

NUOVA PROFESSIONALITÀ

Bimestrale di studi e orientamento per l'integrazione tra scuola e lavoro e per l'apprendistato lavorativo

Le nuove linee guida per i fondi interprofessionali

Le politiche attive per il lavoro dopo GOL

VII / 2 – luglio 2026

Studium
edizioni

EDITRICE
LA SCUOLA

ISSN 2704-7245

NUOVA PROFESSIONALITÀ

Bimestrale di studi e orientamenti per l'integrazione tra scuola e lavoro e per l'apprendistato formativo

DIRETTORE RESPONSABILE: *Giuseppe Bertagna*

CONDIRETTORI: *Gianni Bocchieri, Eugenio Gotti, Emmanuele Massagli*

COMITATO DIRETTIVO: *Antonio Bonardo, GiGroup Spa; Paolo Cesana, Fondazione Clerici; Raffaele Crippa, Rete ITS mecatronici; Alessandra Spagnolo, Adecco Spa; don Mario Tonini, CNOS-FAP; Roberto Vicini.*

REDAZIONE: *Paolo Bertuletti* (coordinatore di redazione), *Matteo Colombo, Ilaria Fiore, Sabrina Natali.*

PROGETTO GRAFICO: *Nicolò Fontana*

CONSIGLIO PER LA VALUTAZIONE SCIENTIFICA DEGLI ARTICOLI

Elisabetta Bani, Università di Bergamo; *Franco Boichicchio*, Università di Genova; *Vanna Boffo*, Università di Firenze; *Andrea Cegolon*, Università di Macerata; *Maria Cinque*, LUMSA; *Massimiliano Costa*, Università Ca' Foscari (Venezia); *Antonia Criscenti*, Università di Catania; *Fabrizio D'Aniello*, Università di Macerata; *Daniela Dato*, Università di Foggia; *Giovanna Del Gobbo*, Università di Firenze; *Paolo Di Rienzo*, Università di Roma Tre; *Piergiuseppe Ellerani*, Università del Salento; *Loretta Fabbri*, Università di Siena; *Paolo Federighi*, Università di Firenze; *Alessandra Gargiulo Labriola*, Università Cattolica (Milano); *Silvia Ivaldi*, Università di Bergamo; *Manuela Ladogana*, Università di Foggia; *Daniela Maccario*, Università di Torino; *Francesco Magni*, Università di Bergamo; *Valerio Massimo Marcone*, Università di Roma Tre; *Alessandra Mazzini*, Università di Bergamo; *Claudio Melacarne*, Università di Siena; *Viviana Molaschi*, Politecnico di Torino; *Paolina Mulè*, Università di Catania; *Giuseppe Negro*, ASCLA; *Andrea Potestio*, Università di Bergamo; *Margherita Rabaglia*; *Arduino Salatin*, IUSVE; *Adriana Schiedi*, Università di Bari; *Concetta Tino*; *Fabio Togni*, Università di Firenze; *Alessandra Vischi*, Università Cattolica (Brescia); *Carla Xodo*, Università di Padova; *Giuseppe Zago*, Università di Padova.

Direzione, Redazione e Amministrazione: Edizioni Studium Srl, Via Giuseppe Gioachino Belli, 86 - 00193 Roma - Tel. 06 68 65 846 - Sito Internet: gruppostudium@edizionistudium.it - Direttore responsabile: Giuseppe Bertagna - Autorizzazione del tribunale di Brescia n. 7 del 25-2-83 - Poste Italiane S.p.A. - Sped. in A.P.-D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/04 n. 46) art. 1, comma 1 - LOM/BS/02953 - Edizioni Studium - Roma - Ufficio abbonamenti - Tel. 041 27 43 914 - abbonamenti@edizionistudium.it.



