (cioè i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo sia inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale).

⁹ I percorsi nel Programma GOL sono:

1. Percorso di reinserimento lavorativo;
2. Percorso di aggiornamento;
3. Percorso di riqualificazione;
4. Percorso di lavoro e inclusione;
5. Percorso di ricollocazione collettiva.



6. Gli obiettivi del Piano

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

- **Livelli essenziali delle prestazioni:** il PNC persegue il raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni delle misure di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione nel senso dell'esigibilità sulla base delle risorse disponibili e nei termini di standard minimi di contenuto, di accessibilità, di personalizzazione e di spendibilità in applicazione delle normative nazionali vigenti.
- **Personalizzazione degli interventi:** come già evidenziato nel Programma GOL, a fronte di beneficiari classificabili in gruppi molto eterogenei quanto a vicinanza al mercato del lavoro, l'offerta dei servizi non può che differenziarsi in maniera personalizzata, soprattutto quando il target è riferito ai più fragili e vulnerabili. I percorsi e i servizi di accrescimento delle competenze devono essere proporzionati e differenziati *“a seconda dell'età, del livello di competenze, della complessità del bisogno, delle esigenze di conciliazione, ma anche del contesto del mercato del lavoro di riferimento, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete opportunità occupazionali”*, anche attraverso la valorizzazione delle competenze già possedute.
- **Spendibilità dei risultati di apprendimento nei mercati del lavoro locali e nazionali:** in esito a percorsi formativi offerti, le competenze acquisite – indipendentemente dal livello di formalizzazione delle stesse - debbono contribuire ad incrementare le opportunità per i beneficiari di raggiungere o mantenere una condizione occupazionale soddisfacente, in linea con i propri bisogni e con quelli delle imprese.



- **Integrare le politiche della formazione con le politiche attive del lavoro:** come estensivamente chiarito nel Programma GOL, si rende opportuno adottare e utilizzare tutti quei processi e strumenti che favoriscano una presa in carico unitaria e contestuale – al di là delle filiere amministrative di governo e programmazione degli interventi – del lavoratore finalizzata ad integrare gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione nel contesto del rafforzamento dei profili di occupabilità e delle iniziative di orientamento e accompagnamento al lavoro;
- **Coinvolgere direttamente le imprese e il territorio per progredire verso la transizione duale:** vanno individuate e promosse strategie di coinvolgimento degli operatori economici locali affinché il sistema delle imprese e le istituzioni formative sviluppino stabili linee di cooperazione organica. Ciò sia per l'identificazione dei fabbisogni e la pertinente pianificazione degli interventi formativi (*matching*), anche mediante l'utilizzo e la strutturazione degli strumenti di *labour market intelligence*, sia per la messa a valore del patrimonio infrastrutturale, tecnologico e cognitivo delle imprese al servizio di progettazione congiunta degli interventi di formazione in apprendimento duale.

La modalità di apprendimento duale rappresenta una chiave strategica del PNC non solo con riferimento al target dei giovani e al rafforzamento del sistema duale loro dedicato, ma per tutto il Piano, in quanto:

- agevola le transizioni formazione/lavoro, lavoro/lavoro, lavoro/formazione ottimizzando i processi di incontro domanda/offerta di competenze;
- favorisce opportunità e soluzioni concrete per la personalizzazione dei percorsi di studio anche in contesti corsuali organizzati per classi o livelli di apprendimento;



- sostiene il progressivo ampliamento dell'offerta settoriale di formazione professionale nonché dei setting di *assessment* necessari ai servizi di validazione e certificazione delle competenze, coniugando la capacità tecnologica e formativa delle imprese con l'*expertise* educativo e progettuale delle istituzioni formative;
- promuove assetti e situazioni concrete di apprendimento più efficaci per la popolazione adulta (segnatamente in relazione alle competenze di base) in quanto ancorate più direttamente alle aspettative e interessi di lavoro.
- **Coniugare prossimità e qualità dell'offerta formativa:** la realtà dei centri di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione professionale in Italia, seppure con caratteristiche differenti da territorio a territorio, è ampiamente diffusa e regolamentata da dispositivi consolidati di autorizzazione e/o accreditamento¹⁰. Molte agenzie formative sono inoltre caratterizzate da forme organizzative in rete, come ad esempio i Poli Tecnico Professionali, gli ITS e i CPIA e questo aumenta il potenziale di prossimità dei servizi ai beneficiari. Occorre, al contempo, progredire nella direzione del rafforzamento delle relazioni di cooperazione a livello territoriale e settoriale, per coniugare l'esigenza della massima prossimità dei servizi ai beneficiari con i livelli di massa critica infrastrutturale, economica e organizzativa necessari a garantire il perseguimento di elevati standard di qualità dei servizi stessi.

