

# **Le prospettive per la formazione continua rivolta ai lavoratori del settore non pubblico nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano: opportunità per estendere l'efficacia di un diritto soggettivo**

di Massimo Marcuccio\*

\* Dipartimento di Scienze dell'Educazione "Giovanni Maria Bertin" – Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

## **Riassunto**

Il contributo presenta gli esiti di un'analisi testuale di tipo quali-quantitativa supportata dall'utilizzo di software del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR) realizzata per individuare le linee di sviluppo della politica formativa rivolta ai lavoratori delle imprese non pubbliche. La programmazione complessiva delle attività di formazione continua risulta distribuita all'interno di diverse sezioni del documento ed è prevista in relazione a persone che operano in contesti organizzativi pubblici e non pubblici. Circa i lavoratori delle imprese non pubbliche, le attività riguardano in modo distinto, da un lato, i lavoratori occupati, dall'altro, in modo prevalente, i disoccupati e i lavoratori in «transizione occupazionale». Gli esiti di tale analisi sono stati utilizzati per far emergere alcuni problemi aperti, alla luce del diritto soggettivo alla formazione continua, e delineare ipotesi risolutive per supportare le scelte che dovranno essere effettuate entro la fine del 2021 da diversi decisori a livello nazionale e regionale.

Parole chiave: *formazione continua; Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); analisi testuale; diritto soggettivo alla formazione continua*

## **Perspectives for continuous training aimed at non-public sector workers in the Italian National Recovery and Resilience Plan: opportunities to extend the effectiveness of an individual right.**

### **Abstract**

The paper presents the results of a qualitative and quantitative textual analysis of the Italian National Recovery and Resilience Plan (NRRP), supported by software, made to identify the lines of development of the training policy aimed at workers in non-public companies. The overall programming of continuing training activities is distributed within different sections of the document. It is envisaged about people who work in public and non-public organizational contexts. Concerning the workers of non-public enterprises, on the one hand, the activities concern employed workers, on the other, predominantly, the unemployed and workers in "occupational transition". The results of this analysis were used to bring out some open problems, in the light of the subjective right to continuous training, and to outline resolutive hypotheses to support the choices that will have to be made by the end of 2021 by various decision-makers at the national and regional level.

Keywords: *continuous training; National Recovery and Resilience Plan (NRRP); textual analysis; individual right to continuous professional training.*

## Introduzione

La crisi pandemica da COVID-19, che ha colpito l'intero pianeta a partire dal 2020 e il cui termine non è ancora individuabile, ha spinto i governi di tutti gli stati a prendere provvedimenti di tipo emergenziale ma anche di tipo strutturale di medio e lungo periodo per far fronte alle gravi conseguenze che la pandemia ha provocato e sta provocando in molteplici settori della società.

L'Unione Europea, per rispondere alle ricadute della crisi pandemica ha messo a punto il Programma *Next Generation EU (NGEU)* che prevede l'investimento complessivo di 750 miliardi di euro – per il periodo 2021-2026 – mediante l'utilizzo di una serie di “strumenti” operativi con relativo stanziamento specifico di risorse economiche i cui due principali sono: il *Dispositivo per la Ripresa e Resilienza* (Recovery and Resilience Facility, *RRF*) (672,5 miliardi di Euro) e il *Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU)* (47,5 miliardi di Euro). Per l'utilizzo del dispositivo RRF l'UE ha richiesto agli Stati membri di predisporre e presentare un pacchetto di investimenti e riforme denominato Piano di Ripresa e Resilienza (PRR)<sup>1</sup>. A tal fine sono state pubblicate – in data 22 gennaio 2021– alcune *Linee Guida* che prevedevano, tra gli altri vincoli, il divieto esplicito di finanziare *linee di intervento ordinarie* che dovevano continuare ad essere finanziate tramite normali fondi statali<sup>2</sup>.

Anche l'Italia ha predisposto il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), all'interno del quale è stato data una particolare rilevanza al tema della formazione professionale che avrà – alla luce della natura concorrente Stato-Regioni della normazione in tale ambito – profonde ricadute anche a livello territoriale sui sistemi di formazione professionale.

L'obiettivo del contributo è individuare alcune *linee di sviluppo* delle politiche formative presenti nello strumento programmatico denominato PNRR entro le quali poter inserire le scelte che dovranno essere effettuate in questo ambito dai diversi attori che operano a livello nazionale e regionale. A tal scopo, l'articolo presenta gli esiti di un'analisi testuale di tipo quanti-qualitativa, supportata dall'utilizzo di software, del “documento” Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>3</sup> tesa a individuare se, in che misura e con quali modalità è stato trattato il tema della *formazione continua*<sup>4</sup> con una particolare focalizzazione sulla formazione rivolta ai lavoratori occupati, disoccupati e/o coinvolti in percorsi di transizione che operano nelle organizzazioni di lavoro non pubbliche<sup>5</sup>.

Alcune precisazioni preliminari possono aiutare il lettore a delineare meglio la cornice entro cui vengono sviluppate le nostre riflessioni:

- il PNRR è, certamente, uno “strumento” rilevante per lo sviluppo futuro della formazione continua, soprattutto dopo il periodo di pandemia da COVID-19. Tuttavia, esso va inteso solo

---

<sup>1</sup> Gli interventi previsti dal PNRR saranno finanziati attraverso i fondi del Programma NGEU relativi ai dispositivi RRF e REACT-EU, integrati dal *Fondo Nazionale Complementare* istituito con risorse nazionali.

<sup>2</sup> Il collegamento del PNRR con l'UE non si pone solo su questo piano di tipo “gerarchico” e funzionale. Esiste anche un richiamo di tipo “politico” alle scelte effettuate dall'UE. Infatti, nel PNRR viene fatto un esplicito riferimento alla programmazione per il sessennio 2021-2027 della Commissione Europea che ha definito sette aree prioritarie di intervento che sono divenuti sette programmi di punta (*Flagship programs*): 1) Power up (Accendere); 2) Renovate (Ristrutturare); 3) Recharge and refuel (Ricaricare e Ridare energia); 4) Connect (Connettere); 5) Modernise (Ammodernare); 6) Scale-up (Crescere); e 7) Reskill and upskill (Dare nuove e più elevate competenze).

<sup>3</sup> Il testo qui preso in esame è quello presente nel file in formato .pdf scaricato dal sito del Governo italiano (<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>) in data 26 giugno 2021. Il link a questo documento è presente anche sul sito dell'Unione Europea nelle pagine riservate al Recovery Plan ([https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en)).

<sup>4</sup> In questo contributo utilizzeremo l'espressione *formazione continua* – presente anche nel testo del PNRR ma una volta sola – per indicare la formazione rivolta ai soggetti che sono già entrati nel mondo del lavoro o che ne sono fuoriusciti in attesa di rientrarvi.

<sup>5</sup> Il tema della formazione professionale rivolta ai *giovani* in ingresso nel mondo del lavoro – le nuove generazioni a cui si richiama già dal nome il Programma *Next Generation EU (NGEU)* – trova una specifica trattazione all'interno della Missione 4 denominata *Istruzione e ricerca*. In tale contesto il riferimento esplicito è alla formazione professionale terziaria e ai percorsi degli Istituti Tecnici Superiori (ITS).

come un catalizzatore e agente di potenziamento di linee di sviluppo che sono già state individuate o che lo dovranno essere a livello di politiche della formazione. Infatti, il PNRR – come si afferma nel documento stesso – «è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l’ammodernamento del Paese» (PNRR, 2021, pag. 5). Esso, quindi, è da considerarsi un’occasione per individuare, a fianco di quelle già esistenti, nuove linee di sviluppo o per potenziare quelle già esistenti in relazione alla formazione continua in modo tale da renderle stabili nel tempo in modo strutturale<sup>6</sup>;

- quanto affermato al punto precedente implica che le scelte a livello nazionale e locale dovranno essere prese avendo come riferimento non solo i principi che lo ispirano<sup>7</sup> e le indicazioni che derivano dal PNRR ma *anche* i valori esterni alla “logica” del PNRR e specifici dei diversi contesti che hanno fatto da fondamento e/o lo faranno alle politiche formative locali;
- il PNRR – proprio la natura di testo programmatico – lascia “aperte” molteplici aree problematiche che dovranno essere attentamente individuate e a cui dovrà essere data una soluzione rispondente ai diversi contesti.

È soprattutto per rispondere a queste esigenze che l’articolo intende dare un contributo.

C’è chi potrebbe obiettare che un abile lettore sarebbe in grado di delineare – anche solo “leggendo” attentamente l’indice del PNRR – una rappresentazione del tema della formazione giungendo ai medesimi risultati a cui siamo giunti noi con il nostro contributo. Tuttavia, noi riteniamo – e cercheremo di supportarlo con dati empirici – che solo mediante una costruzione e visualizzazione della *mappa* complessiva del tema della formazione all’interno del PNRR e una successiva analisi di dettaglio possa essere fatta percepire, da un lato, la pervasività del tema della formazione all’interno del PNRR; dall’altro, la presenza di alcuni aspetti critici che diversamente potrebbero rimanere “celati” dalla numerosità dei termini e dalla particolare struttura testuale del PNRR.

L’articolo è strutturato in tre parti. Dopo aver illustrato l’origine e struttura complessiva del *testo del PNRR*, il contributo descrive la procedura che è stata utilizzata per la costruzione e trattamento del *corpus* testuale e la successiva fase di analisi. Nella terza parte gli esiti dell’analisi vengo commentati alla luce di una prospettiva “pedagogica” della formazione che fa da fondamento al diritto soggettivo alla formazione continua.

## **L’origine e la struttura del PNRR italiano**

Un’iniziale proposta di PNRR fu presentata al Parlamento dal Governo Conte II il 15 gennaio 2021 la cui discussione si è conclusa il 15 aprile successivo<sup>8</sup>. Il Governo Draghi, il 25 Aprile 2021, ha trasmesso al Parlamento il testo di un *nuovo* Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rielaborato dopo il preliminare dibattito parlamentare<sup>9</sup>. Il 27 aprile 2021 il Parlamento approva definitivamente il nuovo testo del PNRR che viene presentato alla Commissione Europea il 30 aprile.

Nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 31 maggio 2021 viene pubblicato il Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 sulla "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" che prevede interventi sulle strutture amministrative e sulle procedure tesi a velocizzare l’attuazione del PNRR.

---

<sup>6</sup> Va ricordato inoltre che esistono altri canali importanti di finanziamento delle attività formative quali, per esempio, la nuova programmazione 2021-2027 dei Fondi Strutturali.

<sup>7</sup> Sono innegabili, e cercheremo di darne prova, alcune influenze dirette – inevitabili – e indirette delle politiche europee e dei principi che ne stanno alla base.

<sup>8</sup> Per una riflessione sulle differenze tra le due versioni del PNRR è possibile consultare Martial (2021).

<sup>9</sup> Le informazioni principali per questa ricostruzione storica del percorso giuridico del PNRR sono riportate nella pagina web del Parlamento italiano (<https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>) riservata a questo documento.

La Commissione europea pubblica la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio che riguarda l'approvazione del PNRR italiano il 22 giugno 2021. Il PNRR dell'Italia ottiene l'approvazione definitiva dall'UE il 13 luglio 2021 con una Decisione di esecuzione del Consiglio, che recepisce la proposta della Commissione europea. Il 28 luglio, l'Assemblea rinnova la fiducia al Governo, approvando definitivamente il disegno di legge n. 2332, di conversione, con modificazioni, del D.L.77/2021, sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia.

Il testo del documento denominato *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) – risposta alle richieste del dispositivo RRF – risulta strutturato in quattro principali parti precedute da una Premessa e da un Glossario: 1) Obiettivi generali e struttura del piano; 2) Riforme e investimenti; 3) Attuazione e monitoraggio; 4) Valutazione d'impatto macroeconomico. La seconda parte– *Riforme e investimenti* – è stata articolata, a sua volta, in due sezioni: 2A. Le riforme; 2B. Le missioni.

Le Missioni sono – di fatto – *aree generali* di intervento in cui è stato articolato il Piano<sup>10</sup>. La parte del testo dedicata ad esse è articolata in sei sottosezioni così denominate: 1) *digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*; 2) *rivoluzione verde e transizione ecologica*; 3) *infrastrutture per una mobilità sostenibile*; 4) *istruzione e ricerca*; 5) *inclusione e coesione*; 6) *salute*. Le Missioni «sono articolate in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento RRF [...], sebbene la formulazione segua una sequenza e una aggregazione lievemente differente» (PNRR, p. 15). Nella Fig.1 abbiamo rappresentato l'articolazione delle Missioni e delle rispettive Componenti.

In base alle *Linee guida* elaborate dalla Commissione Europea per l'elaborazione dei Piani di Ripresa e Resilienza nazionali, le *Componenti* sono gli *ambiti* in cui aggregare progetti di investimento e riforma dei Piani stessi. «Ciascuna componente riflette riforme e priorità di investimento in un determinato settore o area di intervento, ovvero attività e temi correlati, finalizzati ad affrontare sfide specifiche e che formino un pacchetto coerente di misure complementari. Le componenti hanno un grado di dettaglio sufficiente ad evidenziare le interconnessioni tra le diverse misure in esse proposte» (PNRR, p. 14). Il numero complessivo delle Componenti è 16.



Legenda: M=Missione; C=Componente

Fig. 1 – Articolazione delle Missioni e delle Componenti all'interno del PNRR (nostra elaborazione)

<sup>10</sup> Le sei missioni del PNRR sono coerenti con i sei pilastri del NGEU.

La descrizione di ciascuna *Missione* è realizzata mediante quattro parti precedute da una copertina che contiene il titolo e il “logo” della missione stessa: 1) un’infografica che ripresenta il logo della Missione, la cifra totale (in miliardi di Euro) delle risorse destinate alla Missione, il codice e la denominazione delle *Componenti* e le rispettive risorse, sempre in miliardi di Euro, destinate alla loro realizzazione per il triennio 2021-2023; 2) una descrizione sintetica delle linee di sviluppo di tutte le Componenti; 3) una presentazione di dettaglio di ciascuna Componente così articolata: a) una presentazione degli obiettivi generali; b) un quadro degli *ambiti di intervento* attorno ai quali sono state raggruppate le *misure* (suddivise in *riforme* e *investimenti*)<sup>11</sup> e le risorse complessive e di dettaglio per ciascuna misura; c) un’introduzione generale alla Componente; d) una descrizione di dettaglio delle singole misure articolata in *investimenti* e *riforme* (Fig. 2)<sup>12</sup>.

In base a questi elementi è possibile affermare che il PNRR presenta una propria specificità nell’ambito della tipologia testuale<sup>13</sup>. Si tratta, infatti, di un testo misto in cui la funzione descrittiva – minoritaria – si affianca a quella prevalentemente *normativa*.

In relazione a quest’ultimo aspetto, la ricerca testuale che qui viene presentata, parte dall’ipotesi che il PNRR presenti un livello di *coerenza interna* – in ragione delle modalità con cui è stato elaborato (a più mani e in tempi piuttosto ridotti) data la sua complessità e i vincoli contestuali di elaborazione – circa la sua strutturazione complessiva, rafforzata da alcuni rimandi interni, e alcune sue direttrici tematiche senza spingersi alla ricerca di una coerenza tematica su alcuni aspetti specifici come quello della formazione. Ed è anche questo aspetto che cercheremo di dimostrare con gli esiti della ricerca che presentiamo nei paragrafi successivi.

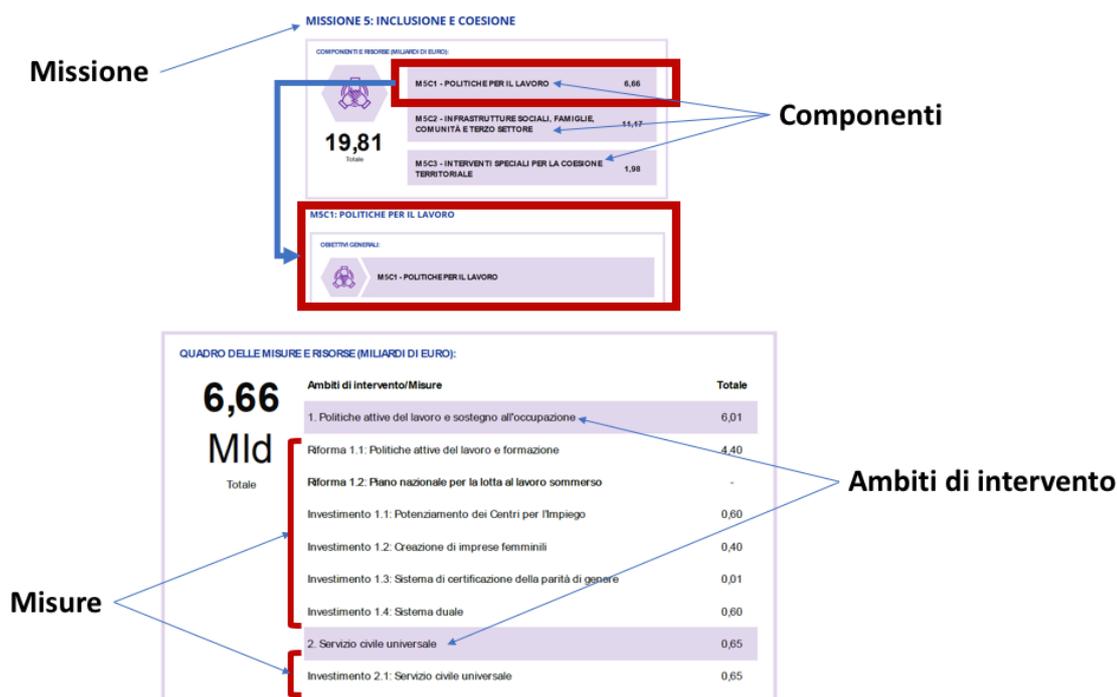


Fig. 2 – Struttura tipo della descrizione di una Missione all’interno del PNRR (nostra elaborazione)

<sup>11</sup> L’ambito di intervento M1C1.3 (*Innovazione organizzativa del sistema giudiziario*) prevede solo misure nella forma di *Investimenti*.

<sup>12</sup> Guida (2021, p. 4) si chiede se le riforme e gli investimenti sono – nella prospettiva del *project management* – dei veri e propri *progetti* e la sua risposta è la seguente: «mentre per alcune di queste voci elementari si può trattare già di progetti veri e propri, di ambito piuttosto definito, rappresentando esse l’ultimo livello verosimile di scomposizione gestionale, oltre che in ragione degli importi messi a disposizione, per altre voci si dovrebbe più propriamente parlare di programmi, se non ancora di portafogli, avendo un obiettivo dichiarato ancora di ampio spettro e risorse notevolmente maggiori».