RUBRICHE

Il lavoro che cambia

Inverno demografico

di **Giuliano Cazzola** p. 5

Innovazioni e Pari opportunità

Il programma GOL: un primo bilancio

di **Alessandra Servidori** p. 7

PROBLEMI E PROPOSTE

Le nuove Linee guida ministeriali per i Fondi Interprofessionali

Architettura del nuovo quadro regolatorio, confronto con la disciplina previgente e inquadramento sistemico

di **Eugenio Gotti** p. 10

Competitività e competenze: il nuovo volto dei Fondi Interprofessionali nel 2026

di **Elvio Mauri** p. 24

Nuove Linee guida in materia di Fondi interprofessionali

I progressi e i nodi da sciogliere

di **Rossella Spada** p. 29

La formazione continua alla prova delle transizioni: l'esperienza dei fondi interprofessionali

Intervista ad **Antonio Ranieri** p. 37

Sostenibilità e sfide istituzionali per le politiche attive, gli ITS e la IeFP dopo il PNRR

di **Eugenio Gotti** p. 44

Dopo GOL. Dalla logica del programma alla costruzione di un sistema

Le politiche attive dopo il PNRR tra personalizzazione degli interventi, integrazione con la formazione e rafforzamento della governance

di **Simone Cappelli** p. 55



MISCELLANEA

Filiera 4+2. Approvato il decreto per il passaggio diretto IeFP – ITS

di Matteo Colombo p. 59

O-Ring theory e qualità della pubblica amministrazione

Analisi comparata su formazione, goal setting e valutazione
in particolare nelle politiche attive del lavoro

di Simone Cerlini p. 62

Leadership al femminile ed equità di genere ai vertici organizzativi

Un caso studio in una cooperativa sociale trentina

di Federica Menguzzo e Lorenza Da Re p. 71

La partecipazione a scuola

Tra Costituzione, legge e contratto

di Luisa Treccani p. 91

Il lavoro che cambia

Inverno demografico

a cura di **Giuliano Cazzola**



Povera Italia! La sostituzione etnica gli italiani se la stanno procurando da soli. Nel 2025 le nascite sono state 355mila, con una diminuzione del 3,9% sul 2024, quando con 369.944 si era già toccato un record negativo. I decessi sono 652mila, in calo dello 0,2%.

Il saldo naturale (ovvero la differenza tra nascite e decessi) è risultato ampiamente negativo (circa -296mila unità), peggiorato rispetto al 2024 quando risultò pari a -283mila. Le immigrazioni dall'estero, 440mila, pur diminuendo di 12mila unità rispetto al 2024 (-2,6%) si mantengono solide, a conferma del notevole livello di attrattività del Paese. Scendono sensibilmente le emigrazioni per l'estero, 144mila, ben 45mila in meno rispetto all'anno precedente (-23,7%). In questo quadro, il saldo migratorio con l'estero resta non solo molto positivo (+296mila) e tale da compensare – ne prendano buona nota i teorici della remigrazione – integralmente il deficit dovuto alla dinamica naturale, ma cresce anche di 33mila unità sul 2024. In sostanza siamo un paese esportatore del Made in Italy, ma importiamo le braccia e le teste che lo producono.

E si parla di residenti, non solo di nativi. Il numero medio di figli per donna raggiunge il minimo storico: nel 2025 1,14 mentre nel 2024 si era attestato a 1,18, in flessione sul 2023 (1,20). In parallelo con l'entrata in vigore nel 2022 dell'Assegno Unico Universale, salutato come una svolta nelle politiche per la famiglia, ogni anno si è riscontrato un significativo taglio nel numero dei nati vivi. Negli ultimi anni non ci sono stati soltanto supporti economici, ma è stato ampliato l'istituto dei congedi parentali, insieme ad altre misure di sostegno della maternità. Ma non si intravede una pur minima inversione di tendenza. Tanto da insinuare una domanda maligna: sino a che punto incidono sull'inverno demografico gli aspetti economici?