¹⁰ Per dare un'idea della dimensione e della varianza dell'offerta formativa già esistente e disponibile ai beneficiari potenziali del PNC e dei dispositivi ad esso connessi, è opportuno ricordare che:

- gli enti accreditati alla formazione professionale regionale sono in Italia oltre 7.300 di cui più di 2.800 sono accreditati per l'Istruzione e formazione professionale,
- sono oltre i 130 CPIA, che coordinano reti di scuole sul territorio
- sono più di 115 gli ITS presenti sul territorio correlati a 6 aree tecnologiche considerate "strategiche" per lo sviluppo economico e la competitività del Paese.



- **Innovazione, sperimentazione, valutazione:** come già evidenziato nel Programma GOL, nel PNC e nelle sue attuazioni devono trovare spazio anche interventi innovativi e sperimentali, che possano costituire una base per il cambiamento nell'ottica della condivisione delle buone prassi.

7. Accessibilità dell'offerta formativa

Si è avuto modo di evidenziare come il tasso di partecipazione della popolazione adulta alle opportunità formative esistenti si attesti su livelli estremamente bassi, soprattutto rispetto a quelle provenienti dai contesti formali di apprendimento. Tra le motivazioni del mancato accesso addotte da una larga parte dei rispondenti si evidenziano le problematiche di conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro e l'organizzazione dell'offerta, apparentemente erogata secondo tempi, ritmi di erogazione e durate che la rendono scarsamente accessibile. La stessa conoscenza dell'esistenza di opportunità formative in tempo utile per programmare la propria partecipazione appare poco diffusa, così come i canali attraverso i quali viaggia l'informazione sono spesso poco frequentati o veicolano informazioni difficili da interpretare e selezionare.

Occorre, pertanto, promuovere maggiormente ogni azione utile a garantire una più efficace messa in trasparenza dell'offerta formativa, a partire dall'arricchimento dei portali istituzionali regionali con l'informazione tempestiva sull'effettiva disponibilità di percorsi nelle diverse filiere nelle quali si articolano i sistemi di istruzione e formazione professionale, che comprenda – oltre alla descrizione dei contenuti di tali percorsi e, laddove prevista la forma di certificazione in esito al raggiungimento degli obiettivi di apprendimento – i requisiti di accesso, le scadenze principali (per la selezione delle



domande, per l'avvio e la conclusione dell'iniziativa formativa), la sede e gli orari di erogazione del servizio. Tali informazioni dovranno essere comunicate nel rispetto dei tempi tecnici necessari e secondo format e standard comunicativi concordati.

Al fine di garantire la massima accessibilità e partecipazione alle opportunità di apprendimento, pertanto, tutti gli enti pubblici titolari renderanno visibili, entro il 2023, le opportunità di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione effettivamente disponibili per garantire la più ampia fruibilità non solo da parte dei cittadini, ma anche da parte degli operatori nei servizi di orientamento.

Appare necessario, inoltre, mettere in condizione l'utenza potenziale di individuare più agevolmente l'ubicazione dell'offerta formativa esistente sul proprio territorio, anche attraverso la realizzazione di una mappatura della stessa con geolocalizzazione delle sedi formative e *link* a schede descrittive dei servizi effettivamente erogati da ciascuna agenzia ad integrazione di quelli formativi (ad esempio, quelli di orientamento o di accompagnamento all'inserimento lavorativo).

Una linea di intervento possibile per incrementare la massima accessibilità riguarda la creazione di condizioni perché le soluzioni legate all'apprendimento a distanza non siano legate ad una emergenza (evidente il riferimento alla DAD nel periodo più acuto della crisi pandemica Covid 19) ma all'esigenza di rispondere, sì, a problematiche di conciliazione, ma anche - e soprattutto - a scelte didattiche che, favorendo la flessibilizzazione e la personalizzazione dei percorsi, siano coerenti con le capacità e stili cognitivi dell'utente del servizio. Ciò significa agire sia sulla progettazione e ingegnerizzazione di piattaforme di *knowledge sharing* basate su tecnologie di larga diffusione, sia sulla qualità e pertinenza dei supporti didattici veicolati, sia, infine, sulla tracciabilità garantita dei processi di



apprendimento e dei relativi esiti. Interessanti esempi di apprendimento personalizzato e flessibile in modalità ibrida e *blended* provengono certamente dai percorsi offerti nei CPIA, presso i quali sono ormai ampiamente in uso per l'utenza adulta (classi AGORÀ).