<sup>13</sup> Dal punto di vista del *project management*, il PNRR viene considerato un «esempio storico molto interessante di applicazione di *portfolio management* [...], a sua volta costituito da programmi e progetti» (Guida, 2021, p. 4).

## Il trattamento informatizzato del testo

Il *corpus* testuale sottoposto ad analisi informatizzata è stato costruito a partire dal testo del Documento presente nel file in formato .pdf scaricato dal sito del Governo Italiano (<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>) in data 26 giugno 2021. Da questo testo sono stati eliminati i seguenti elementi perché ritenuti non utili al tipo di analisi da effettuare: l'Indice, il Glossario (in cui è presente solo l'esplicitazione degli acronimi), le intestazioni e i piè di pagina, i titoli delle sezioni presenti nelle pagine di copertina, le didascalie e le fonti delle figure, il testo inserito come immagine a pag. 15 (che contiene una descrizione di sintesi delle 6 missioni), le Figure con i relativi testi, le didascalie e le fonti delle Tavole, le Tavole con i relativi testi (compresi i brevi testi presenti nella Tavola 1.2 alle pp. 27-28 che sintetizzano le *Country Specific Recommendations* [CSR] presentate nel testo alle pp. 25, 26 e 28), le *infografiche* presenti all'inizio di ciascuna Missione e di ciascuna Componente delle Missioni (ad esclusione della descrizione degli obiettivi generali), le note a piè di pagina<sup>14</sup>.

In base a quattro variabili (Parte, Paragrafo, Sezione, Sottosezione) e alle relative modalità con cui abbiamo proceduto a codificare il testo del PNRR, il corpus è stato suddiviso in 87 documenti. Il file così strutturato è stato importato nel software T-LAB 2020.1 che lo ha suddiviso automaticamente in 2413 contesti elementari<sup>15</sup>. Le forme presenti nel testo sono 8716, le occorrenze 102291, i lemmi 5879 e gli hapax 3747<sup>16</sup>. Per le analisi sono stati scelti gli item con una soglia pari e/o superiore a 10 – quella proposta dal software – a cui sono stati aggiunti alcuni item di interesse per la ricerca con un numero di occorrenze inferiore a tale soglia<sup>17</sup> per un totale di 1140 item (lemmi).

Per procedere nel trattamento informatizzato del *corpus* – fase quantitativa dell'analisi – è stata definita come *strategia di analisi* quella di prendere in esame, in una prima fase, due parole chiave (*item*)<sup>18</sup> fondamentali: a) *formazione*, ossia il termine direttamente attinente al tema di nostro interesse nel presente articolo; b) *competenze*, termine strettamente interconnesso con quello precedente<sup>19</sup> in quanto fa riferimento all'oggetto/esito dell'attività di formazione. Espressioni come *formazione delle competenze* o *competenze da formare* fanno parte del linguaggio comune. Così come in associazione ad altri verbi – quali *promuovere, sviluppare, migliorare, acquisire, rafforzare*<sup>20</sup> – costituisce un elemento di alcune perifrasi che intendono esprimere un'attività di formazione.

Abbiamo deciso di lasciare isolati i lemmi *formazione* e *competenze* perché in questo modo poteva essere visualizzata più facilmente la ricchezza delle relazioni dei lemmi di nostro interesse con altri

---

<sup>14</sup> Il testo delle cinquantotto note a piè di pagina è costituito nella quasi totalità dei casi da riferimenti bibliografici e nei restanti da esplicitazioni di acronimi, integrazioni di dati quantitativi, spiegazioni di alcune espressioni in lingua inglese e brevi precisazioni di concetti tecnici.

<sup>15</sup> Nella fase di importazione, il software effettua una *segmentazione* del corpus in uno dei quattro possibili tipi di *contesti elementari*: frasi, frammenti, paragrafi, testi brevi. La necessità di suddividere ulteriormente il *corpus* – oltre ai *documenti* individuati in fase di codifica da parte del ricercatore – nasce dalla necessità di poter effettuare analisi che richiedono il calcolo delle co-occorrenze.

<sup>16</sup> Gli altri indici relativi al corpus sono i seguenti: Types/Tokens (TTR)=0,085; Root TTR=27,249; Corrected TTR=19,268; Log TTR=0,787; Hapax/Types=0,430.

<sup>17</sup> Gli item al di sotto della soglia di 10 occorrenza che sono stati inseriti sono i seguenti: occupabilità (9), *learning*(9), qualificazione (9), reskill (9), duale (9), laboratorio (8), abilità (7), skills (6), task (6).

<sup>18</sup> Nel software l'*item* corrisponde a un *lemma* – così come era chiamato nelle versioni precedenti del software – ossia la radice lessicale (o *lessema*) che definisce un insieme di parole appartengono alla medesima categoria grammaticale (verbo, aggettivo, etc.) così come avviene nei dizionari linguistici. Ad esempio, di norma, l'infinito presente per indicare tutte le forme di un verbo oppure il maschile singolare a cui vengono ricondotte tutte le forme dei sostantivi e degli aggettivi. Precisiamo che, per rendere più agevole la lettura del contributo, abbiamo talvolta utilizzato anche come sinonimi di lemma la parola *termine* oppure l'espressione *parole chiave*.

<sup>19</sup> Nel testo sono presenti altri termini – anche in lingua inglese – che richiamano obiettivi di apprendimento che possono essere sviluppati mediante la formazione: ad es., *soft skills, basic skills, capability, abilità, conoscenze*.

<sup>20</sup> Si tratta di verbi che troviamo nel PNRR associati al termine competenze.

termini<sup>21</sup>. Per riuscire a fare questo abbiamo annullato la funzione di verifica delle parole multiple (*multi-words*) in fase di caricamento del testo nel software. Circa il frazionamento del testo è stata scelta l'opzione dei *frammenti* e non quella delle frasi o dei paragrafi.

Per proseguire con questo tipo di analisi è stato necessario, quindi, sottoporre il testo a un trattamento particolare per isolare in modo adeguato i due termini chiave. Per quanto riguarda il termine *formazione*, abbiamo proceduto alla sua disambiguazione per differenziare il significato di “attività tesa a promuovere lo sviluppo di apprendimenti” dal significato di “dare forma a” (ad es., nel testo del PNRR è presente il seguente brano: «per prevenire la formazione di decisioni difformi»). In quest'ultimo caso abbiamo codificato il termine con *formazione\_ALTRO*<sup>22</sup>. Anche in relazione al lemma *competenze* abbiamo proceduto a una disambiguazione per distinguere il significato di *competenze* come ambito di intervento delimitato giuridicamente (*competenze\_DIR*)<sup>23</sup> da quello di *competenze* come risorse personali sviluppabili e/o sviluppate attraverso processi di apprendimento<sup>24</sup>.

In una seconda fase di analisi di approfondimento, sempre quantitativa, così come nella terza fase di tipo qualitativo, abbiamo scelto, per soli motivi di spazio, di procedere con l'analisi solo in relazione alla parola chiave *formazione* per riservare l'approfondimento del lemma *competenze* a un prossimo contributo.

Precisiamo che la logica di analisi che abbiamo seguito è del tipo *per approssimazione progressiva* alle aree semantiche del tema specifico di interesse. Abbiamo, infatti, dapprima descritto il contesto generale del PNRR, per poi individuare al suo interno la collocazione dei lemmi di interesse (*formazione* e *competenze*). Successivamente, in relazione a un solo lemma (*formazione*), abbiamo individuato i predecessori e i successori nonché le singole associazioni con altri lemmi per poi analizzare le “associazioni multiple” tra lemmi allo scopo di individuare i gruppi (*cluster*) di lemmi maggiormente associati con il termine *formazione*. In base a questo tipo di risultato è stato possibile individuare e selezionare un solo sottoinsieme del tema specifico (la *formazione* rivolta ai lavoratori delle organizzazioni di lavoro non pubbliche) rispetto al quale si è proceduto alla successiva analisi di tipo qualitativo.

---

<sup>21</sup> Segnaliamo tuttavia che nel testo sono presenti le seguenti espressioni composte in cui appare il termine *formazione*: *Sistema di Formazione professionale terziaria* (ITS), *Centri di alta formazione*, *Sistema di istruzione formazione professionale*, *Formazione professionale terziaria*, *Enti di formazione professionale*, *Formazione professionalizzante* (ITS), *Istituti di formazione professionale* (ITS), *Formazione continua in servizio*, *Scuola di Alta Formazione*, *Sistema della formazione professionale*, *Politiche attive del lavoro e formazione*, *Istruzione e Formazione Professionale*, *formazione in servizio*. Si è scelto di non inserire sotto il lemma *formazione* alcuni verbi che potevano essere considerati sinonimi del termine *formazione* (ad es., *aggiornamento*, *riqualificazione*) in ragione della scelta di fondo di intervenire il meno possibile sul testo originale del corpus.

<sup>22</sup> Sono presenti nel testo anche i termini inglese *training* (3) e *retraining* (1) che sono stati ricodificati con il lemma *formazione*. In tal modo il totale delle occorrenze del lemma *formazione* è passato da 138 a 142. Una delle occorrenze del termine *training* è all'interno dell'espressione *Not in Education, Employment or Training* (NEET) (1).

<sup>23</sup> Il termine *competenza* (al singolare) è presente nel testo del PNRR sempre con il significato giuridico di ambito di intervento. Sono stati uniti in un'unica espressione linguistica i seguenti termini: *Centri di competenza* (N=1);

<sup>24</sup> Nel testo sono presenti le seguenti espressioni linguistiche in cui è presente il lemma *competenze*: *Strategia Nazionale per le Competenze Digitali* (1); *Comunità di competenze* (*Community of practice*) (2); *Piano Nazionale Nuove Competenze* (5); *Fondo Nuove Competenze* (2) [va segnalato a questo proposito che nel testo è utilizzato due volte, da solo, il termine *Fondo* (nel medesimo paragrafo) per fare riferimento al *Fondo Nuove Competenze*]; *Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze* (1). Nel *corpus*, inoltre, sono presenti anche i termini *upskill* (11 occorrenze) (*miglioramento di competenze esistenti*) e *reskill* (9 occorrenze) (*apprendimento di nuove competenze*) il cui significato potrebbe essere assimilato a quello di espressioni del tipo *sviluppo di competenze*. Tuttavia, ai fini di questo contributo, abbiamo preferito non procedere a una loro ricodifica sotto il lemma *competenze* o *formazione* al fine di lasciare visibile questo tipo di lemma e la sua collocazione in relazione ai termini chiave da noi scelti per l'analisi. Da una prima analisi possiamo affermare che i lemmi *upskill* e *reskill* sono quasi esclusivamente associati al lemma *competenze*. Infatti, nei contesti elementari in cui è presente il lemma *competenze*, il lemma *upskill* è presente 9 volte sul totale di 11 occorrenze mentre il lemma *reskill* 7 volte su 9 occorrenze totali.

È in esito a questa analisi che sono stati individuati gli ambiti problematici presi in considerazione nell'ultimo paragrafo.

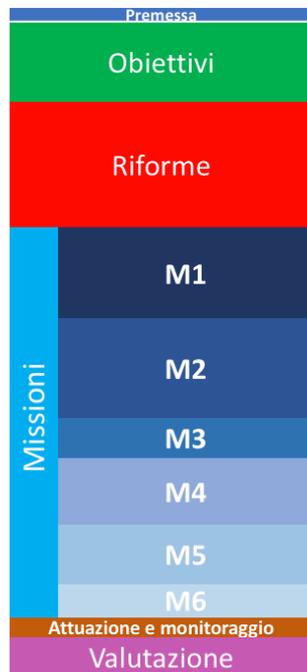
## Gli esiti dell'analisi testuale di tipo quantitativo

### Una visione d'insieme

Il primo tipo di analisi è stato quello di rilevare lo “spazio” riservato alle diverse sezioni in cui è suddiviso il PNRR per riuscire a costruire una rappresentazione del contesto in cui si inseriscono le parole chiave da noi analizzate. Per elaborare una visualizzazione dello spazio del testo dedicato a ciascuna sezione abbiamo elaborato i dati estratti da T-LAB utilizzando il software Excel per costruire un *grafico ad albero* (Fig. 3).

Di seguito sono riportate le percentuali di testo di ciascuna parte in cui è suddiviso il corpus che rispecchia sostanzialmente – alla luce delle scelte di costruzione del corpus – le percentuali del testo del PNRR. *Premessa*: 1,89%; *Obiettivi*: 12,39%; *Riforme*: 18,54%; *Missioni*: 58,68%; *Attuazione*: 2,88%; *Valutazione*: 5,62%.

Poiché la sezione Missioni è quella che occupa più della metà del corpus abbiamo calcolato anche lo “spazio” occupato dal testo di ciascuna Missione all'interno del complessivo 58,68% riservato a tutte le Missioni. Ecco di seguito l'esito: *Missione 1* (M1)=13,58%; *Missione 2* (M2)=15,14%; *Missione 3* (M3)=6%; *Missione 4* (M4)=9,94%; *Missione 5* (M5)=9,41%; *Missione 6* (M6)=4,61% (Fig. 3). La Missione a cui è dedicato uno spazio più ampio è quella relativa alla *rivoluzione verde e transizione ecologica* (M2) seguita da quella che riguarda la *digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo* (M1)<sup>25</sup>.



Legenda: L'altezza dei rettangoli è proporzionale alla numerosità dei lemmi presenti nel PNRR.

Fig. 3 – Percentuale di spazio del corpus occupato dalle Parti del PNRR

<sup>25</sup> Ricordiamo che i temi delle Missioni sono i seguenti: M1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; M2) rivoluzione verde e transizione ecologica; M3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; M4) istruzione e ricerca; M5) inclusione e coesione; M6) salute.

### Le occorrenze dei lemmi “formazione” e “competenze”

Il secondo tipo di analisi è stato quello di rilevare con quale frequenza – numero di occorrenze – gli item (lemmi) *formazione* e *competenze* sono presenti, dapprima nel corpus complessivo e, successivamente, nelle diverse sezioni del testo per riuscire a individuare se e in che misura vi è una concentrazione di tali lemmi in alcune sezioni piuttosto che in altre.

In relazione ai 1140 lemmi (item) selezionati per le analisi con un totale di 42.961 occorrenze, il lemma *competenze* si colloca alla 20<sup>a</sup> posizione per numero di occorrenza (N=187) mentre il lemma *formazione* alla 37<sup>a</sup> con 142 occorrenze (Fig. 4)<sup>26</sup>.

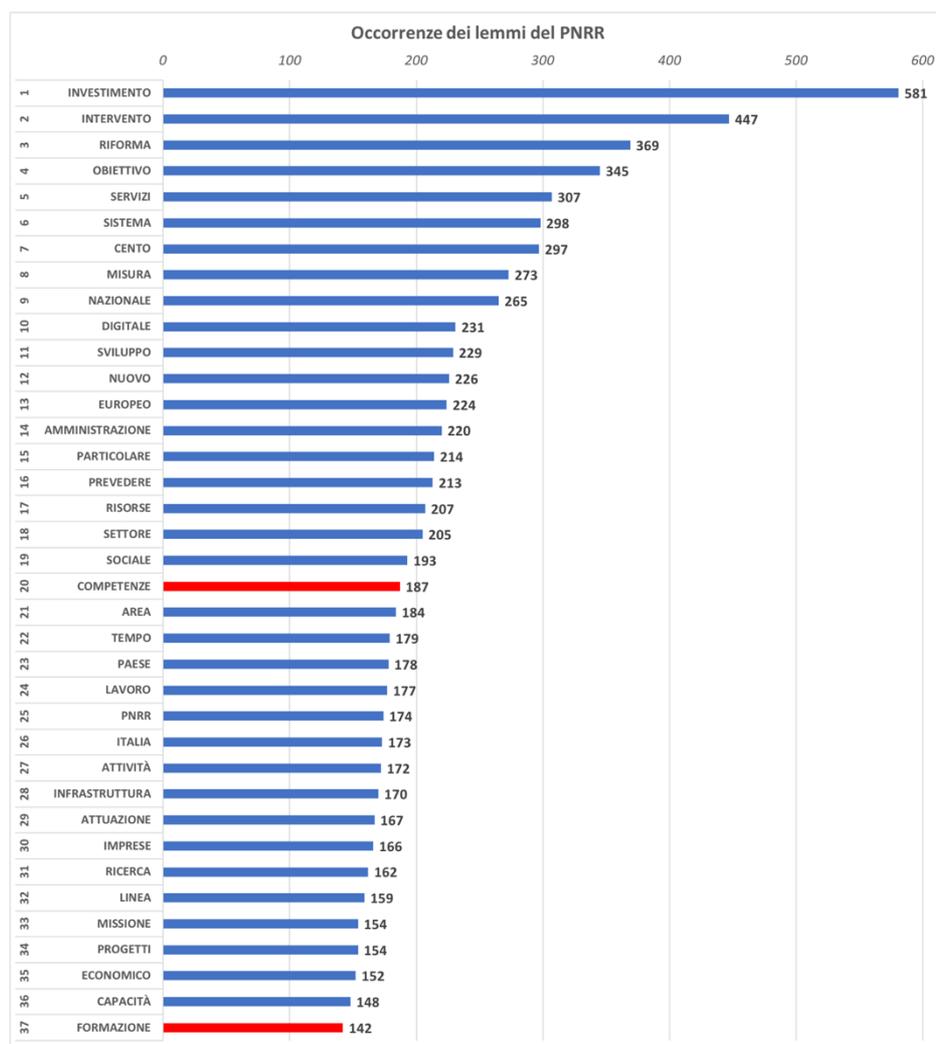


Fig. 4 – Occorrenze dei lemmi “formazione” e “competenze” nel corpus del PNRR

In relazione al secondo aspetto, invece, la distribuzione delle occorrenze delle parole chiave *formazione* e *competenze* nelle diverse parti del PNRR è la seguente<sup>27</sup>:

- le 142 occorrenze del lemma *formazione* sono così distribuite all’interno delle parti del PNRR: 4 nella Premessa, 11 negli Obiettivi, 17 nelle Riforme, 106 nelle Missioni, e 4 nella Valutazione. Non sono presenti occorrenze nella parte Attuazione e monitoraggio;

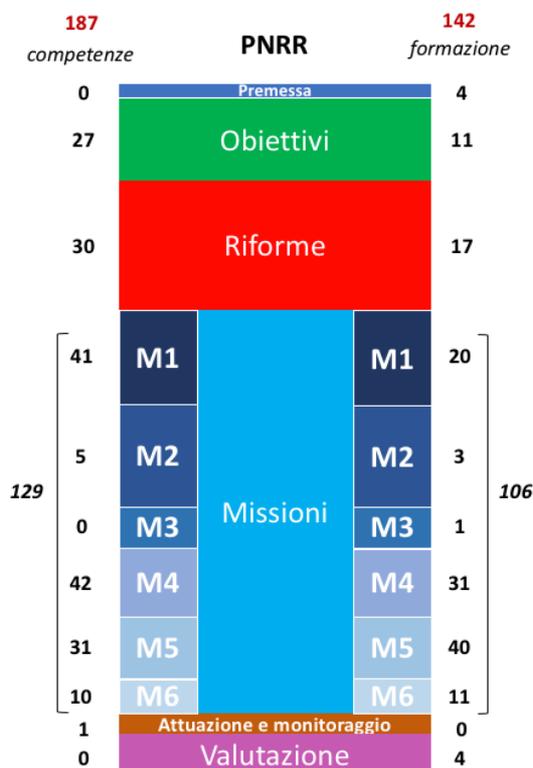
<sup>26</sup> Precisiamo che il lemma *formativo* si posiziona invece alla 307<sup>a</sup> posizione con 39 occorrenze.