In verità, in Italia le risorse destinate alla famiglia sono state sacrificate sull'altare delle pensioni. Al sostegno dei figli e delle famiglie il welfare all'italiana assegna il 4% dell'intera spesa sociale che è la metà di quella media europea. In termini di Pil alla maternità e ai figli è dedicato circa l'1% che è pari a 1/17° di quanto è destinato alle pensioni. Negli anni '60, sia pure in un contesto demografico profondamente diverso dall'attuale, la spesa per assegni familiari (AF) era pressoché corrispondente a quella per le pensioni. Gli AF allora erano misura di carattere universale, fino alla riforma del 1988 che introdusse l'assegno al nucleo familiare (Anf), per decenni il principale, se non addirittura l'unico, strumento a tutela della famiglia, ragguagliato al reddito e al numero dei componenti.

La riforma del sistema pensionistico, attuata dalla Legge Dini-Treu nel 1995, stabilì (ecco la spoliazione), a copertura, una riallocazione dei contributi a favore del Fondo pensioni



lavoratori dipendenti (Fpld) la cui aliquota contributiva, dal 1° gennaio 1996, passò di colpo dal 27,5% al 32,7% (in seguito al 33%). Per non aumentare il costo del lavoro, la legge operò, ad oneri invariati, una ristrutturazione della contribuzione sociale: l'aliquota dell'Anf passò dal 6,2% al 2,48%, quella per la maternità dall'1,23% allo 0,66%.

La Cei ha calcolato che dal 1996 al 2010 la riallocazione delle risorse destinate alla famiglia, in senso lato, ha finanziato il sistema pensionistico per un volume finanziario pari a circa 120 miliardi di euro. Va da sé che nell'attuale assetto demografico (trainato dall'invecchiamento) non è possibile riequilibrare i grandi flussi consolidati di spesa.

Ma se anche venisse meno l'innamoramento per le pensioni, ci sarebbero di ostacolo fattori di natura culturale attinenti agli stili di vita che non si superano soltanto attraverso un maggior apporto di risorse economiche (come dice Filomena Marturano: "I figli non si pagano"). La bassa fecondità non è solo una questione italiana, ma una trasformazione globale che ha iniziato a rimodellare le dinamiche demografiche nei Paesi più sviluppati e si estende ora anche a quelli a medio reddito. La denatalità è anche figlia del benessere diffuso. L'effetto negativo sul tasso di natalità è amplificato in Italia dalla parallela forte riduzione del numero di donne in età riproduttiva, fissata tra i 15 e i 49 anni (11,4 milioni di donne a gennaio 2025). In sostanza, i figli non nascono perché prima di loro non sono nate le madri. La filiera della riproduzione sociale si assottiglia sempre più attraverso il passare delle generazioni. Secondo i demografi, i figli delle madri non nate sono stimabili, in media, in 100mila unità all'anno.

Ovviamente la morsa tra denatalità e invecchiamento determina già e ancor più in una prospettiva ravvicinata notevoli problemi sulle politiche sociali e sul mercato del lavoro. Pur senza disporre dell'ufficialità dell'Istat il Sistema Informativo Excelsior – progetto promosso da Unioncamere in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con l'Unione Europea – effettua il monitoraggio del fabbisogno di assunzioni e certifica il difficile reperimento del personale necessario. Si tratta dell'unica rilevazione ufficiale che analizza, a cadenza mensile, i programmi di assunzione riferiti ad un universo di oltre 1 milione e 300mila aziende. La criticità nel reperimento dei lavoratori dipende da molti fattori, il più importante dei quali è certamente quello delle competenze e delle professionalità disponibili. Il che chiama direttamente in causa il sistema scolastico e formativo, le politiche attive del lavoro per quanto riguarda l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il sistema formativo deve poter accompagnare i processi di formazione permanente legati all'evoluzione della tecnologia. La teoria dei tempi di vita che confinava la formazione per la prima fase della vita stessa oggi è superata, anche perché la scuola tradizionale sarebbe condizionata dal venir meno dei bambini e dei ragazzi, in un contesto in cui già oggi, in Italia, vi è un rapporto molto basso e in diminuzione tra insegnanti e numero di studenti per classe. I processi formativi devono seguire le persone lungo tutta la vita lavorativa ed oltre, interconnettendosi con i cambiamenti produttivi, organizzativi e sociali. Non c'è più la possibilità di continuare a rammendare le solite vecchie calze.