Rispetto agli obiettivi dell'incremento continuo dell'accessibilità e della maggiore personalizzazione possibile nell'erogazione dei servizi formativi giocano un ruolo fondamentale le Reti territoriali dei servizi, chiamate – in coerenza con la normativa che le ha individuate – ad agire sui territori come antenne in grado di raggiungere un utenza più marginalizzata, demotivata, scarsamente informata e, quindi, sostanzialmente in difficoltà allorché si tratti di esercitare concretamente il diritto soggettivo all'apprendimento permanente esplicitando la domanda.

8. I livelli essenziali delle prestazioni del PNC

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

A tal fine, i percorsi di formazione professionale devono avere le caratteristiche seguenti, modulate in relazione alle specificità degli interventi:

- a) personalizzazione dell'offerta:** la personalizzazione dell'offerta è un principio generale che assume però particolare rilevanza nei programmi guida del PNC. In tali casi, si rende sempre necessario ricostruire, in rapporto alle finalità dell'intervento di aggiornamento o qualificazione/riqualificazione, i fabbisogni di



competenza del beneficiario, anche in rapporto alle competenze richieste dal mercato del lavoro.

Nello specifico del Programma GOL, andranno utilizzati progressivamente standard e linguaggi comuni già normati (anche attraverso la valorizzazione delle esperienze esistenti a livello regionale e la promozione di appositi strumenti sussidiari), nelle seguenti 3 aree:

- area delle competenze tecnico professionali, ricostruite e referenziate in coerenza con le dimensioni descrittive delle attività di lavoro classificate in Atlante del lavoro e delle qualificazioni e in relazione al/ai profili di occupabilità del beneficiario (espressi in termini di codici CP ISTAT e relative professioni affini);
- area delle competenze funzionali e di base con particolare riguardo alle competenze digitali, alle competenze di *literacy*, alle competenze *numeracy-financial* e alle competenze multilinguistiche ricostruite, in coerenza con gli standard internazionali di riferimento (Digcomp 2.1, QCER, PIAAC...) e in relazione al/ai profili di occupabilità del beneficiario;
- area delle competenze trasversali, ricostruite in relazione al/ai profili di occupabilità del beneficiario con specifico riguardo a 4 livelli di autonomia e responsabilità (esecutivo, operativo, tecnico, specializzato/manageriale) ed una selezione di *soft skills* tratte dal Quadro Nazionale delle Qualificazioni tipiche dei livelli corrispondenti alla profilatura professionale.



Propedeutica alla personalizzazione degli interventi è quindi la fase di *assessment*, come definita nel Programma GOL¹¹, cioè di valutazione sulla base di informazioni quantitative e qualitative della distanza del beneficiario dal mercato del lavoro, dei suoi profili di occupabilità nonché dei relativi fabbisogni di aggiornamento o qualificazione/riqualificazione sulla base di principi e metodologie condivise a livello nazionale. La formazione deve quindi rispondere ai fabbisogni specifici rilevati ponendo in relazione le competenze del beneficiario con quanto richiesto dal mercato – o, in altri termini, frutto dell'analisi dello *skill gap*.

- b) accessibilità dell'offerta:** richiamandosi quanto precedentemente illustrato, l'offerta formativa deve essere resa accessibile attraverso la pubblicazione da parte degli enti titolari, su sito istituzionale e in interoperabilità con il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIUPL), di tutte le opportunità di apprendimento «effettivamente disponibili» (entro il 2023);
- c) spendibilità dell'offerta:** i percorsi di formazione professionale sono progettati e finalizzati, di norma, in funzione del conseguimento di una qualificazione o parte di essa inclusa nel Repertorio nazionale e del rilascio di una attestazione di trasparenza, validazione o certificazione ai sensi e per gli effetti del d. lgs 13/2013),