<sup>27</sup> I valori per elaborare questa sezione dell’articolo sono stati ottenuti lanciando con T-LAB 2020.1 un’analisi delle concordanze utilizzando come elemento base di riferimento i lemmi.

- le 187 occorrenze complessive del lemma *competenze*, invece, sono così distribuite: 27 negli Obiettivi, 30 nelle Riforme, 129 nelle Missioni, 1 nell’Attuazione e monitoraggio. Non sono presenti occorrenze nella Premessa e nella Valutazione (Fig. 5)<sup>28</sup>.

Poiché le Missioni è la parte del PNRR in cui vi sono più occorrenze dei termini chiave *formazione* e *competenze*, abbiamo effettuato un’analisi di dettaglio della distribuzione delle occorrenze all’interno delle sei aree dedicate alle rispettive Missioni. Questo è il risultato:

- del totale di 106 occorrenze nella parte riservata alle Missioni, il lemma *formazione* appare con le seguenti frequenze: 20 nella M1; 3 nella M2; 1 nella M3; 31 nella M4; 40 nella M5; 11 nella M6. Questo significa che il lemma *formazione*, sebbene presente in tutte le Missioni è più frequente all’interno di quelle relative all’*inclusione e coesione (M5)* e alla *istruzione e ricerca (M4)*;
- per quanto riguarda il lemma *competenze*, invece, sul totale di 129 occorrenze presenti nella parte delle Missioni, queste sono le occorrenze relative a ciascuna missione: 41 nella M1; 5 nella M2; 42 nella M4; 31 nella M5; 10 nella M6. Non sono presenti occorrenze nella M3. In questo caso il lemma *competenze* è presente con un numero di occorrenze sostanzialmente eguale sia nella Missione relativa alla *digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo* sia in quella che riguarda l’*istruzione e ricerca*.



\* L'altezza dei rettangoli è proporzionale alla numerosità dei lemmi presenti nel PNRR.

Legenda: M1=digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; M2=rivoluzione verde e transizione ecologica; M3=infrastrutture per una mobilità sostenibile; M4=istruzione e ricerca; M5=inclusione e coesione; M6=salute.

Fig.5 – Occorrenze di lemmi “formazione” e “competenze” nelle diverse sezioni del PNRR

<sup>28</sup> Ci limitiamo qui solo ad accennare che nella Parte del PNRR intitolata Riforme sono maggiormente presenti le perifrasi con il lemma *competenze* – ad es., acquisire competenze, aggiornare competenze – per esprimere il concetto di formazione.

Da questi dati emerge in modo chiaro come il tema della *formazione* così come quello delle *competenze* venga toccato e sviluppato in più parti del documento – sebbene vi sia una particolare concentrazione in alcune parti – e che quindi per riuscire a effettuare una trattazione adeguata sia necessario avere una visione d’insieme.

Conclusa questa primo tipo di analisi quantitativa realizzata parallelamente sia sul lemma *formazione* sia su quello *competenze* tesa a delineare una mappatura dell’ambito di analisi, abbiamo sviluppato, come già sopra anticipato, un’analisi di dettaglio di tipo quantitativo e qualitativo solo in relazione al lemma *formazione* dal momento che l’analisi per entrambi i lemmi andrebbe oltre i limiti del presente scritto<sup>29</sup>.

### Le co-occorrenze del lemma *formazione*

A partire da un’analisi delle sequenze sono stati estratti, dapprima, alcuni diagrammi radiali che ci offrono una rappresentazione dei termini che hanno la probabilità più elevata di trovarsi prima (predecessori) o dopo (successori) del lemma *formazione* (Fig. 6). Questi diagrammi visualizzano la dimensione sintagmatica del lemma *formazione*<sup>30</sup> ossia la vicinanza (prossimità) fisico/visiva del lemma *formazione* con altri lemmi all’interno di una medesima frase. Nei casi dei *predecessori* si tratta dei termini che nel testo appaiono subito prima del lemma *formazione*: *istruzione, sistema, attività, lavoro, reclutamento, contratti, informazione, corsi, attivo, alto*. Nel caso, invece, dei *successori*, si tratta dei lemmi che, nel testo, seguono il lemma *formazione*: *professionale, personale, continua, lavoro, docente, digitalizzazione, supporto, base, insegnante, lavoratore*. Questo tipo di risultato ci offre una prima rappresentazione e approssimazione delle aree semantiche in cui si trova inserito il lemma *formazione*.

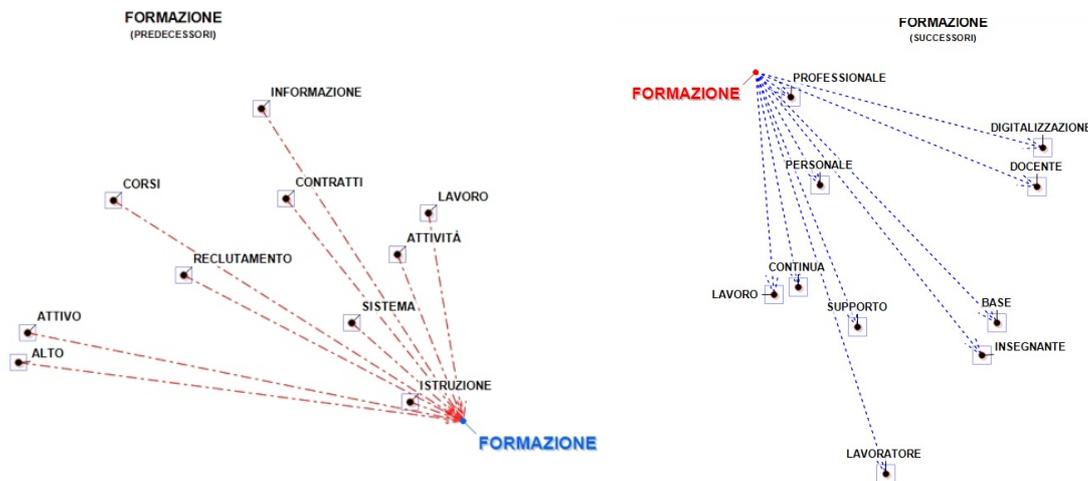


Fig. 6 – I predecessori e successori del lemma “*formazione*”

<sup>29</sup> Facciamo qui solo un breve riferimento al tema delle competenze che affronteremo in modo più articolato invece in un altro contributo. È interessante sottolineare come esista una forma di ipostatizzazione delle competenze laddove, ad esempio, viene utilizzata l’espressione «strumenti per la selezione e il reclutamento delle nuove competenze» (PNRR, 2021, p. 51) oppure l’espressione «per porre rimedio agli scarsi investimenti nelle competenze» (ivi, p. 198). Non si parla di selezione e reclutamento delle persone ma di competenze come se le persone coincidessero con le competenze o come se le competenze esistessero da sole senza le persone. E questa è uno dei possibili approcci di analisi delle competenze proposti in ambito economico-aziendalistico che, seppur legittimo dal punto di vista della ricerca, spinge a costruire un’immagine della realtà della formazione e sviluppo delle competenze non come risorse di una persona che può non favorire un adeguato intervento sulla realtà della formazione.

<sup>30</sup> Nella linguistica strutturale il sintagma è un qualsiasi segno costituito da una *successione* di unità lessicali e grammaticali. L’aggettivo *sintagmatico* indica ciò che riguarda la *successione* degli elementi in un determinato contesto linguistico quale, per esempio, una frase.

Successivamente, mediante la funzione di analisi *associazioni di parole*, è stata effettuata un'analisi delle co-occorrenze estendendo l'ambito di associazione all'intero *contesto elementare* – che, nel nostro caso, lo ricordiamo, è il frammento di testo – del lemma *formazione* con i lemmi selezionati in automatico dal software<sup>31</sup>. L'esito di questa analisi è l'istogramma riportato in Fig. 7 che consente di visualizzare le differenze tra i valori del coefficiente di associazione<sup>32</sup> tra il lemma *formazione* e le percentuali delle co-occorrenze (Francia, 2021, p. 51).

Si tratta di un indice cosiddetto del 'primo ordine' ottenuto applicando una formula che include valori di co-occorrenza e occorrenza. In questo caso, in cui viene rilevato il fenomeno della co-occorrenza all'interno del medesimo contesto elementare, solo in parte si trova una corrispondenza con i risultati dei grafici radiali dei predecessori e successori. Infatti, ad esempio, il lemma *competenze*, pur non essendo un predecessore o un successore del lemma *formazione* (come nel caso del lemma *professionale* e *istruzione*), risulta – all'interno del medesimo contesto elementare – uno dei lemmi che maggiormente co-occorre con quello di *formazione*. Ciò giustifica il lavoro realizzato nella prima parte di questo articolo così come la decisione di riservare all'analisi del lemma *competenze* un prossimo specifico contributo come sopra anticipato.

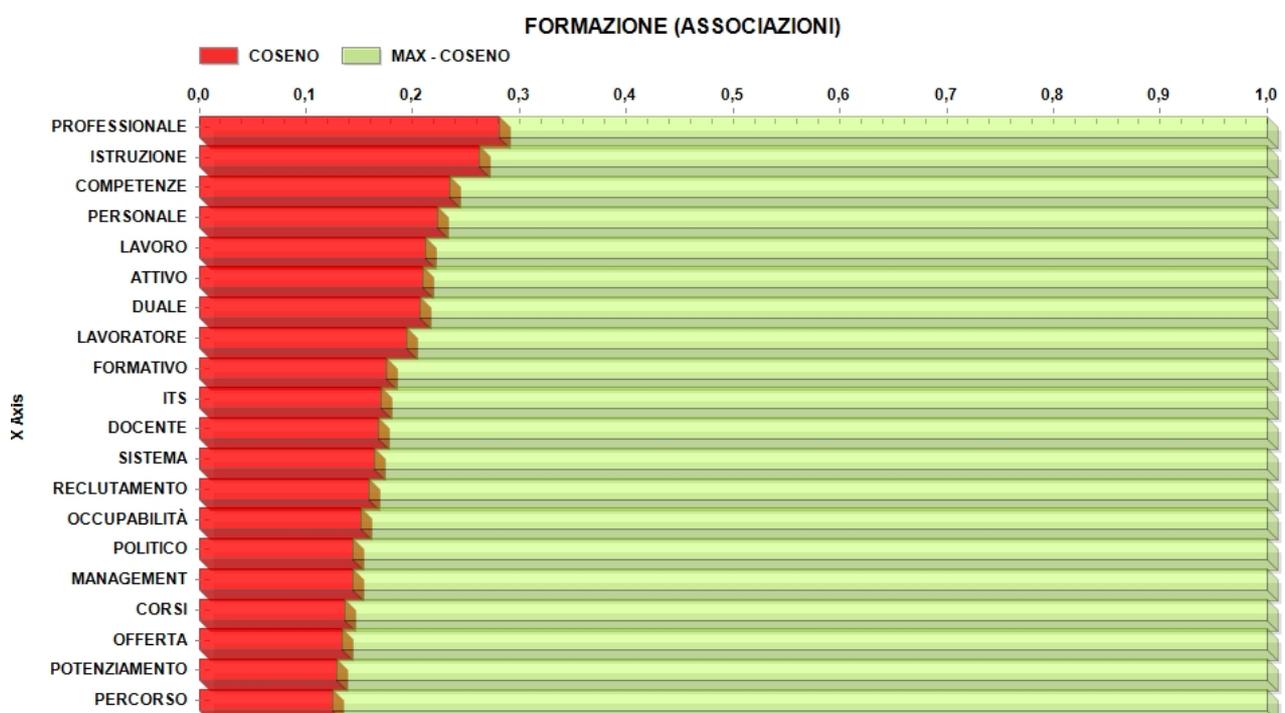


Fig. 7 – Percentuale di co-occorrenza dei lemmi del corpus con il lemma *formazione* sul totale delle occorrenze.

<sup>31</sup> Da questo tipo di analisi risulta che il numero di contesti elementari in cui si trova il lemma *formazione* è pari a 120 sul totale di 2413 contesti elementari.

<sup>32</sup> Nella presente analisi è stato scelto come indice di associazione il *coseno* che varia da un minimo di 0 a un massimo di 1. L'indice del *coseno* è calcolato utilizzando la seguente formula  $\frac{a}{\sqrt{a+b} \cdot \sqrt{a+c}}$  ove, date due unità lessicali ( $ul_1$  e  $ul_2$ ) all'interno del medesimo contesto elementare: a=numero di contesti in cui co-occorrono  $ul_1$  e  $ul_2$ ; b=numero di contesti in cui è presente solo  $ul_1$  e non  $ul_2$ ; c=numero di contesti in cui è presente solo  $ul_2$  e non  $ul_1$ . «Tutti gli indici di associazione (o di prossimità) «sono ottenuti attraverso una normalizzazione dei valori di co-occorrenza concernenti coppie di parole; quindi [...] due parole mai co-occorrenti hanno un indice di associazione pari a '0'» (Francia, 2021, p. 53). Utilizzando un concetto della linguistica strutturale, possiamo affermare il coseno rileva un fenomeno che riguarda «l'asse sintagmatico (combinazione e prossimità 'in praesentia', cioè parole 'l'una accanto all'altra' in una specifica frase)» (*Ibidem*).

Da questo grafico è già possibile evidenziare come il lemma *formazione* sia associato a termini che rimandano ad ambiti semantici diversi. Questo, tuttavia, apparirà in modo ancor più evidente negli esiti delle analisi che presentiamo nel paragrafo successivo.

### *I gruppi di lemmi co-occorrenti con il lemma formazione*

Un terzo tipo di analisi, sempre di tipo quantitativo, è stato realizzato per individuare – sempre entro una logica di *progressiva approssimazione* – una mappa generale degli ambiti terminologici/semantici entro cui è inserito il lemma *formazione*. Si tratta della individuazione di gruppi (*cluster*) di associazioni di lemmi all'interno dell'intero testo per riuscire a individuare una prima mappa degli ambiti semantici complessivi. Sempre mediante la funzione di analisi *associazioni di parole* è stata effettuata un'analisi delle co-occorrenze (utilizzando l'indice del coseno) – con i lemmi selezionati in automatico dal software – ed è stato costruito il grafico riportato nella Fig. 8. Grazie al supporto della visualizzazione a colori, per quanto riguarda il lemma *formazione*, è stato possibile individuare *11 principali aree di associazione* composte da un numero variabile di lemmi<sup>33</sup>. Di queste, nove sembrano individuare/delimitare un'area semantica in modo abbastanza chiaro anche alla luce della bassa numerosità dei lemmi e della loro reciproca co-occorrenza:

- il *potenziamento* dell'*offerta formativa* (area di colore arancione)<sup>34</sup>;
- l'aumento *qualitativo* e *quantitativo* della *formazione* (area di colore verde chiaro);
- le *formazione* nei *centri* per l'*impiego* (area di colore grigio scuro);
- la *formazione* dei *docenti* e *insegnanti scolastici* (area di colore blu);
- la *formazione* nell'ambito del Sistema Sanitario Nazionale (*SSN*) e in relazione con la *ricerca scientifica* (area di colore azzurro);
- la *formazione* per il *reclutamento* e la *selezione* del *personale amministrativo* (area di colore rosa);
- la *formazione*, in una prospettiva *generazionale*, rivolta ai *giovani* per l'*occupazione* e con attenzione alla parità di *genere* e in relazione al *servizio civile universale* (area di colore marrone);
- la *formazione duale* di tipo *professionale* realizzata negli *istituti* di *formazione terziaria (ITS)* (area di colore viola);
- la *formazione* come *politica attiva* del *lavoro* rivolta al *lavoratore* per favorirne l'*occupabilità* nel *mercato del lavoro* (area di colore verde scuro);

Altri due gruppi di lemmi, invece, risultano di più complessa interpretazione e delimitazione semantica, sia in ragione del fatto che le co-occorrenze tra i lemmi, in uno dei due gruppi, non sono numerose essendo presente come dominante solo quella con il lemma *formazione*; sia perché, nell'altro caso, è presente un elevato numero di lemmi. Tuttavia, è possibile individuare – in via preliminare e del tutto provvisoria – alcuni sottogruppi all'interno dei singoli gruppi (*cluster*):

- un primo sottogruppo è quello dei verbi o dei nomi deverbali<sup>35</sup>: *erogare*, *acquisizione*, *incremento*. Il secondo sottogruppo, invece, fa riferimento a sostantivi, aggettivi e locuzioni: *contratto* (di *formazione*); *corsie percorsi di studio* (e di *formazione*), a *distanza*; (*formazione al management*); *specifico*, *accordo*, *fabbisogno*, *azienda*; *sfida* (area di colore rosso). Anche questa area semantica sembra legata alla offerta/ricezione di attività di *formazione* in relazione, però, al mondo delle aziende (*accordo*, *specifico*, *fabbisogno*, *sfida*);
- in egual modo, nel secondo caso, un primo sottogruppo è quello composto dai verbi o dai nomi deverbali: *promuovere*, *favorire*, *ridurre*, *accompagnare*, *mirare*, *assicurare*, *modernizzazione*, *transizione*, *istituzione*, *integrazione*, *rafforzamento*. Il secondo sottogruppo, invece, fa

<sup>33</sup> La costruzione delle frasi di senso compiuto utilizzando i lemmi presenti nel grafico è stata possibile mediante la consultazione del file di *concordanze* estratto utilizzando il software T-LAB.

<sup>34</sup> Abbiamo riportato in *corsivo* i lemmi che appaiono nel grafico e che sono maggiormente co-occorrenti – ossia che sono più frequentemente vicini nel testo – con il lemma *formazione*.