Giuliano Cazzola

Pubblicista e giuslavorista

Innovazioni e Pari opportunità

Il programma GOL: un primo bilancio

a cura di **Alessandra Servidori**



Nell'ambito delle politiche formative il programma Gol è una riforma del PNRR italiano destinato a riqualificare i servizi di politica attiva del lavoro, offrendo distinti percorsi personalizzati di inserimento, riqualificazione professionale (upskilling/reskilling) e sostegno al reddito. Rivolto a disoccupati, percettori di ammortizzatori sociali o in situazioni di fragilità, è attuato dalle Regioni tramite centri per l'impiego ed enti accreditati.

Se desideriamo capire che impatto ha avuto sul territorio nazionale in questo quinquennio è utile studiarsi il Rapporto Inapp (che comunque fa data al 30 aprile 2025) che ne traccia un percorso molto chiaro che ci lascia a tutt'oggi dei punti ancora molto indefiniti che si devono affrontare proprio per eventualmente intervenire e integrarne l'utilità nel momento in cui si ritiene utile almeno valorizzarne il modello organizzativo avendo a disposizione risorse adeguate.

Il Programma più volte modificato con inserimento di aventi diritto, avendo contestualità con il Pnrr a sua volta corretto, definisce i suoi interventi in una logica integrata con il Piano strategico nazionale sulle Nuove Competenze, per la parte che riguarda la formazione dei lavoratori, e in sinergia con il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego, per la parte che investe l'ampliamento dell'organico che opera nei centri, il rafforzamento delle competenze dello stesso e la prossimità dei servizi sul territorio.

A riprova che le italiane cercano una occupazione, la componente femminile rappresenta il 55,3% dei presi in carico. Nelle regioni del Centro-Nord si osserva una presenza più accentuata di donne, con alcune regioni che superano il 58% (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Valle d'Aosta), fino ad arrivare a circa il 60% in Liguria e Umbria. Diversamente, nelle regioni del Mezzogiorno, ad eccezione dell'Abruzzo (58,3%), la composizione per genere appare più equilibrata, in ogni caso in tutte le regioni le donne superano ampiamente il 50% degli individui presi in carico.

Un ulteriore obiettivo del Programma è che il 75% dei beneficiari appartenga ad almeno una delle seguenti categorie: donne, giovani under 30, adulti over 55, disoccupati da 6 mesi e oltre, persone con disabilità. Alla data di riferimento della nota Inapp, l'86,2% del totale dei presi in carico presenta almeno una caratteristica di vulnerabilità raggiungendo il 91,6% nel percorso di Lavoro e inclusione e arrivando al 95,1% nel percorso di Reskilling.



Il dettaglio regionale delle persone avviate nelle politiche è presentato in base alla regione dell'ultima presa in carico. Questo approccio elimina i doppi conteggi di persone che hanno più di una presa in carico (e più politiche attive) in diverse regioni, fornendo così un conteggio corretto a livello complessivo, ma non a livello di singola regione. Ad esempio, se un individuo ha ricevuto un LEP, per esempio, nella regione A in un precedente ciclo di presa in carico, mentre la sua ultima presa in carico è nella regione B, l'individuo è conteggiato nella colonna del corrispondente LEP nella regione B. Questa scelta, che comunque rappresenta una casistica con bassa incidenza, è giustificata dal fatto che l'informazione principale che si vuole fornire è quella relativa al numero di individui effettivi avviati a politiche attive nel complesso del Programma GOL.