¹¹ Cfr paragrafo 8 del programma GOL “Gli strumenti e le metodologie devono essere adeguati e resi comuni per individuare in maniera uniforme sul territorio nazionale l’appropriatezza dei percorsi nei servizi. La caratteristica principale di GOL è la personalizzazione dei percorsi, distinti sulla base di una valutazione multidimensionale. La profilazione quantitativa da questo punto di vista – individuando la probabilità teorica di diventare disoccupati di lunga durata sulla base di alcune variabili osservabili (tipicamente, età, sesso, residenza, titolo di studio, esperienze lavorative pregresse, ecc.) – resta certamente uno strumento utile a disposizione dell’operatore, ma deve essere opportunamente adeguata e migliorata rispetto all’esistente, tenuto conto delle informazioni che si acquisiscono in sede amministrativa con la prevista dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa o di partecipazione a misure di politica attiva.

Avendo ben presenti le finalità del Programma, l’assessment rappresenta invece una valutazione più complessa e approfondita, in un contesto partecipato in cui non vi sono automatismi, che parta dalle competenze del lavoratore, dai suoi bisogni determinanti per l’occupabilità – anche oltre la sfera lavorativa e delle competenze –, dalle sue aspirazioni, ma anche dalle concrete opportunità occupazionali che il mercato del lavoro e il sistema delle imprese locali offre”



anche ai fini della riconoscibilità e della spendibilità di sistema degli eventuali crediti formativi maturati, nonché della registrazione nel Fascicolo elettronico del lavoratore.

Nello specifico del Programma GOL, sono previsti percorsi formativi per i beneficiari ad eccezione che per coloro più vicini al mercato del lavoro, i quali, sulla base dell'*assessment*, vengono inseriti nel primo percorso di reinserimento lavorativo. Nello specifico, vi saranno percorsi dedicati all'aggiornamento delle competenze e percorsi dedicati alla riqualificazione, mentre attività formative della medesima natura sono comunque previste in percorsi dal contenuto anche di inclusione sociale e in quello di ricollocazione collettiva destinato alla gestione di crisi aziendali.

In rapporto alle specifiche esigenze del beneficiario e alla tipologia di intervento individuata, i percorsi di aggiornamento e quelli di riqualificazione:

- possono prevedere interventi di personalizzazione in ingresso (riconoscimento crediti o allineamento competenze);
- possono essere organizzati in modalità integrata con altri servizi territoriali (ad es. CPIA, ITS o servizi socio-sanitari) e/o in apprendimento duale/alternanza rafforzata/tirocinio;
- sono progettati e finalizzati, di norma, in funzione del conseguimento di una qualificazione o di singole unità di competenza parte di essa, incluse nel Repertorio nazionale, nelle sue articolazioni regionali, e del rilascio di una attestazione finale di messa in trasparenza, validazione o certificazione ai sensi e per gli effetti del d. lgs.13/2013, secondo le Linee guida in materia di certificazione delle competenze



adottate con il decreto interministeriale 5 gennaio 2021 e secondo le specifiche disposizioni regionali, anche ai fini della riconoscibilità e della spendibilità di sistema degli eventuali crediti formativi maturati, nonché della registrazione nel Fascicolo elettronico del lavoratore. In presenza di bisogni specifici del beneficiario o del mercato del lavoro locale, che rendano opportuno erogare servizi formativi non direttamente riferibili a qualificazioni ricomprese nel Repertorio nazionale, nelle sue articolazioni regionali, questi dovranno esitare almeno in un'attestazione finale di messa in trasparenza degli apprendimenti ai sensi delle Linee Guida di cui al citato DM 5 gennaio 2021, primariamente referenziati alle Aree di Attività dell'Atlante del Lavoro o, in assenza, (nelle more di un ampliamento delle stesse), con riferimento ad altri standard a valenza nazionale ed europea applicabili (es. Qcer).

Inoltre, seppure non costituisca un livello essenziale, è ribadito l'impegno del presente Piano nel sostenere la transizione duale favorendo il più possibile il coinvolgimento delle imprese nell'erogazione stessa della formazione o nella definizione del suo contenuto privilegiando percorsi sia di aggiornamento che di riqualificazione in modalità duale.

La formazione in modalità duale è da considerare come modalità di erogazione della formazione utilizzabile per qualsiasi intervento formativo. Essa è la tipologia di attività formativa da promuovere il più possibile perché offre una maggiore personalizzazione dei percorsi formativi e garantisce lo sviluppo di competenze spendibili nel mercato del lavoro.