<sup>35</sup> I *nomi deverbali* sono sostantivi che derivano da verbi.

riferimento a sostantivi, aggettivi e locuzioni: *reforme, contesto, nuovo, sistema* (di formazione), (piano) *straordinario, programmi*, (formazione) *continua, competenze, investimenti, attività, interventi, educazione digitale, intenzione*, in *linea* con, *particolare, locale* (area di colore arancione). In questo caso, invece, l'area semantica sembra spostata più sul *cambiamento* che può essere favorito tramite interventi di formazione su un piano più generale di sistema e/o contesto ma anche in relazione a una dimensione locale.

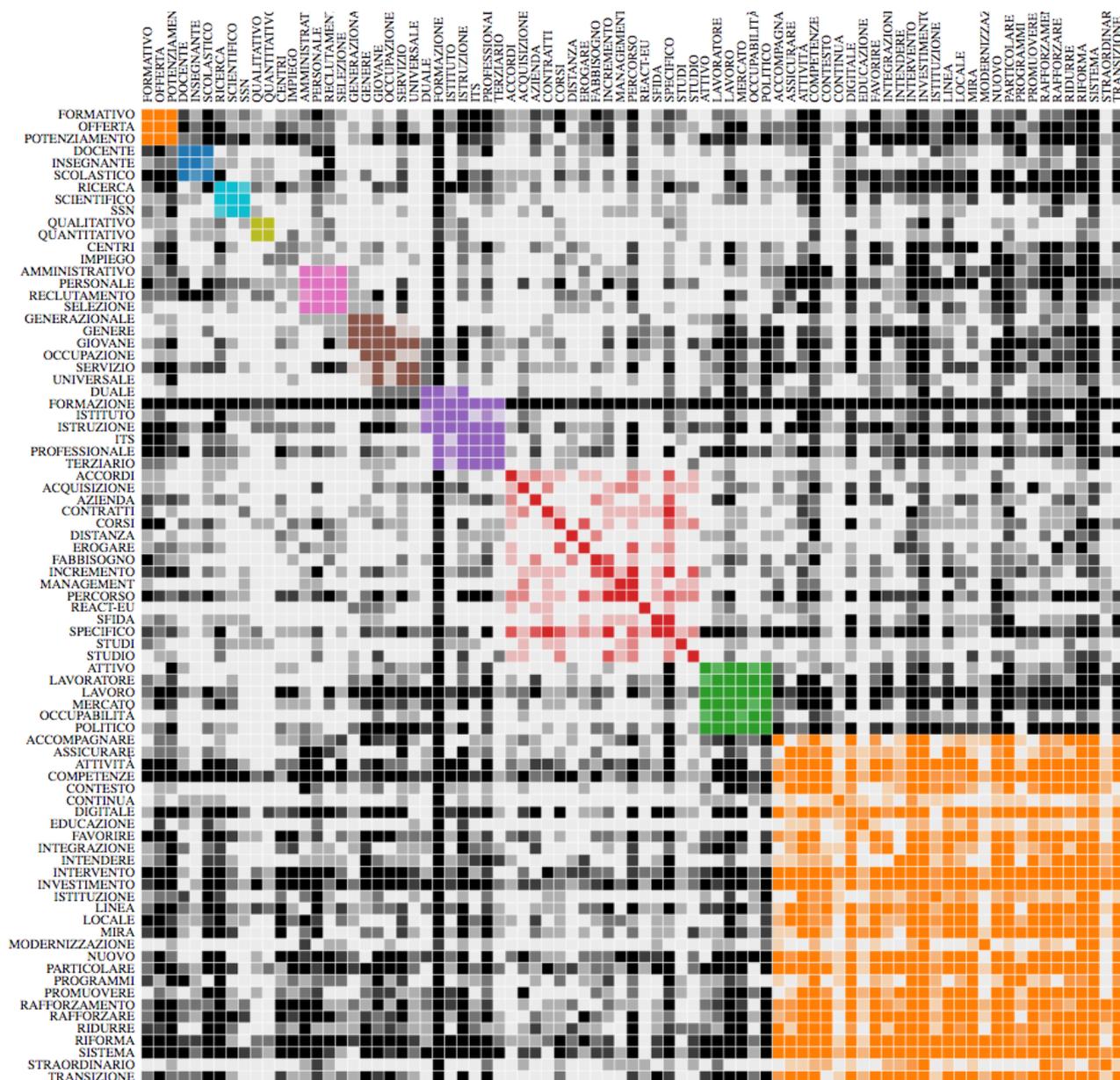


Fig. 8 – I cluster di lemmi co-occorrenti con il lemma *formazione* nel PNRR

Le informazioni che possono essere ricavate dalla Fig. 8 giustificano la scelta di isolare il tema della *formazione* nelle organizzazioni di lavoro (aziende/imprese) *private* rispetto a quelle pubbliche (pubblica amministrazione [PA], istituti scolastici, Università, sistema sanitario). Dal momento che questi ambiti di intervento formativi sono regolamentati da normative specifiche, riserveremo a questo tema un altro contributo per focalizzare in questo articolo la nostra attenzione alla trattazione – in forma diretta e indiretta – del tema della formazione rivolta ai lavoratori delle imprese/aziende private e di privato sociale.

## **Gli esiti dell'analisi qualitativa: la formazione rivolta ai lavoratori del settore *non pubblico*<sup>36</sup>**

Dopo questo primo tipo di analisi quantitativa siamo passati a un'analisi di tipo *qualitativa*. Infatti, sono stati estratti tutti i contesti elementari di testo (N=120) in cui è presente il lemma *formazione* suddivisi in base alle variabili utilizzate in fase di trattamento preliminare del testo<sup>37</sup>. Successivamente si è passati ad analizzare qualitativamente ciascun contesto elementare per riuscire a individuare quelli che rispondevano ai criteri scelti per la presente analisi, ossia la formazione rivolta ai lavoratori delle organizzazioni di lavoro *non pubbliche*<sup>38</sup>. In questa fase si è più volte tornati sul testo originale per riuscire a contestualizzare all'interno di contesti testuali più ampi anche i singoli *contesti elementari*<sup>39</sup>.

Il tema della *formazione* rivolta ai lavoratori delle imprese/aziende *non pubbliche* – che una sola volta viene qualificata nel testo del PNRR come formazione *continua* – viene sviluppato in modo *esplicito* ed *articolato*, come era prevedibile da quanto emerso sopra, all'interno della Parte del PNRR denominata Missioni. In particolare, all'interno delle seguenti sezioni:

- *M1C2: Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo*
- *M5C1.1: Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione*

Inoltre, il tema viene trattato in *modo indiretto* – ossia in forma non esplicitamente specifica con solo alcuni accenni – nelle seguenti Missioni/Componenti/Ambiti di intervento:

- *M1C3: Turismo e cultura 4.0* (tutti e quattro gli ambiti di intervento);
- *Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica*
- *M4C2.1 Rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese.*

Un discorso a parte merita la trattazione del tema della formazione rivolta ai lavoratori del settore *non pubblico* nelle altre parti del PNRR (Premessa, Obiettivi, Riforme e Valutazione dell'impatto macroeconomico) soprattutto per la sua breve o quasi del tutto assente trattazione (come ipotizzabile da quanto abbiamo visto nei paragrafi precedenti).

Di seguito inizieremo a prendere in esame il tema della formazione rivolta ai destinatari di nostre interesse nella parte delle Missioni, partendo da quelle (*Missione 5 e Missione 1*) in cui il tema è stato sviluppato in modo più articolato e in forma esplicita per poi passare alle Missioni 2 e 4 in cui invece il tema è stato trattato in forma indiretta. Nella *Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile)* non viene fatto alcun accenno al tema della formazione professionale rivolta ai lavoratori del settore non pubblico mentre nella *Missione 6 (Salute)* il riferimento al tema della formazione riguarda solo il personale delle strutture sanitarie che sono organizzazioni pubbliche o accreditate/convenzionate con il sistema pubblico. Passeremo, poi, a prendere in esame brevemente, il tema della formazione continua nelle altre parti del PNRR: Premessa, Obiettivi, Attuazione e monitoraggio, Valutazione dell'impatto macroeconomico.

---

<sup>36</sup> In questo paragrafo i riferimenti al testo del PNRR sono stati riportati tra “caporali” (« ») senza specificare la pagina del documento per non appesantire la lettura del testo. Il richiamo alle specifiche sezioni del PNRR rendono facilmente identificabile nel documento il testo citato. Il corsivo è stato da noi aggiunto per dare maggiore enfasi ai lemmi di interesse per il presente contributo.

<sup>37</sup> Il numero dei *contesti elementari* in cui è presente il lemma *formazione* (N=120) non coincide con le occorrenze complessive del medesimo lemma (N=142) poiché in alcuni contesti elementari il lemma è presente più di una volta.

<sup>38</sup> Va tenuto presente che il lemma *formazione*, in questa fase dell'analisi, è stato da noi indagato all'interno del PNRR avendo come riferimento un concetto guida di formazione inteso come processo formativo che, nel suo complesso, oltre alle attività formative “dirette” – ossia quelle che vedono l'interazione tra in “formatore” e i lavoratori nei diversi ambienti di apprendimento (aula, azienda, esterno, a distanza) – considera come momenti intrinseci di tale processo anche l'analisi dei fabbisogni formativi e la certificazione delle competenze.

<sup>39</sup> Il testo del PNRR è sempre stato riportato tra « » specificando la sezione da cui è stato tratto ma senza riportare di volta in volta il numero della pagina per non appesantire la lettura del testo. I corsivi sono stati aggiunti da noi per richiamare l'attenzione del lettore su alcuni termini chiave.

## *La formazione nella Missione 5 – Inclusione e coesione*

Nell'Introduzione generale alla Missione 5<sup>40</sup> si afferma che la «formazione e riqualificazione dei lavoratori» è tra le «politiche di sostegno all'occupazione» fondamentali per supportare «la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale». Alla «formazione» e al «miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche» viene riconosciuto il fatto che «miglioreranno» la «mobilità dei lavoratori» e che consentiranno di «raccogliere le future sfide del mercato del lavoro». Per fare questo, però, è necessaria «l'introduzione di una riforma organica e integrata in materia di politiche attive e formazione».

La tematizzazione specifica e più articolata del tema della formazione rivolta ai lavoratori del settore non pubblico avviene all'interno della Componente *M5C1 – Politiche per il lavoro*. Tuttavia, prima di procedere all'analisi dei contenuti di questa Componente, va fatta una precisazione circa i destinatari delle attività di formazione per meglio contestualizzare quanto verrà successivamente affermato.

Le categorie di lavoratori destinatarie degli interventi/misure di questa componente sembrano principalmente tre: 1) i lavoratori *disoccupati*; 2) i lavoratori in *transizione occupazionale* (percettori di Ric., NASPI, DIS-COLL<sup>41</sup>, CIGS)<sup>42</sup>; 3) i lavoratori *occupati*<sup>43</sup>. Trasversalmente a queste categorie viene fatto riferimento alle «persone con disabilità» e a «categorie più vulnerabili».

Una categoria particolare di persone non occupate (o forse sarebbe meglio definirle *inoccupate*) – che non rientra nell'ambito specifico di indagine di questo contributo – sono i *giovani* che nel testo del PNRR sono distinti tra coloro che sono ancora in fase di preparazione al mondo del lavoro (*i giovani* in generale) e i NEET (*Not in Education, Employment or Training*) a cui si fa riferimento nel PNRR per sette volte.

Unitamente ai giovani (in generale) e ai NEET nell'ambito di intervento *M5C1.1 Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione – Misura Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e formazione* si fa riferimento anche a una categoria denominata genericamente «adulti» in modo particolare alle «persone con competenze molto basse».

Fatta questa puntualizzazione proseguiamo con l'analisi di dettaglio dei contenuti. Nell'introduzione della Componente *M5C1 – Politiche per il lavoro*, si afferma che tra gli obiettivi generali della Componente vi sono il potenziamento – a fianco delle politiche attive del mercato del lavoro – della «formazione professionale» nonché la «revisione della governance del sistema di *formazione* professionale in Italia» e l'innalzamento del «livello delle tutele attraverso la *formazione*». Nello specifico, due degli obiettivi strategici di questa componente sono: 1) dotare «le *persone* di *formazione* adeguata» e facilitare le «transizioni lavorative»<sup>44</sup> per «aumentare il tasso di occupazione»; 2) «aumentare quantità e qualità dei programmi di *formazione* dei *disoccupati* e dei giovani, in un contesto di investimento *anche* sulla *formazione continua* degli *occupati*». A questi

---

<sup>40</sup> Il continuo riferimento e richiamo – peraltro inevitabile – alla normativa europea viene ulteriormente confermato dal fatto che in relazione a questa Missione viene affermato come le tre componenti in cui si articola la Missione 5 rispondono alle raccomandazioni della Commissione europea n. 2 per il 2019 e n. 2 per il 2020,

<sup>41</sup> L'indennità di disoccupazione mensile “DIS-COLL” è una prestazione a sostegno dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione (articolo 15, decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22).

<sup>42</sup> Questa categoria di persone viene denominata all'interno del PNRR anche con le seguenti espressioni: «beneficiari di strumenti di sostegno (NASPI e DIS-COLL)», «beneficiari del reddito di cittadinanza», «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)».

<sup>43</sup> Va sottolineato che il termine *occupati* appare all'interno del PNRR solo 7 volte: quattro volte a proposito di analisi/tabelle descrittive; tre volte all'interno della descrizione di questa Missione. Il termine *disoccupati*, invece, appare 8 volte: una all'interno della Parte degli Obiettivi; le restanti sette volte solo all'interno di questa Missione.

<sup>44</sup> Sempre in questa introduzione si parla di «*persone in transizione occupazionale* (percettori di RdC, NASPI, CIGS)».

due obiettivi strategici, in cui viene fatto un riferimento esplicito alla formazione, se ne aggiunge anche un terzo – «ridurre il mismatch di competenze» – in cui il riferimento alla formazione è indiretto ma pur sempre presente.

Per raggiungere tali obiettivi strategici vengono proposti i seguenti interventi che coinvolgono la formazione e che verranno successivamente ripresi e articolati all'interno del successivo ambito di intervento M5C1.1 *Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione*:

- 1) ridefinizione degli «strumenti di presa in carico dei *disoccupati* con politiche attive che, a partire dalla profilazione della persona, permettano la costruzione di *percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze* e di accompagnamento al lavoro»;
- 2) adozione del “Piano Nazionale Nuove Competenze”, mediante la fissazione di standard di *formazione* per i *disoccupati* censiti dai centri per l'impiego»;
- 3) «rafforzamento del sistema della *formazione professionale*, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati»;
- 4) «per i *lavoratori occupati* è inoltre previsto, a valere sulle risorse di REACT-EU, il potenziamento del *Fondo nuove competenze* al fine di permettere alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro e di favorire attività di *formazione* sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali».

L'ambito di intervento M5C1.1 *Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione* è articolato nelle seguenti *misure* (2 *riforme* e 4 *investimenti*): *Riforma 1.1*: Politiche attive del lavoro e *formazione*; *Riforma 1.2*: Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso; *Investimento 1.1*: Potenziamento dei Centri per l'Impiego; *Investimento 1.2*: Creazione di imprese femminili; *Investimento 1.3*: Sistema di certificazione della parità di genere; *Investimento 1.4*: Sistema duale<sup>45</sup>.

La misura *Riforma 1.1* – nel cui titolo il lemma *formazione* è presente in associazione con l'espressione «politiche attive del lavoro» – ha lo scopo di «introdurre un'ampia e integrata riforma delle politiche attive e della *formazione professionale*». Per raggiungere tale scopo vengono individuate le seguenti attività:

- supportare «i percorsi di *riqualificazione* professionale e di reinserimento di lavoratori in *transizione* e *disoccupati* (percettori del Reddito di Cittadinanza, NASPI e CIGS)»<sup>46</sup>;
- definire, «in stretto coordinamento con le Regioni, *livelli essenziali di attività formative* per le categorie più vulnerabili»<sup>47</sup>.

Due sono le «linee di intervento» che il Governo intende sviluppare in modo specifico attraverso l'adozione di altrettanti programmi/piani:

- il *Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*, che sarà adottato «con un decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni». Tale programma – che riguarda prevalentemente le politiche attive del lavoro e in particolare i servizi

---

<sup>45</sup> I riferimenti – diretti e indiretti – al tema della formazione presenti in questo ambito di intervento costituiscono, come già precisato ampiamente nei paragrafi precedenti, l'oggetto di indagine su cui focalizziamo la nostra attenzione. Tuttavia, è opportuno precisare che, anche in questo ambito di intervento, è presente sia un riferimento alla formazione che dovrà essere realizzata in relazione al personale degli enti pubblici – in primis le Regioni per quanto riguarda i Centri per l'impiego – sia un riferimento al sistema di istruzione e formazione (duale).

<sup>46</sup> Nella nota n. 31 a pag. 198 viene precisato che «la cassa integrazione e la NASPI sono finanziate in legge di bilancio e la riforma degli ammortizzatori sociali avverrà nel rispetto della sostenibilità finanziaria prevista dalle Country Specific Recommendations».

<sup>47</sup> Nel testo non viene ben specificato il significato attribuito al concetto di «vulnerabili».

per il lavoro – ha l’obiettivo di favorire la «presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale personalizzata<sup>48</sup>» a «livello territoriale»;

- il *Piano Nazionale Nuove Competenze*<sup>49</sup> (PNNC) che sarà promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l’ANPAL e d’intesa con le Regioni. L’obiettivo del Piano è «riorganizzare la *formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati*». L’adozione del *Piano Nazionale Nuove Competenze* è prevista entro il quarto trimestre (Q4) del 2021 così come per il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL). È nell’ambito di questo PNNC che viene affrontato nello specifico affronta il tema della *formazione* rivolta ai lavoratori *non pubblici disoccupati*.

In relazione alle modalità attraverso cui il *Piano nazionale nuove competenze* intende raggiungere l’obiettivo queste sono le azioni specifiche previste:

- il rafforzamento del sistema della *formazione* professionale;
- 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).

Un secondo aspetto importante del *Piano nazionale nuove competenze* riguarda la sua *integrazione con altre iniziative* previste dal PNRR stesso, che riguardano due tipi di destinatari diversi rispetto ai lavoratori:

- le misure in favore dei *giovani* – quale il rafforzamento del sistema duale (cfr. investimento 1.5) – e dei NEET;
- le azioni per le «*competenze degli adulti*, a partire dalle persone con competenze molto basse».