È importante tenere conto che sempre Inapp ha in corso una indagine, che coinvolge tutti i 540 CPI attivi sul territorio nazionale al 31 dicembre 2025, che mantiene una sua continuità sia nel gruppo di lavoro che nella periodicità con la quale viene condotta, sia nei principali temi di interesse indagati, seguendone nel tempo l'evoluzione e studiando i processi che ne sono alla base, gli sviluppi, le innovazioni e gli innesti con altre tematiche divenute rilevanti. Obiettivo dell'indagine è quello di aggiornare il quadro conoscitivo relativo al funzionamento dei Centri per l'impiego, all'organizzazione e all'erogazione dei servizi, al loro posizionamento nel mercato del lavoro. Tale obiettivo viene perseguito indagando alcune dimensioni di analisi, quali: capacità organizzative, digitalizzazione delle procedure e dei servizi, fornitura di servizi da remoto, capacità operative con riferimento alla erogazione dei servizi, collaborazione con soggetti accreditati, organizzazione del personale e fabbisogni formativi. Costituiscono oggetto di analisi anche le ricadute dei Piani di potenziamento dei Cpi previsti nell'ambito del programma GOL sull'organizzazione logistica, sulla transizione tecnologica e sull'ampliamento e la riqualificazione delle risorse umane. L'indagine è continuata fino ad aprile 2026 e porterà alla redazione e pubblicazione di un rapporto di monitoraggio basato sulle evidenze delle informazioni raccolte.

Al termine del Programma Gol dovremo assicurarci che i piani di potenziamento dei CPI proseguano, poiché è fondamentale l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e la concreta virtuosa sussidiarietà tra Centri per l'impiego pubblici e gli organismi accreditati alla operatività, quella che apre le porte alla sperimentazione di "Patti Territoriali", in attuazione degli indirizzi dell'Agenda Europea delle Competenze. Si tratta di accordi quadro tra Regione e Ministero del Lavoro, con la partecipazione attiva anche delle parti sociali, focalizzati su specifici settori o filiere produttive territorialmente localizzate e finalizzati all'ottimizzazione del rapporto tra i sistemi del lavoro, dell'istruzione e formazione e dell'imprenditoria per garantire opportunità occupazionali e il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze delle imprese anche in relazione ai processi di innovazione, riconversione e trasformazione industriale.

Dobbiamo anche tenere in conto che l'articolato progetto di riforme nel comparto lavoro contenuto nella Misura 5 componente 1 del PNRR prevede, oltre a GOL, altri tre programmi guida che si integrano tra loro: il cosiddetto Sistema duale per i giovani tra i 15 e i 25 anni, con l'obiettivo di avere, entro il 2025, almeno 135 mila ragazzi in più impegnati in percorsi che coniugano lezioni in aula e formazione direttamente "on the job", valorizzando



anche strumenti come l'apprendistato; il Fondo nuove competenze rivolto ai lavoratori delle imprese che hanno stipulato accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro, in risposta alle innovazioni di processo, prodotto o di organizzazione (la sua caratteristica saliente è costituita dal fatto che le ore impiegate dai dipendenti per formarsi sono a carico del Fondo); il Potenziamento appunto dei centri per l'impiego già avviato con DM 22 maggio 2020 con la previsione di uno standard di servizi funzionali al programma regionale attuativo di GOL.

Avvicinandosi poi il termine del Pnrr ed essendo consapevoli che gran parte del PNRR è nei fatti debito pubblico italiano (circa 140 miliardi compreso il repowerEU), anche se a tassi più vantaggiosi, ora dovremmo riflettere e prendere decisioni coraggiose individuando quali investimenti portare a termine. Il rischio è che i ministeri facciano di tutto, anche quello che non si dovrebbe fare, per rispettare i target, pur di non sopportare il costo politico di rinunciare a parte dei finanziamenti.