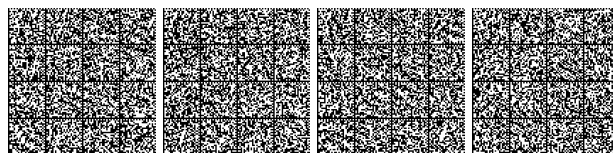
Nell'ambito delle risorse del Programma GOL destinate ai giovani fino a 35 anni, si considerano particolarmente rilevanti gli interventi in apprendistato duale di cui all'art. 45 del d. lgs 81/2015.



Anche sulla base della prima applicazione, potranno successivamente essere definiti standard comuni dei percorsi formativi “in modalità duale”, cioè di formazione in contesto lavorativo.

Nello specifico:

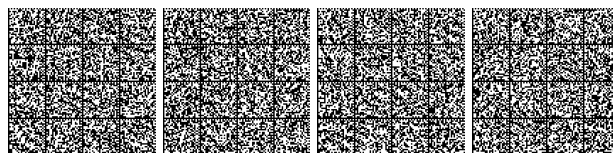
- **I percorsi di aggiornamento** sono caratterizzati quali interventi di formazione di breve durata volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze, in particolare derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e/o dagli effetti della pandemia da COVID - 19. Di norma, hanno una durata fino a 150 h, a cui possono aggiungersi eventuali ulteriori ore di alternanza/tirocinio/formazione interna. I percorsi di aggiornamento sono focalizzati su contenuti prevalentemente professionalizzanti e possono integrare, ove ne sia stata rilevato il fabbisogno, anche moduli di rafforzamento delle competenze di base e trasversali, in base alla rilevazione degli specifici fabbisogni del beneficiario.
- **I percorsi di riqualificazione** sono caratterizzati quali interventi di formazione professionalizzante di durata più ampia generalmente associabili, ove possibile, ad un innalzamento dei livelli di qualificazione/EQF di partenza e/o al conseguimento, anche per progressiva capitalizzazione, di una qualificazione inclusa nel Repertorio Nazionale. Di norma, hanno una durata superiore a 150 h e fino a 600 h, a cui possono aggiungersi eventuali ore aggiuntive di alternanza/tirocinio/formazione interna. I percorsi di riqualificazione sono focalizzati su contenuti professionalizzanti e integrano moduli di rafforzamento delle competenze di base e trasversali, in base alla rilevazione degli specifici fabbisogni del beneficiario.



La formazione duale nell'ambito dei percorsi di aggiornamento e di riqualificazione, per i target di riferimento, è attuabile anche attraverso gli strumenti dell'alternanza rafforzata e dell'apprendistato duale ai sensi degli artt. 43 e 45 del d.lgs. 81/2015.

Accanto ai percorsi sopra identificati, potranno essere previsti moduli integrativi di **potenziamento** delle competenze di base che si caratterizzano come moduli formativi di breve durata, erogabili in funzione del fabbisogno individuale rilevato, volti a rafforzamento delle competenze di base con particolare riguardo a quelle digitali, alfabetiche, matematiche e finanziarie e multilinguistiche, progettati in coerenza con gli standard internazionali di riferimento (DigComp 2.1, QCER, PIAAC...). Di norma, hanno una durata fino a 60 h, al netto delle eventuali ore aggiuntive di alternanza/tirocinio/formazione interna.

Nell'ambito dei percorsi di potenziamento rientrano i moduli di rafforzamento delle **competenze digitali** da proporre agli utenti profilati «con competenze insufficienti» o «utenti non autonomi» sulla base dell'*assessment* (anche con riguardo al target di 300.000 beneficiari). Per rispondere al bisogno di programmare con una attenzione alla rapida cantierabilità, potranno anche essere utilizzati i risultati disponibili a breve del progetto Value Chain (EaSI Programme) che coinvolge nel partenariato un'ampia rappresentanza istituzionale (Ministero del lavoro, diverse Regioni, INAPP e ANPAL). Il progetto sta lavorando all'integrazione degli standard di riferimento europei delle competenze digitali (DigiComp 2.1) nei quadri di riferimento nazionali (Atlante del lavoro e delle qualificazioni e Quadro Nazionale delle Qualificazioni) e alla definizione di moduli formativi di breve durata



erogabili flessibilmente e in modalità personalizzata in esito al servizio di profilazione qualitativa.