In questa *Riforma 1.1*, viene fatto riferimento anche a un ulteriore gruppo di destinatari, i «lavoratori occupati», i cui interventi, però, verranno finanziati attraverso un «rafforzamento» di uno strumento già esistente ossia il *Fondo nuove competenze*<sup>50</sup> allo scopo di «favorire attività di *formazione* sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali». Circa questo tipo di intervento rivolto ai *lavoratori occupati* e finanziato, per quanto riguarda gli aspetti *direttamente formativi*, *anche* con il *Fondo nuove competenze*, il testo del PNRR specifica – riprendendo quello proposto dal Fondo nuove competenze – un *processo operativo per la sua attuazione* che prevede le seguenti tappe:

- stipula di «specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali»;
- individuazione del «fabbisogno formativo per la specifica azienda, il settore o il territorio»;
- realizzazione dell’«aggiornamento professionale richiesto».

Il *finanziamento* di questo processo è previsto attingendo a due risorse economiche già disponibili e che si possono integrare per raggiungere il medesimo scopo:

- le risorse del *Fondo nuove competenze* per quanto riguarda «il costo delle ore trascorse in *formazione*» con un «rafforzamento» di 1 miliardi di euro «finanziato da REACT-EU»;
- le risorse dei *Fondi interprofessionali* che le «imprese» *possono eventualmente* utilizzare per coprire i «costi della *formazione* (docenti e aule)».

---

<sup>48</sup> È molto probabile che l’estensore del PNRR intendesse con l’espressione *progettazione professionale personalizzata* il supporto alla realizzazione di un progetto di sviluppo professionale personalizzato. Si tratta di un’azione di tipo orientativo.

<sup>49</sup> Bisogna prestare attenzione a non confondere il “Piano nazionale nuove competenze” con il “Fondo nuove competenze”.

<sup>50</sup> Si tratta di un fondo istituito in via sperimentale nel 2020 allo scopo di «consentire alle aziende di rimodulare l’orario di lavoro».

È previsto, tuttavia, un'estensione dell'uso del *Fondo nuove competenze* anche per attività di formazione rivolte ai *lavoratori in situazione di criticità*. Infatti, il testo del documento afferma che tale Fondo «può essere attivato anche per aziende che utilizzano la Cassa integrazione e, quando i trattamenti sono volti a far fronte a ristrutturazioni o crisi strutturali, le attività di *formazione* promosse sono cruciali per accompagnare processi di *ricollocazione* della forza lavoro ovvero aiutare la transizione verso nuova occupazione».

Va segnalato che all'interno di questo *ambito di intervento* il riferimento alla *formazione* rivolta ai *lavoratori* del settore non pubblico viene effettuato anche in relazione al sistema dei Centri per l'impiego (misura *Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'Impiego*). Ci soffermiamo anche su questa parte del PNRR non tanto per le misure che riguardano questo sistema in sé – che non rientrano a rigore nel nostro studio poiché riguarda un'organizzazione di lavoro pubblica – ma per le implicazioni dirette che esso ha sul *processo formativo* nel suo complesso – dall'analisi dei fabbisogni alla certificazione delle competenze – rivolto ai lavoratori delle imprese non pubbliche.

Circa il fenomeno della *formazione* in relazione al sistema dei *Centri per l'impiego*, si afferma che mediante «interventi addizionali» le Regioni, all'interno del proprio *Piano regionale di potenziamento dei Centri per l'Impiego*, devono prevedere iniziative per rafforzare le seguenti attività dei Centri per l'Impiego rivolte al mondo delle imprese e ai lavoratori:

- «progettazione e realizzazione (anche mediante *formazione* a distanza - FAD) di interventi formativi per l'*aggiornamento* delle competenze dei lavoratori»;
- «analisi dei fabbisogni (ad esempio [...] *allineamento delle competenze* con le esigenze delle imprese)»;
- «promozione dei servizi di *identificazione, validazione e certificazione delle competenze* (IVC) nell'ambito del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze)»;
- «promozione della *integrazione territoriale* dei servizi per l'impiego con gli altri servizi, in particolare quelli sociali e quelli per l'istruzione e la *formazione*».

#### *La formazione nella Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*

Nella *Componente M1C2: Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo*<sup>51</sup>, a proposito della *misura di investimento* «Transizione 4.0» – che prevede «misure di incentivazione fiscale» come «tassello fondamentale della strategia complessiva tesa ad aumentare la produttività, la competitività e la sostenibilità delle imprese italiane» con uno stanziamento complessivo di 13,38 miliardi di Euro – si afferma che saranno previsti «crediti di imposta alle imprese che investono in [...] attività di *formazione* alla digitalizzazione e di sviluppo delle relative competenze». Pur essendo una misura rivolta al mondo delle imprese non pubbliche, non viene specificato il tipo di destinatari delle attività di formazione.

A *integrazione* degli «interventi di credito di imposta», circa la formazione, sono previste due ulteriori misure:

- l'elaborazione e sperimentazione di un «modello di *riqualificazione manageriale*, focalizzato sulle PMI (con programmi di *formazione ad hoc*, il coinvolgimento delle *associazioni di categoria* e l'utilizzo di modelli di diffusione incentrati su piattaforme digitali)»<sup>52</sup>. A questo proposito non viene specificata la condizione dei lavoratori;
- la sperimentazione di programmi di *training ad hoc* da usufruire con flessibilità nei «periodi di cassa integrazione, incentivati tramite il taglio (temporaneo) del cuneo fiscale sia per l'impresa

<sup>51</sup> Questa componente non è stata articolata in Ambiti di intervento ma solo in Misure (1 Riforma e 5 investimenti).

<sup>52</sup> In questo caso si vede come il lemma della *riqualificazione* sia utilizzato in stretta correlazione con il lemma *formazione*.

che per il *lavoratore*». Questo «nell’ottica dell’*upskilling digitale* come strumento di *formazione continua* per i *lavoratori in cassa integrazione*». In questo caso, invece, viene fatto un esplicito riferimento alla categoria specifica dei lavoratori in «cassa integrazione».

Un aspetto da sottolineare è che nel testo del PNRR si afferma che le attività della misura «Transizione 4.0» sono «sinergiche con gli interventi dedicati a ricerca applicata, innovazione e collaborazione ricerca-impresa descritte nella Componente 4 della Missione 2».

Nella *Missione 1*, tuttavia, è presente *anche* una trattazione abbastanza diffusa *in forma indiretta* del tema della formazione rivolta – in generale – ai lavoratori (quindi anche a quelli del settore privato) lungo tutta la Componente MIC3: *Turismo e cultura 4.0*.

- nell’ambito di intervento MIC3.1 *Patrimonio culturale per la prossima generazione* - Misura Investimento 1.2: *Rimozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura* – si esplicita che l’intervento ha come scopo quello di «rimuovere le barriere senso-percettive architettoniche, culturali e cognitive in un insieme di istituzioni culturali italiane. Gli interventi saranno abbinati ad attività di *formazione* per il *personale amministrativo* e per gli *operatori culturali*, promuovendo la cultura dell’accessibilità e *sviluppando competenze* sui relativi aspetti legali di accoglienza, mediazione culturale e promozione»;
- nell’ambito di intervento MIC3.2 *Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale* – Misura Investimento 2.3: *Programmi per valorizzare l’identità dei luoghi: parchi e giardini storici* si afferma che saranno «destinate risorse per la rigenerazione di questi luoghi e la *formazione* di *personale locale* che possa curarli/preservarli nel tempo;
- nell’ambito di intervento MIC3.3 *Industria culturale e creativa 4.0* – Misura Investimento 3.1: *Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)* si afferma che l’obiettivo di tale misura è quello di «potenziare la competitività del settore cinematografico e audiovisivo italiano» e di attenuare «l’impatto sociale ed economico della crisi con l’obiettivo del potenziamento di crescita economica, occupazionale e competitività, anche agendo sulla *formazione*» mediante il rafforzamento delle «capacità» e «competenze professionali nel settore audiovisivo legate soprattutto a favorire la transizione tecnologica»;
- nell’ambito di intervento MIC3.4 *Turismo 4.0* si fa riferimento all’obiettivo di «*sviluppare le competenze*, digitali e non, degli *operatori del settore* attraverso l’accesso ad una *formazione qualificata*». Nello specifico,
  - nella Misura Investimento 4.1: *Hub del turismo digitale* si afferma di voler sviluppare un «“Kit di supporto per servizi digitali di base” (sistema informativo per la promozione e gestione delle attività turistiche, supporto all’adozione e *formazione*) a beneficio degli *operatori* turistici di piccole e medie dimensioni nelle zone più arretrate del Paese»;
  - nella Misura Investimento 4.3: *Caput Mundi-Next Generation EU per grandi eventi turistici* si afferma che il «progetto mira anche alla *formazione* e alla creazione di nuovi posti di lavoro nel settore turistico per gestire i complessi restaurati»;
  - in relazione alla Misura Riforma 4.1: *Ordinamento delle professioni delle guide turistiche* si afferma che la «riforma prevederà interventi di *formazione* e *aggiornamento professionale* al fine di supportare al meglio l’offerta».

Inoltre, in modo trasversale a tutte le Componenti, si afferma che la Missione 1 «ha un impatto diretto sui giovani con riferimento alle opportunità nel mercato del lavoro, in particolare con riferimento al *reclutamento* e alla valorizzazione del *capitale umano*. Un contributo verrà anche dal piano di creazione di *Poli Territoriali* per il reclutamento, la *formazione*, il co-working e lo smart-working».

### *La formazione nelle altre Missioni*<sup>53</sup>

Il tema della *formazione* rivolto ai lavoratori delle imprese non pubbliche vien toccato in *modo indiretto* – o meglio – non esplicitamente specificato e con solo alcuni accenni anche in altre due Missioni: la Missione 2 (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*) e la Missione 4 (*Istruzione e ricerca*). In queste sezioni del PNRR, infatti, il riferimento è ad attività di formazione di cui non sono esplicitati i destinatari oppure i cui i destinatari sono indistintamente lavoratori del settore pubblico o del settore privato.

Nell'*introduzione* alla Missione 2 si afferma che la Missione pone «particolare attenzione affinché la transizione avvenga in modo inclusivo ed equo, contribuendo alla riduzione del divario tra le regioni italiane, pianificando la *formazione* e l'*adattamento delle competenze*, e *aumentando la consapevolezza* su sfide e opportunità offerte dalla progressiva trasformazione del sistema».

Nell'ambito tematico *M2C3.1 Efficientamento energetico edifici pubblici* – Misura *Riforma 1.1: Semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico* si afferma che per raggiungere una «rapida conversione energetica del parco immobiliare [...] si ritiene importante affiancare a misure di carattere economico [...] anche misure volte a superare le barriere non economiche che riducono le scelte di investimento in interventi di riqualificazione energetica degli edifici o che rallentano l'esecuzione dei lavori». Tra queste misure vi è il potenziamento delle «attività del Piano d'informazione e *formazione* rivolte al settore civile».

In relazione, infine, all'ambito di intervento *M2C4.3 Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine* – Misura *Investimento 3.2: Digitalizzazione dei parchi nazionali* si afferma, circa i servizi digitali ai visitatori dei parchi nazionali e delle aree marine protette, che il progetto mira a creare le condizioni per un'economia basata sul capitale naturale attraverso servizi e attività incentrate sulle risorse locali [...] e al contempo promuovere educazione, *formazione*, informazione e sensibilizzazione sui temi del turismo sostenibile e del consumo critico di risorse».

La *Missione 4* è completamente dedicata al sistema dell'*istruzione* e della *ricerca*. In questo contesto vi è uno spazio riservato all'*istruzione tecnica superiore*. Tuttavia, nell'ambito di intervento *M4C1.1 Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione* – Misura *Investimento 1.5: Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)*<sup>54</sup> si fa un riferimento, *indiretto*, alla formazione degli operatori degli enti di formazione professionale – che lo ricordiamo sono in gran parte soggetti organizzativi privati anche se operano, per gli ITS, all'interno di Fondazioni<sup>55</sup> – con queste parole: «La misura mira al potenziamento dell'offerta degli enti di *formazione* professionale terziaria attraverso la creazione di network con aziende, università e centri di ricerca tecnologica/scientifica, autorità locali e sistemi educativi/formativi. Con questo progetto si persegue [...] la *formazione dei docenti* perché siano in grado di adattare i programmi formativi ai

---

<sup>53</sup> *M1*) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; *M2*) rivoluzione verde e transizione ecologica; *M3*) infrastrutture per una mobilità sostenibile; *M4*) istruzione e ricerca; *M5*) inclusione e coesione; *M6*) salute.

<sup>54</sup> I percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) sono normati, a livello nazionale, dal D.P.C.M. 25 gennaio 2008 - *Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli istituti tecnici superiori*.

<sup>55</sup> I percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) sono realizzati mediante *Fondazione di partecipazione* in cui collaborano imprese, università/centri di ricerca scientifica e tecnologica, enti locali, istituti scolastici ed enti di formazione professionale. La *Fondazione di partecipazione* è una forma particolare di fondazione – sempre di natura privata – che persegue, come tutte le fondazioni, un obiettivo senza scopo di lucro avendo a propria disposizione un patrimonio ma i fondatori (sempre plurimi e costituiti da soggetti pubblici e privati), in modo analogo a una associazione, partecipano in modo attivo alle decisioni e alla gestione della fondazione stessa. Per un approfondimento si veda Maltoni M. (2007). *La fondazione di partecipazione: natura giuridica e legittimità*. In Fondazioni di Partecipazione. Atti del Convegno tenutosi a Firenze il 25 novembre 2006 (Supplemento al N. 2/2007 di *Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*) (<https://elibrary.fondazioni-notariato.it/articolo.asp?art=06/0603&mn=3>).

fabbisogni delle aziende locali [...]. L'attuazione di questo investimento è a cura del Ministero dell'Istruzione, in collaborazione con gli *enti di formazione professionale*»<sup>56</sup>.

### *La formazione nelle altre Parti del PNRR*

Dopo aver affrontato la trattazione della *formazione* rivolta ai lavoratori del settore non pubblico nella parte delle Missioni del PNRR, passiamo a prendere in esame nel dettaglio la trattazione del tema della formazione a loro rivolta all'interno delle altre parti del PNRR. Si tratta, come già ricordato, di riferimenti indiretti e spesso impliciti che possono essere interpretati come riferiti anche a tale categoria di lavoratori in ragione del fatto di una mancata specificazione dei destinatari.

Nella *Premessa* e negli *Obiettivi* un primo aspetto che viene sottolineato è che l'interesse del PNRR per la formazione è in stretta connessione con il Programma Next Generation EU (NGEU) «un programma di portata e ambizione inedite» che prevede, tra l'altro, di «migliorare la *formazione* delle *lavoratrici* e dei *lavoratori*» (*Premessa*) e «promuovere una robusta ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della competitività, della *formazione* e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere» (*Obiettivi*).

Una parte dei riferimenti alla *formazione* riguardano non solo le prospettive future ma anche la descrizione della situazione attuale sebbene non in forma specifica per quanto riguarda la formazione rivolta ai destinatari di nostro interesse in questo contributo. In particolare, si sottolinea come l'Italia sia «il Paese dell'UE con il più alto tasso di ragazzi tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, nel lavoro o nella *formazione* (NEET)» (*Premessa*). Il tema viene ribadito nella sezione degli *Obiettivi*: «Sono aumentati anche i giovani che non lavorano e non sono iscritti a nessun corso di studio o di *formazione* (Not in Education, Employment or *training* - NEET). Se prima della pandemia i NEET erano circa 2.003.000, al quarto trimestre del 2020, erano saliti a 2.066.000». Sempre in questa parte del PNRR, la formazione – in senso generale – viene considerata come concausa delle disegualianze di genere le quali «hanno radici profonde, che riguardano il contesto familiare e della *formazione*»<sup>57</sup>, prima ancora di quello lavorativo».

Oltre a questi aspetti descrittivi, la parte progettuale delle *Premesse* e degli *Obiettivi* tocca sinteticamente tutti gli aspetti della formazione che verranno successivamente sviluppati nelle Parti sulle Riforme e sulle Missioni. I riferimenti, anche indiretti, alla formazione rivolta ai lavoratori del settore non pubblico, tuttavia, sono limitati.

Si afferma che il PNRR, nello specifico, «è fortemente orientato all'inclusione di genere e al sostegno all'istruzione, alla *formazione* e all'occupazione dei giovani» (*Premessa*). Nel pianificare e realizzare la transizione ecologica, «il governo intende assicurarsi che questa [...] sia supportata da adeguate politiche di *formazione* [...] In particolare, il Piano vuole favorire la *formazione*, la divulgazione, e più in generale lo sviluppo di una cultura dell'ambiente che permei tutti i comportamenti della popolazione» (*Obiettivi*).

Nel sottolineare che il PNRR contribuisce, mediante le Componenti, all'attuazione anche del programma di punta (*Flagship programs*) europeo del *Reskill and upskill* (Dare nuove e più elevate competenze), nel testo si afferma che l'«apprendimento di nuove competenze (*reskilling*) e il miglioramento di quelle esistenti per accedere a mansioni più avanzate (*upskilling*) sono fondamentali per sostenere le transizioni verde e digitale, potenziare l'innovazione e il potenziale di crescita dell'economia, promuovere l'inclusione economica e sociale e garantire occupazione di qualità. È

---

<sup>56</sup> Va sottolineato che in tutta la Missione 4 l'unico riferimento, peraltro in forma implicita, agli operatori degli enti di formazione professionale – che, nella stragrande maggioranza dei casi, lavorano all'interno di organizzazioni di lavoro private o di privato sociale – è questo.

<sup>57</sup> In questo caso il termine formazione molto probabilmente è utilizzato con un'accezione diversa da quella utilizzata in altre parti del testo. Qui il significato del termine sembra essere quello di *educazione* nel senso della *paideia* greca o della *Bildung* tedesca.

pertanto necessario *migliorare le competenze* digitali e professionali attraverso investimenti in istruzione e *formazione*» (*Obiettivi*).

Per perseguire le priorità trasversali – condivise da tutte le sei Missioni – relative alle «pari opportunità, generazionali e di genere, saranno in particolare inserite, per le *imprese* che, a diverso titolo, parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR e dai Fondi REACT-EU e FCN, previsioni dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne, anche per il tramite di *contratti di formazione/specializzazione* che possono essere attivati prima dell'avvio dei medesimi progetti» (*Obiettivi*). Si tratta di un aspetto che viene riaffermato letteralmente anche nella Parte *Valutazione*.