Per quanto riguarda il progetto GOL, il target sulla formazione sta a metà dell'obiettivo, senza però una valutazione effettiva della qualità dei percorsi avviati. Già nella revisione di luglio 2024, che ha preso un anno intero di tempo e comportato molti ritardi, si sono già rinviati tutti i target possibili e per le proroghe la Commissione, comprensibilmente visto i tempi che corrono, si è sempre mostrata molto accondiscendente. Ciò non toglie che tutto il debito aggiuntivo che faremo sul PNRR dovrebbe essere speso bene e non inutilmente; con una crescita al minimo dovremo impegnarci a valorizzare i progetti tenendo conto di non ripetere sbagli che dobbiamo ammettere di aver compiuto. Dunque, dopo il programma Gol continua a migliorare la formazione e gli strumenti atti a favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro è un obbligo fondamentale.

Alessandra Servidori

Componente Comitato Internazionale Diritti Umani

Le nuove Linee guida ministeriali per i Fondi Interprofessionali

Architettura del nuovo quadro regolatorio, confronto con la disciplina previgente e inquadramento sistemico

di **Eugenio Gotti**

Il d.d. del MLPS n. 227 del 11 maggio 2026 ha approvato le nuove Linee guida in materia di attivazione, funzionamento e vigilanza dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della L. n. 388 del 23 dicembre 2000 (nell'articolo Linee guida o LG). Si tratta del primo atto regolatorio di carattere omnicomprensivo dedicato ai Fondi nei venticinque anni di vita dell'istituto. Il contributo si articola in una presentazione dell'architettura e dei contenuti del nuovo testo, nell'illustrazione delle principali discontinuità rispetto alla disciplina previgente e in un inquadramento sistemico che colloca l'aggiornamento del 2026 nel processo di progressiva attrazione dei Fondi interprofessionali nell'architettura pubblica delle politiche del lavoro e della formazione.



Architettura e contenuti delle nuove Linee guida

Premesse, ambito di applicazione e funzioni dei Fondi (Cap. 1)

Il Capitolo 1 ricostruisce il quadro normativo di riferimento e definisce la mission dei Fondi. La fonte istitutiva resta l'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388, con il contributo obbligatorio dello 0,30% della retribuzione di ciascun lavoratore (art. 25 della legge 21 dicembre 1978 n. 845). Le Linee guida richiamano la stratificazione normativa intervenuta nel tempo: il decreto legislativo 148/2015 sugli ammortizzatori sociali; il decreto legislativo 150/2015, che include i Fondi nella «rete dei servizi per le politiche del lavoro»; il decreto-legge 34/2020 art. 88, istitutivo del Fondo Nuove Competenze; il decreto-legge 48/2023 in materia di inclusione sociale e lavorativa; il decreto ministeriale 9 luglio 2024 n. 115, che disciplina i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze (IVC) per le qualificazioni di titolarità del MLPS e individua i Fondi quali «enti titolari delegati per gli ambiti di intervento di relativa competenza».

Su tale base, le Linee guida individuano i Fondi come soggetti titolati per tre linee di intervento (§ 1): la formazione continua dei lavoratori, compresi i destinatari di trattamenti di integrazione salariale; la formazione assunzionale di disoccupati o inoccupati, ivi compresa quella nell'ambito del contratto di apprendistato; le politiche attive del lavoro, segnatamente quelle finalizzate alla gestione delle crisi aziendali, delle transizioni produttive od organizzative, dei processi di ricollocazione, della staffetta generazionale, nonché le

misure condizionanti l'attivazione o il mantenimento di misure di sostegno al reddito. Si tratta di un ampliamento funzionale rilevante: dalla missione storica di formazione dei lavoratori occupati il perimetro si estende ai disoccupati, alle transizioni e alla condizionalità del sostegno al reddito.

Attivazione, verifica periodica e revoca (Cap. 2)

L'autorizzazione resta rilasciata dal Ministero, previa verifica della conformità alle finalità dell'articolo 118 della legge 388/2000, dei criteri di gestione, della professionalità dei gestori e dell'adozione di criteri di gestione improntati al principio di trasparenza (§ 2.1, p. 7). Il requisito della maggiore rappresentatività dei soggetti costituenti viene riformulato in modo vincolante: deve essere «richiesto e verificato per ciascuna organizzazione sindacale dei datori di lavoro e dei lavoratori costituente il Fondo», e ai fini della verifica «non rilevano eventuali rapporti di affiliazione o accordi di adesione tra organizzazioni, sotto qualsiasi forma intesi, in forza dei quali, una organizzazione possa acquisire, da un'altra organizzazione o in concorso con essa, il requisito di maggiore rappresentatività» (§ 2.1, p. 7).