Nell'ambito della programmazione regionale, l'offerta delle diverse tipologie di intervento formativo in GOL è determinata, anche in un'ottica modulare di integrazione degli interventi, tenendo conto prioritariamente:

- dei fabbisogni di competenza dell'individuo in rapporto ai profili di occupabilità e all'offerta di opportunità di formazione e di lavoro locali;
- delle soglie di finanziamento allocate per ciascuna tipologia di percorso nel Programma GOL;
- delle eventuali linee di complementarietà integrativa o addizionale;
- dei costi dell'intervento.

Il contenuto delle prestazioni erogate per ciascun livello essenziale va pertanto inteso in senso dinamico, fermo restando il vincolo che il programma resti finanziariamente sostenibile, sulla base di apposite intese tecniche in relazione:

- ai target fissati per il programma;
- ai costi delle prestazioni.

Con particolare riferimento al **sistema duale**, ferma restando la disciplina vigente in materia di ordinamento dell'istruzione e formazione professionale e i livelli essenziali in essa definiti (d. lgs. n. 226 del 2005), si richiama l'Accordo Stato-Regioni del 24 settembre 2015 e gli standard in esso contenuti.



Qualora i percorsi siano rivolti a giovani che hanno assolto o siano stati prosciolti dal diritto/dovere all'istruzione e formazione, operano unicamente i livelli essenziali delle prestazioni riferiti all'articolo 16, comma 1, lettere b) e d) e all'articolo 18, comma 1, lettera d) e comma 2, del citato decreto legislativo. Resta inteso che tali percorsi, rivolti a giovani non più in diritto/dovere possono essere finalizzati anche alla certificazione di una o più competenze proprie della relativa figura IeFP.

In particolare, nell'ambito del sistema duale la formazione in contesto lavorativo può essere erogata attraverso le seguenti modalità didattiche:

Alternanza simulata: percorsi di apprendimento e/o orientamento in assetto esperienziale simulato presso l'istituzione formativa (ad esempio impresa formativa simulata, compiti di realtà...) o nell'ambito di visite in contesti produttivi aziendali, di norma, rivolti ad allievi di età inferiore ai 15 anni di età, definiti a partire dalle prassi consolidate con la sperimentazione duale nella prospettiva di una progressiva modellizzazione dei percorsi.

Alternanza rafforzata: percorsi di apprendimento in assetto esperienziale in impresa, definiti a partire dalle prassi consolidate con la sperimentazione duale nella prospettiva di una progressiva modellizzazione dei percorsi. Nell'ambito dell'alternanza rafforzata viene ricompresa l'impresa formativa intesa come percorso di apprendimento in assetto esperienziale svolto presso una organizzazione no profit interna o esterna all'istituzione formativa, anche costituita ad hoc, per il coinvolgimento diretto degli allievi nell'erogazione di servizi o produzioni di beni.



Apprendistato duale: percorsi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore ai sensi dell'art. 43 del d. lgs. 81/2015.

Formazione dei tutor aziendali/maestri di mestiere: percorsi di formazione di figure interne all'impresa o di rete, segnatamente per le micro, piccole e medie imprese, coinvolgendo la bilateralità o le Camere del Commercio per l'erogazione di servizi di accompagnamento/tutoraggio esterni alle imprese, definiti a partire dalle prassi consolidate con la sperimentazione duale e nella prospettiva di una progressiva definizione di standard minimi di percorso.

Allo scopo di favorire l'accessibilità dell'offerta formativa (*cfr.* par. 7), tenuto conto della necessità di intercettare destinatari con specifiche caratteristiche (disoccupati, lavoratori in transizione per *reskilling*, percettori di sostegno al reddito), potrà essere prevista una riduzione delle durate dei percorsi, anche a seguito di riconoscimento di crediti formativi in ingresso, valorizzando gli apprendimenti acquisiti anche in contesti non formali e informali, e di riconoscimento dei crediti formativi.