Nella Parte *Riforme e Investimenti* - Prima sezione (*Le riforme*) i riferimenti sono quasi completamente al tema della formazione dei lavoratori pubblici, in particolar modo al *personale* del sistema giudiziario e delle Pubblica amministrazione, per quanto riguarda la riforma della giustizia, della PA e della semplificazione. Un solo riferimento ai lavoratori in generale viene fatto a proposito di una delle altre riforme di accompagnamento al piano ossia la riforma del «sostegno al reddito dei lavoratori». A questo proposito viene affermato che il «sostegno al reddito verrà accompagnato con un forte ed efficace legame con le politiche attive e di *formazione* al fine di massimizzare l'occupabilità dei lavoratori e la loro rapida ricollocazione nel mercato del lavoro».

Infine, nell'ultima Parte del PNRR intitolata *Valutazione dell'impatto macroeconomica*, il miglioramento della *formazione* viene genericamente considerato come un fattore che può riuscire – insieme ad altri – a «sospingere la crescita del PIL del Mezzogiorno anche su un arco di tempo più lungo», a riequilibrare «l'attivazione di occupazione maschile e femminile» e a favorire la «partecipazione femminile».

### **Alcune aree “aperte” e possibili linee di intervento<sup>58</sup>**

Dopo la presentazione di tipo descrittivo dei contenuti relativi alla formazione rivolta ai lavoratori del settore non pubblico, sia occupati che non occupati o in transizione, intendiamo focalizzare la nostra attenzione su alcuni aspetti che si presentano come problematici in relazione sia al tema della formazione *in sé*, sia alla futura attuazione pratico-operativa degli interventi prefigurati. I criteri che guideranno l'individuazione delle aree problematiche saranno esplicitati di volta in volta. Tuttavia essi sono connessi al riconoscimento di un *diritto soggettivo* alla formazione continua che da alcuni anni sta trovando spazio anche all'interno di documenti con valenza giuridica<sup>59</sup>.

A questo proposito, come premessa, va evidenziato che non è di certo possibile pretendere da un documento programmatico come il PNRR una visione organica e strutturata in ragione del tipo di testo/documento ma anche delle modalità e tempi con cui è stato elaborato. Inoltre va ricordato che gli estensori del PNRR hanno dovuto sottostare ai vicoli delle *Linee Guida Europee* che vietavano, tra l'altro, la possibilità di finanziare le cosiddette *linee di intervento ordinarie* che dovranno continuare ad essere finanziate mediante i normali fondi statali già istituiti. Vanno infine ricordati due aspetti: 1) alcune misure (*riforme e investimenti*) del PNRR sono ancora a livello di «portafogli» che dovranno «scendere al livello di singoli progetti [...] più “smart”» che sarà necessario realizzare, strutturare, pianificare, eseguire, controllare e chiudere «secondo le buone pratiche metodologiche di project management, richiedendo le migliori competenze di governance<sup>60</sup>» (Guida, 2021, p. 4); 2)

<sup>58</sup> In questo paragrafo, in alcuni casi, abbiamo esplicitato il riferimento bibliografico alla pagina del testo del PNRR delle citazioni perché privo di un riferimento che lo rendesse facilmente identificabile all'interno della specifica sezione del documento.

<sup>59</sup> Si veda a questo proposito il CCNL 26 novembre 2016 per i lavoratori addetti all'industria metalmeccanica privata e alla installazione di impianti, art. 6, Sezione I e art. 7, Sezione IV, Titolo VI (<http://www.uilmroma.it/wp-content/uploads/2018/10/CCNL2016.pdf>)

<sup>60</sup> Nel maggio del 2021 è stata pubblicata la norma UNI ISO 21502 dal titolo *Gestione dei progetti, dei programmi e del portfolio - Guida alla gestione dei progetti* che sostituisce la UNI ISO 21500:2013 del 2013.

anche in ragione di ciò, l’attuazione operativa di molte delle misure del PNRR è legata all’approvazione di provvedimenti normativi che dovranno essere emanati successivamente. Tuttavia, proprio per queste sue caratteristiche, il PNRR può mostrarci con maggior rilievo presupposti degli “estensori” – diretti e indiretti – sia *culturali* sia *progettuali-operative* che diversamente avrebbero potuto essere maggiormente “filtrate” per rispondere a un criterio di desiderabilità sociale. Inoltre, proprio in ragione delle caratteristiche testuali del PNRR – l’essere, cioè, un documento “programmatico” generativo di successivi provvedimenti normativi – si giustifica l’amplificazione che sarà data in questo paragrafo ad alcuni aspetti che nel testo possono essere stati solo accennati.

### *La concezione della formazione*

Partiamo da un primo aspetto di tipo culturale: la *concezione della formazione*. Il criterio di riferimento che assumiamo per interpretare quanto affermato nel PNRR è il dettato della Costituzione Italiana che all’art. 35 recita così: «La Repubblica [...] cura la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori». In questo principio la formazione non viene resa funzionale – almeno in modo *esplicito* – ad altro se non ai lavoratori stessi. Essa è strettamente connessa alla crescita (*elevazione*) professionale dei lavoratori – con tutte le implicazioni a livello personale – e non è considerata, strumentalmente, come un mezzo per raggiungere altri fini<sup>61</sup>.

Nell’*Introduzione generale* alla Missione 5 del PNRR, invece, si afferma che la «*formazione e riqualificazione dei lavoratori*» è tra le «politiche di sostegno all’occupazione» fondamentali per supportare «la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un’economia sostenibile e digitale». Anche quando nella Componente *M5C1 – Politiche per il lavoro* si parla di innalzamento del «livello delle tutele attraverso la *formazione*» ci sembra che ci si spinga in tale direzione. In questa cornice linguistica, la formazione viene concepita come una *misura di politica attiva del lavoro* simile a *ammortizzatore sociale* e come un *strumento manageriale*. Si tratta della riproposizione di una *concezione emergenziale* e nel contempo *riduttivamente funzionalistica* della formazione – anche in relazione al principio dell’apprendimento per tutto l’arco della vita (*lifelong learning*) citato nello stesso PNRR (2021, p. 198) – che riteniamo possa essere rivista in fase di elaborazione dei provvedimenti attuativi del PNRR sebbene reputiamo che sia un processo difficile – ma non per questo impossibile – dal momento che una tale concezione è ormai da molti anni il *leitmotiv* prevalente e diffuso delle narrazioni presenti nelle politiche formative – e scolastiche – a livello sia europeo sia nazionale al punto tale che ormai sembra un dato “assodato” e un assunto “indiscutibile”.

### *La classificazione dai confini “incerti” dei destinatari della formazione*

Un ulteriore aspetto culturale rilevante è legato a una dimensione dell’oggetto specifico indagato in questo contributo, ossia i *destinatari* della formazione. Nel testo del PNRR, infatti, ritroviamo una *implicita* classificazione dei “soggetti che lavorano” in quanto *destinatari* delle attività di formazione. Questa “lettura” del testo trova conferma in quanto emerso dall’analisi quantitativa e qualitativa presentata nei paragrafi precedenti. Tale *categorizzazione emergente* – che ci ha consentito di sviluppare il tipo di analisi che abbiamo effettuato – può essere rappresentata con lo schema riportato nella Fig. 9. I “soggetti che lavorano” intesi come una delle categorie<sup>62</sup> destinatarie delle attività di *formazione* – sempre sottintendendo l’abbinamento con l’aggettivo *professionale* – sono stati suddivisi all’interno del PNRR in due sotto macro categorie: i “soggetti che lavorano” del settore

---

<sup>61</sup> Il fatto che si parli di *lavoratori* rimanda, evidentemente, al mondo economico; ma il fatto che non sia stato esplicitato dai padri costituzionalisti, il legame tra formazione e funzionalità al sistema economico ci sembra che possa essere interpretato come un voler affermare il primato delle persone che lavorano sul sistema economico.

<sup>62</sup> Le altre categorie sono i giovani che si preparano ad entrare nel mondo del lavoro (i giovani inoccupati) e i NEET.

pubblico e i “soggetti che lavorano” del *settore non pubblico*. I primi sono ulteriormente suddivisi tra coloro che operano nella sanità, nella scuola/Università, nel sistema giudiziario e nella PA; i secondi, vengono distinti tra *occupati*, *disoccupati* e *in transizione (occupazionale)*.



Fig. 9 – La classificazione dei soggetti che lavorano operata nel PNRR

Un'ulteriore conferma di questa interpretazione è data da un'analisi integrativa in relazione ai termini/lemmi *personale* e *lavoratore* (Fig. 10)<sup>63</sup>. Da essa emerge che il lemma *formazione* è associato con egual intensità ad entrambi. Ma il lemma *personale* è, dapprima, associato in modo più elevato di quello di *lavoratore* al lemma *competenze*; inoltre, sempre il lemma *personale* si trova associato a lemmi specifici – ossia diversi da quelli associati al lemma *lavoratore*– che rimandano al settore ospedaliero, della giustizia, della pubblica amministrazione e della scuola/Università così come a processi di *selezione*, *reclutamento*, *assunzione*, *professionalità*, *specializzazione*. Il lemma *lavoratore*, invece, si trova associato a lemmi specifici quali: *azienda*, *occupabilità*, *reddito*, *garanzia*, *protezione*, *sfruttamento*, *sommerso*. In quest'ultimo caso, quindi, esso viene utilizzato per indicare tutti i lavoratori che operano in contesti di lavoro non pubblici.

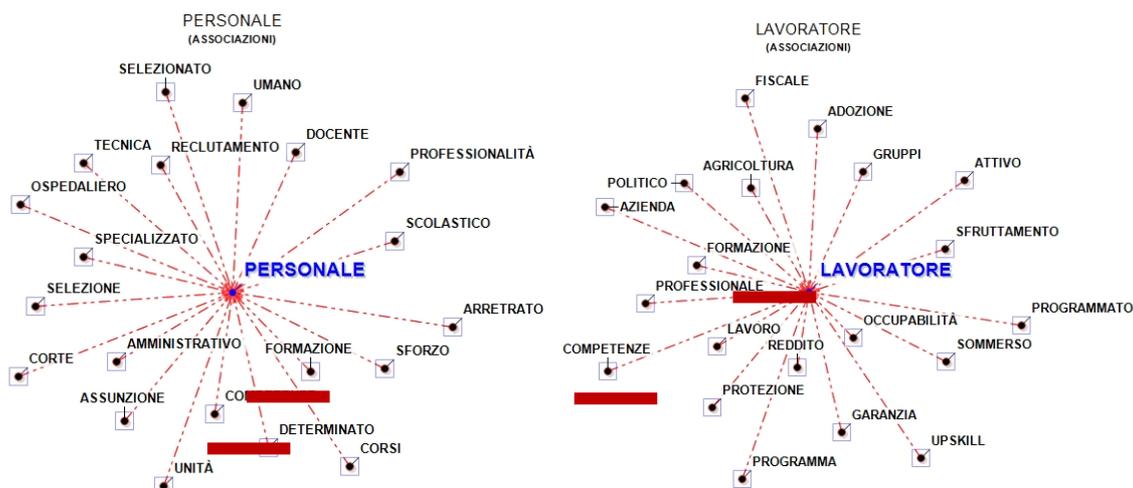


Fig. 10 – I lemmi co-occorrenti con il lemma “personale” e “lavoratore”.

<sup>63</sup>Il lemma *personale* è presente 59 volte nel corpus mentre il lemma *lavoratore* è presente con 42 occorrenze. La distribuzione all'interno del PNRR è, rispettivamente, la seguente: *Premessa*: 0, 2; *Obiettivi*: 0, 3; *Riforme*: 19, 8; *Missioni*: 35, 26; *Attuazione*: 4, 0; *Valutazione*: 1, 3. In relazione alla sezione delle *Missioni* la distribuzione è la seguente, sempre rispettivamente: *M1*: 14, 2; *M2*: 1, 0; *M3*: 0, 1; *M4*: 12, 1; *M5*: 1, 22; *M6*: 7, 0.

Questa differenza, certamente, trova ragione nelle caratteristiche dei diversi sottosistemi di lavoro ma anche nelle normative che regolamentano la specifica attività di formazione nei diversi tipi di organizzazioni di lavoro con differenze profonde anche all'interno dello stesso settore (pubblico e/o non pubblico). Tuttavia, dal punto di vista culturale, tale diversità terminologica e semantica sembra ulteriormente rafforzare l'immagine di una differenza – esistente in molteplici aspetti, in primis quello contrattuale – che, sebbene possa agevolare nel processo di progettazione e realizzazione degli interventi, potrebbe rafforzare una rappresentazione “dicotomica” e “conflittuale” all'interno del sistema complessivo dei soggetti che lavorano. Per quanto tutto ciò possa sembrare inevitabile, questo dato dovrebbe far prestare maggiore attenzione – ancor più di quella prestata sinora – a due aspetti: 1) all'utilizzo, nei diversi documenti, di una terminologia che prevenga interpretazioni *classificatorie* tra i diversi tipi di soggetti che lavorano; 2) allo sforzo, ancor più intenso, di far assumere un carattere *strutturale* agli interventi nei confronti di chi si trova più esposto ai rischi della perdita di lavoro.

Al di là di questa distinzione tra lavoratori del settore pubblico e non pubblico, il testo del PNRR solleva una serie di problemi circa altri aspetti distintivi dei soggetti che lavorano nelle imprese non pubbliche.

Il primo problema riguarda la classificazione dei lavoratori. A questo proposito va segnalato che con il concetto di lavoratori «in transizione» (denominati anche «in transizione occupazionale») nel testo del PNRR vengono indicati i «percettori di RdC, NASPI, CIGS)» (PNRR, 2021, p. 201). In un altro punto del testo (ivi, p. 202), si fa riferimento a «lavoratori in transizione e disoccupati»<sup>64</sup> esplicitando il riferimento a interventi «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)».

Ci sembra che nel testo non sia mantenuta una chiara distinzione tra due situazioni lavorative profondamente diverse e che hanno, in base alla normativa vigente, implicazioni rilevanti per l'accesso alle attività formative. Il criterio in base al quale riteniamo necessario effettuare una distinzione tra i soggetti che lavorano è il *possesso o meno di un contratto di lavoro subordinato*. Infatti, coloro che sono percettori di *Reddito di cittadinanza* (RdC) (Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4), della *Nuova assicurazione sociale per l'impiego* (NASPI), dell'*Indennità di disoccupazione mensile* (DIS-COLL) (Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22), della *indennità di mobilità in deroga* (Decreto interministeriale n. 83473 del 1° agosto 2014) non hanno nessun vincolo contrattuale attuale con un'impresa pur avendolo avuto in precedenza<sup>65</sup>. Invece, coloro che godono della *Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* (CIGS) hanno ancora in essere un vincolo contrattuale con un'impresa<sup>66</sup>.

Attualmente chi ha ancora in essere un contratto di lavoro con un'impresa – ad esempio un lavoratore che usufruisce della CIGS – non può accedere ai servizi formativi erogati dai Centri per l'impiego o dagli enti accreditati presso la regione per erogare servizi per il lavoro. Questa distinzione dovrà

---

<sup>64</sup> Non possiamo non cogliere nell'espressione “in transizione” una funzione occultatrice o edulcorante di una situazione di profonda drammaticità e sofferenza personale e familiare.

<sup>65</sup> Infatti, il RdC è finalizzato al reinserimento delle persone nel mondo del lavoro che ne sono fuoriusciti; uno dei requisiti per poterne usufruire è la sottoscrizione della Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro e del Patto per il lavoro presso un Centro per l'impiego. La NASPI è una indennità mensile riservata a coloro che si trovano in situazione di disoccupazione involontaria. La DIS-COLL è riservata ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. L'indennità di mobilità in deroga, infine, è rivolta a lavoratori licenziati individuati in specifici decreti regionali o interministeriali

<sup>66</sup> La CIGS, invece, è rivolta a lavoratori subordinati sospesi o a orario ridotto di aziende in situazione di difficoltà produttiva o che hanno in atto processi di riorganizzazione o con contratto di solidarietà. Ricordiamo che oltre a quelle citate direttamente nel testo del PNRR, esistono altre forme di sostegno al reddito in caso di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per difficoltà aziendale, come, ad esempio, quella del Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo per l'Artigianato (FSBA).

essere tenuta attentamente presente in fase decisionale perché avrà implicazioni rilevanti in fase di allocazione delle risorse per le attività di formazione ma soprattutto in fase di decisione circa i soggetti destinatari delle attività formative. Potrebbe essere utilizzata, per esempio, la distinzione fatta dall'INPS tra *disoccupazione* e *sospensione del lavoro*.

Un secondo problema riguarda il tema della parità di genere. Sebbene a questo aspetto vengano dedicate nel PNRR due specifiche misure (Investimento 1.2: Creazione di imprese femminili e Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere) all'interno della Componente *M5C1 - Politiche per il lavoro* e che la parità di genere costituisce un obiettivo trasversale a tutte le missioni, in relazione al tema dell'accesso alla formazione continua non viene mai fatto un esplicito riferimento alla condizione di criticità delle lavoratrici, anche laddove si parla di «categorie più vulnerabili» (PNRR, 2021, 202). E anche questo ci sembra un ambito che in sede di norme attuative debba essere attentamente tenuto in considerazione per far in modo che anche l'accesso alla formazione continua costituisca uno degli elementi fondamentali che contribuiscano alla «riduzione dei divari nella crescita professionale delle donne» (PNRR, 2021, p. 200) prevedendo, laddove opportuno, forme di intervento specifiche.

### *I difficili equilibri della formazione a favore dei lavoratori occupati e non occupati*

All'interno della categoria dei lavoratori delle imprese non pubbliche, emerge un'altra importante differenziazione, in relazione alla formazione, tra i *lavoratori occupati* e i lavoratori *disoccupati* o *in transizione*. A questo proposito Giorgia Pacino (2021) afferma che nel PNRR «di formazione, dunque, si parla, ma soltanto come rimedio a situazioni di mobilità dei lavoratori, per accompagnarli verso il primo impiego o per ricollocarli in caso di difficoltà». Senza fare nostra questa affermazione che, molto probabilmente, è stata utilizzata in forma iperbolica a fini giornalistici ma che non trova supporto nel testo del PNRR, come abbiamo sopra dimostrato, è innegabile che nel PNRR sembra esistere una *prevalente* preoccupazione verso i lavoratori in *situazione di crisi*. Questa – evidentemente – è una scelta strategica, immaginiamo, rispondente in modo particolare a uno dei vincoli delle Linee guida europee che richiedono di non finanziare con risorse del PNRR linee di intervento che “normalmente” dovrebbero essere finanziate da fondi già previsti, come nel caso della formazione continua dei lavoratori occupati ma anche in relazione ai lavoratori disoccupati e/o in transizione. Tuttavia uno dei criteri da seguire nei momenti di crisi è quello di intervenire su più fronti in una logica di “sistema”. L'ulteriore finanziamento del *Fondo Nuove Competenze* da parte del PNRR – a fianco dell'adozione del nuovo Piano Nazionale Nuove Competenze rivolto ai lavoratori disoccupati e in transizione – sembra essere, in questa prospettiva, un intervento di confine rispondente a questo criterio. Mantenere alta la qualificazione dei lavoratori attualmente occupati e non solo quella di chi è al di fuori dal lavoro costituisce una delle strategie fondamentali anche se da un punto di vista prioritario il secondo obiettivo sembra dover prevalere.