Sul piano della vigilanza, l'attività di monitoraggio è esercitata con cadenza annuale, in coincidenza con le rilevazioni condotte con il supporto tecnico dell'INAPP. La verifica di mantenimento dell'autorizzazione opera su base quinquennale, secondo la calendarizzazione definita nell'Allegato 1, con avvio al 1° gennaio 2030 (§ 2.2, p. 9). In caso di esito positivo l'autorizzazione si intende confermata per silenzio assenso. In caso di non conformità sanabili il Ministero accorda un termine fino a 12 mesi per il ripristino; durante la sospensione il Fondo resta operativo. Per i Fondi di nuova autorizzazione è richiesta una garanzia fideiussoria annuale, entro il 31 gennaio del secondo e del terzo anno, di importo pari all'ammontare della quota di spese di funzionamento rapportata al gettito INPS dell'annualità precedente.

La procedura di liquidazione, commissariamento e revoca (§ 2.3) opera nei casi di accertamento di perdita dei requisiti, di gravi irregolarità o di non conformità non sanabili o non sanate nei termini. Il Ministero notifica un preavviso di trenta giorni; in assenza di idonee argomentazioni, emana decreto direttoriale di revoca e nomina del commissario liquidatore. Con la nomina cessano tutti gli organi statutari del Fondo, fatta eccezione per il Collegio dei Sindaci che permane fino a naturale scadenza del mandato.

Modalità organizzative e di funzionamento (Cap. 3)

Gli organi sociali ordinari del Fondo sono l'Assemblea, il Consiglio di Amministrazione, il Presidente, il Vicepresidente e il Collegio dei Sindaci, nel rispetto del principio di pariteticità tra organizzazioni datoriali e organizzazioni sindacali costituenti. Sui mandati amministrativi le Linee guida introducono un vincolo prospettico: dopo l'approvazione del nuovo Statuto e Regolamento, non può essere conferito nuovo incarico ad amministratori che abbiano già rivestito cariche per una durata superiore a nove anni, anche in caso di più mandati non consecutivi (§ 3.1, p. 11). Il computo opera solo sui mandati futuri: il contatore parte da zero per gli amministratori in carica al momento

dell'adeguamento. Lo Statuto deve prevedere la verifica dell'assenza di cause di conflitto di interessi, inconferibilità e incompatibilità dei soggetti che ricoprono incarichi direttivi. Il Presidente del Collegio dei Sindaci è nominato dal Ministero, in coerenza con l'art. 118 comma 2 della legge 388/2000.

Lo Statuto e il Regolamento generale di ciascun Fondo sono trasmessi al Ministero entro il 1° ottobre 2026 e approvati formalmente con decreto direttoriale entro 120 giorni dalla ricezione (§§ 3.1 e 3.2). Ogni modifica successiva richiede nuova approvazione formale del Ministero. Il Regolamento generale deve contenere, fra l'altro, i criteri e le procedure per l'individuazione, autorizzazione o accreditamento degli enti titolati o dei soggetti erogatori della formazione in conformità con il DM 115/2024.

Il bilancio di esercizio e il rendiconto finanziario per cassa sono pubblicati annualmente sul sito istituzionale (§ 3.3). A partire dall'esercizio 2027, il Rendiconto va trasmesso al Ministero entro il 31 luglio successivo. È prevista una contabilità separata per fonte di finanziamento, finalizzata al divieto di doppio finanziamento. I documenti giustificativi sono conservati per 10 anni dalla chiusura dell'esercizio del piano.