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



9. Il rafforzamento delle capacità analitiche

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

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

- **l'analisi della domanda del mercato del lavoro e l'analisi dei fabbisogni degli individui** devono rendersi comparabili a partire dall'uso dei medesimi linguaggi e dimensioni, come condivisi e definiti dalla normativa vigente. Il rafforzamento della capacità analitica deve essere funzionale ad arricchire la dotazione delle informazioni pertinenti per gli operatori e a tal fine devono essere sviluppati in una logica di coerenza e incrementalità con gli standard classificazione definiti nell'ambito del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze: occorre a tal fine valorizzare e migliorare l'*usability* degli strumenti già in uso e rendere snelli e costanti i processi di manutenzione evolutiva (strumentazioni regionali, Atlante del lavoro e delle qualificazioni) in modo da rendere comparabili le richieste del mercato del lavoro con la specifica situazione del singolo utente ed evidenziando le eventuali distanze cognitive (*skill gap*) e il percorso formativo più adeguato, rispetto ai profili di occupabilità;
- **gli strumenti di capacità analitica** devono arricchirsi sempre più di componenti differenziate, integrando le rilevazioni di tipo statistico (quali ad esempio il sistema Excelsior o le indagini sui fabbisogni professionali) con fonti di tipo amministrativo (ad esempio, le Comunicazioni obbligatorie per il lavoro dipendente e le banche dati



INPS per il lavoro autonomo) e con altre fonti utili (quali l'analisi massiva delle vacancies);

- **lo sviluppo e affinamento degli strumenti di capacità analitica** deve essere accompagnato da azioni di miglioramento dell'*usability* dei risultati di questi strumenti sia in termini di facilità di accesso e impiego delle reportistiche, sia in termini di rafforzamento della capacità d'uso da parte di tutti quegli attori, istituzionali o economici, nelle fasi di programmazione e pianificazione di servizi o investimenti, rafforzando le condizioni di circolazione di attestazioni trasparenti, che riducano i tempi ed i costi della relazione fra Servizi e destinatari, capitalizzando le informazioni chiave.

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

10. Innovazione e sperimentazione

I programmi guida del PNC devono essere anche uno spazio di innovazione e sperimentazione, prevedendo l'attivazione di linee di finanziamento e di complementarità per appositi progetti su scala ridotta, da adottare d'intesa con le regioni aderenti, la cui valutazione rigorosa, se positiva, potrà portare ad estendere la scala dell'intervento ed



eventualmente a modificare le policy nazionali. Alcune aree di sperimentazione possono essere già individuate.

Le aree di intervento potranno riguardare:

- percorsi di attivazione per target occupazionali che più difficilmente si rivolgono ai centri per l'impiego;
- sperimentazioni dei “Patti Territoriali”, in attuazione degli indirizzi dell’Agenda Europea delle Competenze¹²;
- percorsi di Istruzione e Formazione Professionale per gli adulti e di apprendistato per gli adulti in linea con quanto prospettato nell’ambito del Piano strategico nazionale per le competenze degli adulti;
- sperimentazioni volte a approfondire le potenzialità del duale ai fini della personalizzazione dei percorsi, dell’ampliamento dell’offerta settoriale, della valutazione ai fini dei servizi di validazione e certificazione delle competenze;
- sperimentazioni volte a esplorare le potenzialità di strumenti innovativi quali l'*individual learning account*, le microqualificazioni (*microcredentials*) e le qualificazioni digitali (*open badge, digitally signed credentials...*);
- sperimentazioni di modellizzazione delle prassi a supporto alla progressiva implementazione operativa dei servizi di individuazione e validazione delle

¹² Cfr paragrafo 8 del programma GOL “*Si tratta di accordi quadro tra il Ministero e la Regione volti all’ottimizzazione, in specifici settori o filiere produttive territorialmente localizzate, del rapporto tra i sistemi del lavoro, dell’istruzione e formazione e dell’imprenditoria per garantire opportunità occupazionali e il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze delle imprese anche in relazione ai processi di innovazione, riconversione e trasformazione industriale. I Patti individuano i settori e le filiere produttive scelti dalla Regione sulla base di considerazioni legate alla necessità di intervento in situazioni di criticità ma anche rispetto agli ambiti che mostrano maggiore vivacità nella ripresa e che offrono promettenti opportunità occupazionali*”.



competenze (IVC) di cui al D.lgs 13/13 ed alle Linee guida di cui al DM 05 gennaio 2021.

11. Monitoraggio e valutazione

Per quanto concerne il monitoraggio del PNC occorre tener presente tre aspetti che ne connotano il campo d'azione e gli obiettivi da perseguire:

- le esigenze in termini di monitoraggio definite nel Regolamento UE241/2021, che rappresenta il luogo 'apicale' in cui far confluire, secondo cadenze specifiche, dati e informazioni raccolte nell'attuazione del programma;
- la verifica periodica di *milestone* e *target*¹³ per gli interventi che rientrano nel quadro di coordinamento strategico del Piano Nuove Competenze;
- lo stato di avanzamento e di attuazione dei dispositivi e dei processi di monitoraggio della formazione già messi in campo a livello nazionale e regionale, secondo un principio di ottimizzazione e non sovrapposizione del processo di raccolta delle informazioni.