Sarà a livello di attuazione, sia a livello nazionale che territoriale, che si dovrà gestire con molta attenzione questa integrazione. Soprattutto perché gli interventi formativi che saranno messi a punto all'interno del PNNC in favore dei lavoratori disoccupati e in transizione nella Componente *M5C1 - Politiche per il lavoro* dovranno integrarsi con quelli previsti, in particolare, per le *imprese* e i *lavoratori* in «cassa integrazione» all'interno della Missione 1 relativamente alla *Componente MIC2: Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo - Misura di investimento «Transizione 4.0»*; così come quelli rivolti ai lavoratori occupati dovranno integrarsi con le misure previste soprattutto lungo tutta la *Componente MIC3: Turismo e cultura 4.0* ma presenti anche nelle altre Misure a cui abbiamo fatto accenno nei paragrafi precedenti. Il problema dell'integrazione non riguarderà solo la dimensione delle attività ma, soprattutto, quella delle risorse economiche. Infatti, nel caso degli interventi formativi relativi alla digitalizzazione e al turismo quali risorse dovranno essere utilizzate? Le risorse economiche stanziare per le relative e specifiche misure (Missione 1)

oppure quelle stanziare per la Missione 5 relative alla formazione rivolta alle diverse categorie di lavoratori?

### *Gli interventi formativi a favore dei lavoratori occupati*

In relazione alla formazione rivolta ai *lavoratori occupati*, il PNRR fa un esplicito riferimento al ruolo dei *fondi interprofessionali* quale *possibile* fonte di finanziamento delle attività formative a integrazione delle risorse disponibili mediante il Fondo Nuove Competenze.

A questo proposito, si è aperto un dibattito circa il ruolo da attribuire ai fondi interprofessionali nell'ambito della gestione delle risorse previste dal PNRR. C'è chi afferma, come il senatore Sacconi, che i fondi interprofessionali «dovrebbero operare in un regime privatistico liberato dalle rigidità dei pubblici investimenti» (Stern, 2021)<sup>67</sup> e chi ha addirittura avanzato la proposta di attribuire a essi un ruolo di organismi “di secondo grado” per gestire direttamente le risorse del PNRR relative alla formazione<sup>68</sup>.

Rimanendo a quanto sinora realizzato, va sottolineato che sono già stati elaborati da alcuni fondi interprofessionali meccanismi per interconnettere – in fase di presentazione delle domande di finanziamento – il *Fondo Nuove Competenze*<sup>69</sup> con le proprie risorse. Ad esempio, *Fondartigianato*, nel dicembre 2020 ha pubblicato un dispositivo di integrazione ad hoc all'Invito 1°-2019 che consentiva di destinare risorse di *Fondartigianato* non ancora assegnate a progetti da approvare ad imprese che potevano usufruire del *Fondo Nuove Competenze* e successivamente, nel gennaio del 2021, ha pubblicato l'*Invito 1° del 2021*, che prevedeva, tra gli obiettivi generali, di agganciare il Fondo Nuove Competenze (FNC) su tutte le sette linee di finanziamento.

Il richiamo ai *fondi interprofessionali* fa riemergere, inevitabilmente, una serie di problemi di fondo che riguardano questo istituto. Il primo riguarda la destinazione delle risorse. In questi anni, infatti, si è assistito a molteplici interventi di ri-allocazione delle risorse dei fondi interprofessionali su altri ambiti di intervento diversi dalla formazione, quali per esempio il potenziamento degli strumenti di supporto economico alle politiche passive per il lavoro (ammortizzatori sociali)<sup>70</sup>. In questa

---

<sup>67</sup> Si veda una sintesi del suo intervento al *Forum One Lavoro* del 23 giugno 2021 sul sito dell'IPSOA (<https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2021/06/23/riforme-lavoro-pnrr-parola-fornero-damiano-sacconi-treu>). Va ricordato, tuttavia, che con alcune sentenze dei tribunali amministrativi è stato stabilito che le risorse dei fondi paritetici interprofessionali sono di natura pubblica perché raccolte dall'INPS e derivanti dall'indennità di disoccupazione involontaria. In tal modo, i fondi sono stati assoggettati ai criteri definiti dall'Agenzia Nazionale Anticorruzione (ANAC) con le relative ricadute sull'organizzazione gestionale dei Fondi. Inoltre, ciò ha favorito l'intervento del Governo sulla destinazione delle risorse. Per una ricostruzione di questo percorso normativo è possibile consultare il contributo di Galvan (2018).

<sup>68</sup> Su questo tema si vedano gli interventi di Rossella Spada ed Eugenio Gotti al webinar organizzato dal fondo interprofessionale Formazienda – costituito da Sistema Impresa e Confasal – svoltosi il 29 aprile 2021 all'interno della 12ª edizione del Festival del Lavoro (<https://www.sistema-impresa.org/leggiArticolo.php?articolo=1575#>). A questo proposito ci permettiamo di sottolineare che, sebbene i Fondi interprofessionali abbiano dimostrato capacità gestionali, il riversare su di essi anche la gestione di risorse provenienti da altri canali di finanziamento sarebbe, da un lato snaturarne la natura istituzionale, dall'altro il caricarli di un onere gestionale che potrebbe inficiare la tempestività degli interventi di cui la formazione continua ha bisogno soprattutto in questo momento.

<sup>69</sup> Il Fondo Nuove Competenze è stato costituito con D.L. 19 maggio 2020, n. 34, art. 88 presso l'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro – ANPAL e modificato dall'art. 4 del DL 14 agosto 2020, n. 104. Attualmente il Fondo è regolamentato sulla base delle disposizioni del decreto interministeriale del 22 ottobre 2020.

<sup>70</sup> Alcuni precedenti in questa direzione si sono verificati, per esempio, nel 2009 e nel 2013 legati anch'essi a particolari momenti di crisi economica nazionale. Il precedente del 2009 è imputabile alla «Legge finanziaria n. 191 del 23 dicembre 2009» che ha introdotto «la possibilità che i Fondi Interprofessionali per la formazione continua concorressero al trattamento spettante ai lavoratori in cassa integrazione ed in mobilità dipendenti dai datori di lavoro iscritti ai Fondi stessi, ribadendo inoltre la possibilità di destinare interventi [...] anche ai lavoratori con contratti di apprendistato e a progetto» (ADAPT, 2013, p. 5). Il precedente del 2013, invece, è imputabile alla legge di stabilità del 2013 (Legge 24 dicembre 2012, n. 228) e al D.L. 54/13 che prevedeva per «il sostegno al reddito dei lavoratori delle aziende in crisi» un «ulteriore prelievo pari a 246 milioni di euro sia dalle risorse destinate ai Fondi interprofessionali, sia da quelle devolute

situazione, sarebbe auspicabile che questa procedura potesse essere rivista per rendere disponibili le risorse adeguate per un'attuazione diffusa della formazione. Il secondo problema, invece, riguarda l'integrazione tra le attività finanziate dai *fondi interprofessionali* e quelle finanziate dai *fondi gestiti* dalle Regioni. A livello di *governance* regionale, una collaborazione tra l'amministrazione regionale e i fondi interprofessionali – anche mediante il coinvolgimento delle loro articolazioni regionali – sicuramente potrebbe essere un possibile percorso da intraprendere anche alla luce di positive esperienze già realizzate<sup>71</sup>.

Anche il richiamo al *Fondo Nuove Competenze* ripropone, necessariamente, sebbene non richiamate tutte esplicitamente nel testo del PNRR, alcune questioni legate alla procedura richiesta per poter attingere al Fondo stesso – stabilite dal Decreto interministeriale del 22 ottobre 2020 – che solo in parte sono state attualmente risolte o chiarite. Eccone alcune:

- nel testo del PNRR si parla di stipula di «specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali» laddove nel Decreto interministeriale 20 ottobre 2020 istitutivo, sul piano operativo, del Fondo Nuove Competenze, si parlava genericamente di «accordi collettivi» (ad es., art. 2, c. 1 e art. 3) o di «intesa stipulata» (art. 4, c. 2) assumendo – è nostra interpretazione – come acquisita la specificazione fatta nel Decreto legge 19 maggio 2020 n. 34, art. 88 Fondo Nuove Competenze in cui si parlava esplicitamente di «contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda ai sensi della normativa e degli accordi interconfederali vigenti». La precisazione fatta nel PNRR dissipa possibili ambiguità interpretative;
- circa un secondo requisito fondamentale per poter accedere al Fondo Nuove Competenze, il PNRR parla di individuazione del «fabbisogno formativo per la specifica azienda, il settore o il territorio» (PNRR, 2021, p. 202)<sup>72</sup> mentre nel Decreto interministeriale 20 ottobre 2020 si faceva riferimento a «i fabbisogni del datore di lavoro» (art. 3, c. 2). Oltre a questa importante precisazione, anche nel PNRR non viene specificato per chi e con quali risorse debba essere effettuata tale attività. Il che significa che, non potendo essere imputato come costo sul Fondo Nuove Competenze, tale processo è in capo – come responsabilità attuativa ed economica – a tre potenziali soggetti, anche in possibile interazione tra loro, dal momento che tale analisi è preliminare alla presentazione della richiesta di finanziamento: 1) le aziende; 2) i soggetti attuatori delle attività formative (gli enti di formazione professionale), a cui eventualmente possono rivolgersi le aziende per svolgere le attività formative; 3) gli eventuali soggetti che finanziano le

---

al Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo» Isfol (2013, p. 86). Rossella Spada, direttore generale del Fondo Formazienda, afferma che lo «scenario è cambiato radicalmente a partire dalla legge di Stabilità del 2015: da allora infatti la normativa prevede l'aggravio solo sui fondi interprofessionali. E [...] questo ha avuto valore per il 2015 e poi, in misura assai più consistente, a partire dal 2016 e in automatico per gli anni successivi. Fino al 2014, poi si parlava di interventi mirati a finanziare gli interventi di politiche passive per il lavoro (la cassa integrazione in deroga). Dal 2015 invece la destinazione è semplicemente il bilancio dello Stato, senza alcuna specificazione». Il prelievo previsto per il 2015 è stato di 20 milioni; dal 2017 l'importo del prelievo annuo ammonta a 120 milioni di euro (Confederazione Sistema Impresa, 2017). Va ricordato che il D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni* – Convertito in legge, con modificazioni dall' art. 1, comma 1, L. 28 marzo 2019, n. 26 – prevede che il «Patto di formazione può essere altresì stipulato dai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua» (art. 8, c.2) ma anche che l'«erogazione di prestazioni previdenziali integrative» possano essere «finanziate con i fondi interprofessionali» sebbene in forma transitoria (art. 22, c. 1).

<sup>71</sup> A questo proposito possiamo fare riferimento, per esempio, alla Delibera della Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 632/2013 di approvazione *Schema di accordo di collaborazione operativa* tra la Regione Emilia-Romagna -Assessorato alla scuola, formazione professionale, università e ricerca, lavoro" e il Fondo Artigianato Formazione. Nel tale testo si dichiara l'opportunità di «valorizzare interventi unitari che individuino tra le diverse fonti di finanziamento le necessarie complementarietà per consentire l'accesso alle opportunità formative di tutti i lavoratori e degli imprenditori».

<sup>72</sup> Nel Decreto interministeriale 20 ottobre 2020 istitutivo del Fondo Nuove Competenze si parla di «fabbisogni del datore di lavoro» (art. 3, c. 2).

attività formative (tra cui i *fondi interprofessionali*) qualora non sia l'azienda stessa ad autofinanziarle;

- in relazione ai destinatari delle attività di formazione, nel PNRR si esplicita che il Fondo Nuove Competenze può essere utilizzato anche per i lavoratori che sono in cassa integrazione. L'auspicio è che anche le Regioni possano tenere conto di questa indicazione come possibilità – seppur transitoria – da prevedere nei loro bandi laddove vengano stanziati risorse per la formazione, in modo da poter anche in questo caso agganciare le due linee di finanziamento;
- nel PNRR non viene fatto riferimento agli *aspetti formativi* che deve possedere il «progetto per lo sviluppo delle competenze», ossia il secondo requisito – insieme all'accordo collettivo (in cui confluisce l'analisi dei fabbisogni formativi) – per poter accedere al Fondo Nuove Competenze. Cosa che viene fatta, invece, nel Decreto interministeriale 20 ottobre 2020, dove sono esplicitati i seguenti elementi (art. 5, c. 1): «individuazione degli obiettivi di apprendimento in termini di competenze, dei soggetti destinatari, del soggetto erogatore, degli oneri, delle modalità di svolgimento del percorso di apprendimento e della relativa durata». Inoltre, nel progetto deve essere prevista un'attività specifica di personalizzazione dell'intervento formativo e di attestazione ufficiale degli apprendimenti sviluppati (art. 5, c. 2): «Il progetto deve dare evidenza: *a.* delle modalità di valorizzazione del patrimonio di competenze possedute dal lavoratore, anche attraverso servizi di individuazione o validazione delle competenze; *b.* delle modalità di personalizzazione dei percorsi di apprendimento, sulla base della valutazione in ingresso, a partire dalla progettazione per competenze degli interventi coerente con gli standard professionali e di qualificazione definiti nell'ambito del Repertorio nazionale [...]; *c.* delle modalità di messa in trasparenza e attestazione delle competenze acquisite in esito ai percorsi e dei soggetti incaricati della messa in trasparenza e attestazione». La norma prevede che si possa «di norma» progettare anche il «conseguimento di una qualificazione di livello EQF 3 o 4» (art. 3, c.2)<sup>73</sup>. Va sottolineato che il tema della *certificazione delle competenze* appare nel PNRR solo in riferimento alle attività aggiuntive che dovranno essere svolte dai Centri per l'impiego in ambito regionale. Quindi questa sottolineatura dovrà essere attentamente presa in considerazione per non consentire che un aspetto importante del processo formativo venga trascurato.

#### *Gli interventi formativi a favore dei lavoratori disoccupati e in transizione occupazionale*

In relazione alla formazione rivolta ai *lavoratori «in transizione occupazionale» e disoccupati*<sup>74</sup> – con tutte le ambiguità concettuali sopra descritte – il PNRR prevede due specifici interventi sotto forma di adozione di programmi, sempre d'intesa con le Regioni:

- il *Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*, che sarà adottato con decreto interministeriale, prevede «un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale» mediante la ridefinizione degli «strumenti di presa in carico» che prevedono la «profilazione della persona», la «costruzione di percorsi personalizzati di *riqualificazione delle competenze* e di accompagnamento al lavoro» (PNRR, 2021, p. 201); L'approccio che sarà utilizzato sarà caratterizzato dalla «definizione di livelli essenziali delle prestazioni», dalla «prossimità degli interventi» e dalla «integrazione in rete dei servizi territoriali»;
- l'adozione di un *Piano Nazionale Nuove Competenze (PNNC)* che sarà promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'ANPAL e d'intesa con le Regioni. L'obiettivo generale del Piano è «riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e

<sup>73</sup> Il Decreto interministeriale fa riferimento, a questo proposito, alla Raccomandazione europea sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze per gli adulti del 19 dicembre 2016 (Consiglio d'Europa, 2016).

<sup>74</sup> Ricordiamo che una persona si trova in uno *stato di disoccupazione* – ai sensi del D.lgs 150/2015 – se, precedentemente «occupato», ovvero titolare di un rapporto di *lavoro autonomo o subordinato*, è divenuta priva di lavoro e si sia immediatamente reso disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa.

disoccupati». Si tratta di un obiettivo altamente “sfidante” poiché implica una progettazione e/o riprogettazione di un sistema che coinvolge molteplici soggetti e che di fatto è sempre stato piuttosto lasciato sullo sfondo. Lo stesso PNRR afferma che si tratta di un sistema che è stato caratterizzato da una «eccessiva eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale» (PNRR, 2021, p. 202). In relazione alle modalità attraverso cui il PNRR intende raggiungere l'obiettivo queste sono le azioni specifiche previste: a) il rafforzamento del sistema della formazione professionale; b) la definizione di «livelli essenziali di qualità» per le attività di sviluppo di nuove competenze (*reskilling*) e di miglioramento di quelle già esistenti (*upskilling*) in favore di lavoratori che beneficiano di strumenti di sostegno, del reddito di cittadinanza e di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale.

Circa il Programma GOL dovrà essere presa in esame l'integrazione – a livello territoriale/regionale – con le attività, già attivate e «addizionali», previste dalla misura *M5C1.1- Investimento 1.1: Potenziamento dei Centri per l'Impiego* (impegno previsto di 0,60 miliardi di Euro) poiché le attività previste nel Programma GOL sembrano sovrapponibili a quelle attribuite ai Centri per l'impiego. Infatti in tale misura ove si parla di rafforzare le attività dei Centri per l'Impiego rivolte al mondo delle imprese e ai lavoratori che riguardano l'«analisi dei fabbisogni di competenze» (da allineare con le «esigenze delle imprese»); la «definizione di piani formativi individuali» prevedendo la «progettazione e realizzazione», anche in FAD di «interventi formativi per l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori»; i «servizi efficaci di accoglienza, orientamento e presa in carico»; la «promozione dei servizi di *identificazione, validazione e certificazione delle competenze* (IVC) nell'ambito del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze» (PNRR, 2021, p. 203-204).

Dalle indicazioni del PNRR sembra che il Governo intenda spingere nella direzione di potenziare ulteriormente – se non ampliare – le attività già in capo ai Centri per l'Impiego. Tuttavia, va tenuto presente che in molti territori regionali, i Centri per l'impiego sono inseriti all'interno di una rete di servizi per il lavoro con soggetti che erogano anch'essi gran parte dei servizi erogati dagli stessi Centri per l'impiego – ad esempio gli enti di formazione professionale accreditati con la Regione per tale tipo di servizi e le agenzie per il lavoro – e che, quindi, i Centri per l'impiego non sono – allo stato attuale dei fatti – gli unici soggetti istituzionali in grado di erogare tali tipi di servizi. Inoltre va ricordato che le attività formative di tipo non orientativo – finalizzate, per esempio, allo sviluppo di competenze tecnico-professionali e trasversali – vengono nella stragrande maggioranza dei casi progettate e realizzate da enti di formazione professionale e non dai Centri per l'impiego. E non a caso, forse, sempre in questa misura, laddove si parla di *integrazione territoriale* si fa riferimento ai «servizi per l'impiego» e non ai «centri per l'impiego» (PNRR, 2021, p. 204).