In questo contesto e in relazione alle caratteristiche di eterogeneità delle iniziative previste nel PNC, il monitoraggio dovrà essere finalizzato come principale obiettivo a **fornire tutte quelle informazioni in grado di evidenziare le criticità nel corso dell'attuazione del piano e di consentire, pertanto, le eventuali correzioni da intraprendere in itinere per il raggiungimento dei target prefissati**, anche in termini di ridefinizione o rifocalizzazione delle azioni messe in campo. In questa direzione il monitoraggio ha anche

¹³ Per come definite dall'Allegato alla Decisione di Esecuzione del Consiglio del PNRR (CID) relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.



una funzione di propedeuticità rispetto alle azioni di valutazione. In particolare, occorre declinare le azioni di monitoraggio in relazione a diversi livelli di obiettivi da perseguire nel PNC e nello specifico:

- un **monitoraggio fisico** dei target prefissati, che assicuri anche la possibilità di analizzare il livello di raggiungimento della popolazione più fragile, facendo tesoro delle lezioni apprese già in altri programmi europei e nazionali (ad esempio Garanzia Giovani);
- un **monitoraggio finanziario** delle azioni di formazione messe in campo declinato in relazione alle differenti misure e, con riguardo a GOL, nell'ambito dei diversi percorsi);
- un **monitoraggio in grado di evidenziare la scalabilità e sostenibilità degli interventi** nell'ottica della costruzione progressiva di un sistema stabile e permanente di servizi accessibile a tutti valorizzando le linee di complementarità e integrazione degli interventi (con attenzione all'attuazione delle riforme universali e agli investimenti selettivi);
- il **monitoraggio e la valutazione specifica dello sviluppo delle “azioni innovative”**, quale fattore di miglioramento della qualità del sistema dei servizi e delle reti territoriali. In questo caso potranno essere previste azioni di monitoraggio e valutazione ad hoc in relazione alle caratteristiche del grado di innovazione delle iniziative messe in campo, ma in ogni caso raccordabili con il sistema complessivo dei monitoraggio del Piano.

Un supporto determinante ai fini del monitoraggio e alla valutazione è rappresentato dall'ulteriore implementazione del Sistema Informativo Unitario (SIU) in modo che l'avanzamento del Programma su tutto il territorio nazionale possa osservarsi



capillarmente e in tempo reale. Parte essenziale di questo processo è la piena realizzazione del fascicolo elettronico del lavoratore, per restituire al lavoratore e registrare in senso dinamico le esperienze di apprendimento.

La piena operatività del SIU e la sua interoperabilità con le altre banche dati amministrative sarà inoltre essenziale per condurre azioni di valutazione delle politiche ed analisi longitudinali sui beneficiari delle stesse. Il SIU deve prevedere la gestione delle informazioni in coerenza con i dettami del Reg. (UE) 241/2021 e dell'articolo 1, comma 1044, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, a tal fine si adeguerà al tracciato informativo previsto per il PNRR, garantendo il conferimento dei dati al sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1044, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, messo a disposizione dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

21A07649

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI

DECRETO 25 novembre 2021.

Modalità attuative per la compensazione dei danni subiti a causa dell'emergenza da COVID-19 dai gestori aeroportuali e dai prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra.

IL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI

DI CONCERTO CON

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Visto il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e, in particolare, l'art. 107, comma 2, lettera b, il quale stabilisce che «Sono compatibili con il mercato interno [...] gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali» e l'art. 108 circa le competenze della Commissione europea in materia;

Visto il regolamento (UE) n. 139/2014 della Commissione del 12 febbraio 2014 che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativi agli aeroporti ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante «Riforma dell'organizzazione del Governo, a nor-

ma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59» e, in particolare, l'art. 41 relativo alle attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ora Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili);

Visto il decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, recante «Istituzione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)»;

Vista la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 con la quale è stato dichiarato lo stato di emergenza, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, da ultimo prorogato fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche»;

Visto il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», successivamente abrogato dal decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, ad eccezione dell'art. 3, commi 6-bis e 6-ter, e dell'art. 4;

Visto il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori, e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19»;