Per quanto riguarda, invece, l'adozione del *Piano Nazionale Nuove Competenze* restano aperti ulteriori problemi oltre a quello dei soggetti, sul territorio, che si dovranno fare carico della realizzazione di tali attività. Nel PNRR si fa riferimento a un «un sistema di presa in carico unico» senza precisare da quali soggetti dovrà essere costituito tale sistema. L'auspicio è che, a questo proposito, per raggiungere l'obiettivo di «riorganizzare la formazione» siano coinvolti in una rete tutti i soggetti già presenti sul territorio potenziando però la “comunicazione e l'integrazione tra tutti essi ed eliminando i fattori che potrebbero far scattare logiche di “competizione” interna al sistema stesso. Solo in questo modo si potrà effettivamente realizzare quella «riforma integrata in materia di politiche attive del lavoro e formazione» auspicata dal PNRR (2021, p. 203). Va ricordato, infine, che tra i soggetti da coinvolgere vi sono anche coloro che erogano servizi di educazione permanente dal momento che il PNRR dovrà integrarsi con le iniziative riguardanti «le competenze degli adulti, a partire dalle persone con competenze molto basse».

In relazione agli altri problemi connessi al PNRR, si auspica che: a) venga integrata la *logica individualistica* della presa in carico dei lavoratori disoccupati con una *logica collettiva* che preveda anche possibili prese in carico di *gruppi di lavoratori* disoccupati o in transizione occupazionale che appartengono a una medesima impresa o a imprese del medesimo comparto prevedendo il

coinvolgimento attivo e vincolante delle parti sociali<sup>75</sup>; b) vengano garantiti, tra i livelli minimi di qualità delle attività formative rivolte ai lavoratori disoccupati o in transizione occupazionale i medesimi criteri già utilizzati per le attività formative rivolte ai lavoratori occupati che possono godere del contributo del Fondo Nuove Competenze. In particolare la presenza non solo di un *progetto formativo individualizzato* ma anche l'*identificazione, validazione e certificazione delle competenze* possedute in ingresso e di quelle sviluppate in esito alle attività formative, nell'ambito del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze; c) in fase valutazione dell'efficacia degli interventi formativi, sia utilizzato in modo specifico come *indicatore* il numero dei soggetti *rientrati* effettivamente nel mondo del lavoro. Sarebbe fuorviante, infatti, utilizzare solo l'indicatore del *livello di occupazione* generale di un determinato ambito territoriale. L'incremento di tale indicatore, infatti, non ci rivelerebbe se i lavoratori fuoriusciti dal mercato del lavoro – soprattutto quelli appartenenti alle fasce più vulnerabili – sono poi effettivamente rientrati nel mercato del lavoro.

### *Il coinvolgimento delle Regioni*

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, il tema della formazione percorre trasversalmente tutto il PNRR toccando diversi ambiti (scuola, università, lavoro) e diversi destinatari. Gli interventi in questo ambito, inevitabilmente, richiederanno il necessario coinvolgimento diretto delle Regioni<sup>76</sup> sebbene nel PNRR, comprensibilmente, non sempre venga fatto un esplicito riferimento a ciò. Questo comporterà, a livello territoriale, una ancor più accentuata necessità di una *governance* unitaria e complessiva di quanto non avvenga già. Preliminarmente a questo, tuttavia, le Regioni dovranno rileggere e integrare le disposizioni presenti nel PNRR all'interno delle proprie politiche formative.

Per quanto riguarda, in particolare, la formazione professionale, in più parti del PNRR si parla di una riforma a livello generale del sistema della formazione, questo in modo particolare per quanto riguarda la formazione rivolta ai disoccupati e ai lavoratori in transizione.

Nell'*Introduzione generale* alla Missione 5 si afferma che per migliorare la «mobilità dei lavoratori» e consentire di «raccolgere le future sfide del mercato del lavoro» è necessaria «l'introduzione di una riforma organica e integrata in materia di politiche attive e formazione». Invece, nell'introduzione della Componente *M5C1 – Politiche per il lavoro*, si afferma – in modo specifico – che tra gli obiettivi generali vi è la «revisione della governance del sistema di formazione professionale in Italia»<sup>77</sup>. Per raggiungere un tale obiettivo si propone un intervento teso al «rafforzamento del sistema della formazione professionale, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati».

La programmata adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze» (PNNC) – tutto incentrato sulla *riorganizzazione della formazione* rivolta ai lavoratori *in transizione e disoccupati* – vedrà le Regioni interpellate, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dall'ANPAL, per raggiungere un'intesa circa i seguenti aspetti: 1) «rafforzamento del sistema della formazione professionale»; 2)

---

<sup>75</sup> Un esempio di un intervento rivolto a lavoratori *in mobilità* con il rilascio di una attestazione ufficiale delle competenze in uscita si trova in Isfol (2014, pp. 153-156). Sembra andare nella medesima direzione la prestazione dell'INPS erogata mediante il Fondo Credito e dal Fondo Credito Cooperativo denominata *outplacement* che prevede, invece, la ricollocazione professionale dei lavoratori *licenziati e percettori di assegno emergenziale*.

<sup>76</sup> Pur non rientrando nel tema specifico di questo contributo, vogliamo segnalare che *la formazione professionale di base* risulta essere la *grande assente* nel testo del PNRR. È probabile che tutta la programmazione relativa alla formazione professionale terziaria dell'ITS racchiuda – implicitamente – anche tale segmento della formazione professionale rivolta alle nuove generazioni. Tuttavia la rilevanza formativa e sociale di tale momento formativo meriterebbe di essere esplicitamente richiamata nei documenti normativi che dovranno fare seguito al PNRR.

<sup>77</sup> Ricordiamo che l'art. 117 della Costituzione italiana afferma che «sono materie di legislazione concorrente quelle relative a [...] tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della *formazione professionale*. [...]». Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» [Il corsivo è nostro].

«definizione di livelli essenziali di qualità» per le attività di formazione rivolte dei lavoratori beneficiari «di strumenti di sostegno», del «reddito di cittadinanza» e di «strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale»; 3) integrazione del PNNC con iniziative riguardanti «le competenze degli adulti, a partire dalle persone con competenze molto basse».

Il raggiungimento di questo obiettivo di sistema costituirà la principale sfida per le amministrazioni regionali che dovranno dare prova di una capacità di progettazione giuridico-istituzionale nonché organizzativa non indifferente che solo con un *approccio partecipato diffuso* – che preveda il coinvolgimento dei diversi soggetti del sistema – riteniamo, possa fattibilmente ottenere dei risultati efficaci<sup>78</sup>.

Un discorso a parte riguarda, uno dei tasselli fondamentali della riforma del sistema della formazione professionale, ossia la formazione degli operatori. In questo caso, facciamo riferimento non tanto agli operatori dei servizi pubblici ma degli enti non pubblici – sebbene accreditati presso la Regione – che erogano attività di formazione. Nel PNRR, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, esiste solo un accenno indiretto in relazione al sistema della formazione professionale terziaria diversamente da quanto previsto, invece, per la formazione dei docenti della scuola a cui è riservata uno specifico ambito di intervento (M4C1.2 *Miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti*)<sup>79</sup>. Tali enti, è vero, possono attingere autonomamente alle risorse dei fondi interprofessionali per formare i propri operatori e questo è stato fatto in molti casi. Tuttavia, riteniamo che tali attività dovrebbero essere perlomeno inserite all'interno di una pianificazione – concertata con di tutti i soggetti interessati – a livello territoriale. Solo in questo modo si potrà effettivamente parlare di un efficace intervento di riforma del sistema della formazione regionale.

A fianco di questo impegno progettuale “di sistema” della formazione professionale, le Regioni sono chiamate, esplicitamente, a intervenire anche su altri aspetti del PNRR più specifici in tema di formazione rivolta ai lavoratori *disoccupati e in transizione*. Eccoli di seguito<sup>80</sup>:

- le Regioni, con cui il Governo dovrà operare «in stretto coordinamento», dovranno definire i «*livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili*»;
- le Regioni, all'interno del proprio *Piano regionale di potenziamento dei Centri per l'Impiego*, dovranno prevedere iniziative, mediante «interventi addizionali», per rafforzare le seguenti attività formative rivolte al mondo delle imprese e ai lavoratori: a) «progettazione e realizzazione» (anche mediante FAD) di «interventi formativi per l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori»; «analisi dei fabbisogni» formativi per l'«allineamento delle competenze con le esigenze delle imprese»; b) «promozione dei servizi di identificazione, validazione e certificazione delle competenze (IVC) nell'ambito del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze»; c) «promozione della integrazione territoriale dei servizi per l'impiego con gli altri servizi, in particolare quelli sociali e quelli per l'istruzione e la *formazione*».

Le Regioni, in tale contesto, sono chiamate a riprendere in esame alcuni aspetti fondamentali del proprio sistema delle politiche attive per il lavoro e la formazione. Tra questi: 1) i requisiti per l'accesso all'uso dei fondi, rivalutando l'opportunità di mantenere quella netta distinzione tra interventi destinati ai soli disoccupati, da un lato, e ai lavoratori in transizione, dall'altro, che, in relazione ad alcuni avvisi pubblici, preclude agli uni o agli altri possibilità formative; 2) i parametri

---

<sup>78</sup> Nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 19 dicembre 2016 si afferma che «l'eterogeneità dei destinatari, unita alla frammentazione e alla complessità delle misure strategiche nel settore, comporta spesso l'assenza di approcci sistematici al miglioramento del livello delle competenze della forza lavoro e la scarsa consapevolezza dei vantaggi socioeconomici ottenibili. Sarebbero pertanto auspicabili sforzi strategici coerenti fondati su un effettivo coordinamento e su partenariati trasversali ai settori di intervento» (Consiglio d'Europa, 2016, p. 4).

<sup>79</sup> A questo proposito ci permettiamo di avanzare il dubbio che la formazione continua degli insegnanti – così come quella degli operatori della formazione professionale – abbia un tale carattere di straordinarietà da essere previsto come intervento all'interno del PNRR

<sup>80</sup> Si tratta degli impegni previsti nell'ambito di intervento *M5C1.1 Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione - Misura Riforma 1.1: Politiche attive del lavoro e formazione*.

dei costi riconosciuti agli enti accreditati per l'erogazione delle attività di formazione al fine di rendere realmente sostenibile la realizzazione di tali percorsi formativi; 3) i criteri per il riconoscimento della remunerazione per le attività svolte. Infatti, potrebbe essere opportuno non vincolare necessariamente la remunerazione, anche se solo in parte, ad un esito occupazionale dei soggetti in formazione, fattore che è solo in minima parte controllabile dai soggetti erogatori di formazione. Tale aspetto, invece, potrebbe essere pensato come criterio di premialità economica aggiuntiva e non di penalizzazione per un'attività effettivamente realizzata indipendentemente dall'esito occupazionale; 4) lo sviluppo di una maggiore integrazione, nel rispetto delle rispettive competenze e modalità operative, con i fondi interprofessionali in relazione agli interventi rivolti, in modo particolare, ai lavoratori disoccupati e in transizione; 5) trasversalmente ai precedenti aspetti riteniamo che potrebbe essere ricalibrata la logica spesso “di sospetto” *a priori* con cui viene costruito il rapporto tra ente pubblico e soggetti erogatori di formazione per lasciare maggiore spazio a una logica di “fiducia controllata” che renderebbe più tempestivi ed efficaci gli interventi formativi.

### Considerazioni conclusive

Giunti al termine di questa nostra riflessione, la speranza è che quanto scritto sopra possa essere interpretato come una sollecitazione e un contributo fattivo al dibattito sulla ricerca della configurazione da dare alla *formazione continua* per renderla capace di fronteggiare, in modo fattibile e sostenibile, i problemi che i lavoratori del settore non pubblico, sia occupati sia disoccupati o in transizione occupazionale, stanno affrontando e dovranno affrontare a seguito della crisi pandemica. L'analisi testuale del PNRR – uno degli strumenti fondamentali di cui attualmente il governo italiano si è avvalso per rispondere a tale situazione problematica della formazione – ci ha consentito, mediante un approccio di progressiva approssimazione, di mettere in evidenza come il tema della formazione sia presente – in varia misura – in diverse sezioni del documento confermandone la forte valenza trasversale ai diversi ambiti della società e dell'economia. Nel contempo, però, ci ha reso evidenti le difficoltà di ricondurre a un sistema unitario quanto programmato. E questo sforzo di costruzione sistemica sarà davvero una delle sfide principali che Governo e Regioni dovranno affrontare. A questo proposito, Lauria (2021, p. 5) afferma che, nella situazione attuale, sarà «necessario osare il coraggio dell'innovazione, pur senza stravolgimenti di funzione o di governance».

Tuttavia, riteniamo che quello che è stato affermato nel PNRR a proposito della creazione di imprese femminili, ossia la necessità di «creare un clima culturale favorevole ed emulativo attraverso azioni di comunicazione mirate» (PNRR, 2021, p. 204) poteva e doveva essere affermato anche a proposito della formazione rivolta ai lavoratori. Si tratta di un aspetto che troppo spesso viene trascurato o sottovalutato. Infatti, senza lo sviluppo e la crescita diffusa – tra lavoratori e imprenditori, ma anche all'interno della società più allargata – di una *cultura della formazione* che ne faccia percepire il valore, in primis personale per il lavoratore e, successivamente economico e sociale, sarà veramente difficile riuscire a creare le condizioni concrete affinché gli eventi formativi possano essere realizzati in modo efficace. Questo anche qualora si fosse in presenza di un sistema formativo “ideale”. Dal lato del lavoratore, infatti, solo la percezione del valore della formazione potrà motivarlo a cercare e/o accettare la proposta di eventi formativi e a parteciparvi attivamente; dall'altro, dalla parte degli imprenditori, solo ciò potrà spingerli a creare le condizioni affinché gli eventi formativi possano essere posti in essere. Ma anche per i decisori politici, gli enti finanziatori e i soggetti erogatori di formazione l'essere dentro e crescere in una determinata cultura della formazione potrà costituire un “motore” motivante alla realizzazione di un sistema formativo efficace ed efficiente.

Questo richiamo alla cultura della formazione, tuttavia, per non essere retorico e “vuoto” deve essere ancorato a una concezione della formazione rivolta ai lavoratori caratterizzata da alcuni valori tra cui riteniamo fondamentali e fondanti i seguenti: 1) la formazione continua è un diritto soggettivo che trova fondamento nel dettato costituzionale e, prima ancora, in una concezione antropologico-

pedagogica del lavoro; 2) la formazione ha come obiettivo principale la crescita del “soggetto che lavora” prima che del lavoratore; 3) la formazione è l’esito – in tutte le sue dimensioni, dall’analisi dei fabbisogni alla certificazione degli apprendimenti sviluppati – di un processo di *costruzione sociale* a cui il lavoratore, in base ai principi enunciati in precedenza, deve prendere parte attiva. L’auspicio è che tali principi possano essere da supporto e guida alle scelte che dovranno essere prese nei prossimi mesi nei diversi centri decisionali a livello nazionale e regionale con la consapevolezza che in ogni regione si arriverà – quasi inevitabilmente – a risultati che in una qualche misura manterranno un certo livello di diversità in ragione della diversa storia formativa e delle specifiche modalità di programmazione dei fondi nazionali ed europei.

## Riferimenti bibliografici

- ADAPT (2013). *Progetto “Il futuro dei fondi interprofessionali per la formazione continua”*. ([http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2017/06/Report\\_fondi.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2017/06/Report_fondi.pdf)).
- Consiglio d’Europa (2016). *Raccomandazione del Consiglio del 19 dicembre 2016 del 19 dicembre 2016 sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti*. (2016/C 484/01). Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, 24.12.2016 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1224\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1224(01)&from=EN)).
- Confederazione Sistema Impresa (2017). Fondi interprofessionali. Formazione, tagli confermati. *Sistema impresa*, 14.02.2017 (<https://www.sistema-impresa.org/leggiArticolo.php?articolo=1010#>).
- Galvan G. (2018). Lo stato della normativa. *Formazione & Cambiamento*, 10 (<http://www.formazione-cambiamento.it/numeri/2018/9-dalla-piramide-alla-rete-la-sperimentazione-di-nuovi-metodi-di-progettazione/108-gli-articoli/661-lo-stato-della-normativa>).
- Guida P. L. (2021). PNRR e Smart Governance. *Il project manager*, 46, 4-5.
- Isfol (2013). *XIV Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2012-2013*. (<https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586510/XIV-Rapporto-Formazione-continua-2012-2013.pdf/45a6327b-a0d8-44ed-9cd5-3fefa571bb5e?t=1573120262801>).
- Isfol (2014). *XV Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2013-2014*. Roma: ISFOL (<https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586510/XV-Rapporto-Formazione-continua-2013-2014.pdf/e0706ae7-a62f-4ad0-a7c0-8006bf72d405?t=1573120329873>).
- Lancia F. (2021). *T-LAB Plus. Strumenti per l’Analisi dei Testi. Manuale d’uso* ([https://www.mytlab.com/Manual\\_it\\_plus.zip](https://www.mytlab.com/Manual_it_plus.zip)).
- Lauria F. (2021). La formazione continua alla prova della pandemia: osare insieme nuovi “campi di opportunità e di scelta”. *Bollettino ADAPT* (<http://www.bollettinoadapt.it/la-formazione-continua-alla-prova-della-pandemia-osare-insieme-nuovi-campi-di-opportunita-e-di-scelta/>) [Consultato in data 30 luglio 2021].
- Martial E. (2021). Ecco come sarà il Pnrr del governo Draghi. *Start Magazine*, 15 marzo 2021 (<https://www.startmag.it/economia/pnrr-draghi/>).
- Pacino G. (2021). Formazione, se il Pnrr dimentica i lavoratori (e punta solo sui disoccupati). *Parole di management. Quotidiano di cultura d’impresa*, 7 giugno 2021 (<https://www.paroledimanagement.it/formazione-se-il-pnrr-dimentica-i-lavoratori-e-punta-solo-sui-disoccupati/>).
- PNRR (2021). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. (<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>).
- Stern P. (2021). Riforme del lavoro e PNRR: la parola a Fornero, Damiano, Sacconi e Treu. *IPSOA Quotidiano*. 23 giugno 2021. <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/amministrazione-del-personale/quotidiano/2021/06/23/riforme-lavoro-pnrr-parola-fornero-damiano-sacconi-treu>.