Sul versante dell'adesione e della mobilità, l'adesione avviene tramite la denuncia contributiva (UNIEMENS), integrata da una comunicazione PEC al Fondo (§ 3.4). In caso di mobilità tra Fondi, il Fondo di provenienza trasferisce al Fondo di destinazione il 70% del totale delle quote incassate nel triennio precedente, al netto degli importi già utilizzati, a condizione che l'importo da trasferire sia almeno pari a 3.000 euro e non riguardi micro o piccole imprese per tutto il triennio. La richiesta deve pervenire entro 90 giorni dalla revoca; nei dodici mesi successivi non è possibile una nuova procedura di adesione o mobilità.

Categorie di risorse e spese di funzionamento (§§ 4.1-4.2)

Le Linee guida distinguono fra attività di funzionamento del Fondo (organizzazione, gestione e controllo) e attività destinate al finanziamento e alla realizzazione dei piani formativi. A decorrere dall'esercizio 2027, le attività propedeutiche previste dalla Circolare ANPAL 1/2018 sono ricondotte alle spese di funzionamento (§ 4.1, p. 18).

Le risorse aggiuntive di cui i Fondi possono essere destinatari si articolano in due macrocategorie e una sottocategoria residuale: risorse integrative (pubbliche o private, che concorrono al rimborso e all'ampliamento delle attività, alla valorizzazione degli indici di mantenimento e alla base imponibile per le spese di funzionamento); risorse complementari (pubbliche o private, che ampliano l'offerta di servizi senza concorrere agli indici; quelle di provenienza privata non possono superare il 40% delle entrate su base triennale); apporti finanziari esterni da donazioni o erogazioni liberali. Le risorse complementari sono gestite su conti correnti distinti.

Le spese di funzionamento (§ 4.2) sono determinate per stratificazione di tre componenti. La prima è costituita dalle percentuali fissate dall'articolo 3, comma 2, del decreto interministeriale del 23 aprile 2003 come da ultimo modificato dal decreto interministeriale del 17 dicembre 2009 (DI 17.12.2009). Il DI 17.12.2009 sostituisce il comma 2 dell'art. 3 del DM 2003 fissando per le spese di gestione del Fondo quote

percentuali annue differenziate sulla base del numero di adesioni dei datori di lavoro comunicate all'INPS: 8% delle risorse fino a 250.000 lavoratori delle imprese aderenti; 6% da 250.001 a 999.999; 4% da 1.000.000 in poi. Il rinvio delle LG alla «media ponderata delle percentuali» combina queste percentuali — riferite alle sole spese di gestione — con le altre voci di spesa interna del Fondo (informazione e pubblicità, analisi dei fabbisogni, raccolta e selezione dei progetti, predisposizione dei sistemi di controllo e monitoraggio) previste dal complessivo quadro regolatorio.

La seconda componente è una quota addizionale annua introdotta ex novo, parametrata sui medesimi scaglioni del DI 17.12.2009: +12% delle risorse fino a 250.000 lavoratori; +11% da 250.001 a 999.999; +7% da 1.000.000 in poi. A questa si somma una quota ulteriore del 2% per i Fondi con articolazioni territoriali o regionali stabili in almeno cinque Regioni (di cui almeno una del Mezzogiorno) e/o nelle Province autonome.

La terza componente è il limite massimo complessivo del 20% della base di calcolo. La giustapposizione delle due strutture di scaglioni produce un effetto significativo: la somma fra percentuale del DI 17.12.2009 e quota addizionale è pari al 20% per i Fondi nella prima fascia (8% + 12%), al 17% per quelli nella seconda (6% + 11%) e all'11% per quelli nella terza (4% + 7%). Il tetto del 20% è dunque vincolante in via piena solo per i Fondi con base associativa più ridotta. Le quote sono calcolate esclusivamente sul gettito 0,30% e sulle risorse integrative; risorse complementari e apporti esterni restano fuori dalla base imponibile. Le Linee guida richiamano espressamente la qualificazione dei Fondi come organismi di diritto pubblico ai sensi della disciplina europea (in continuità con la Circolare MLPS 10/2016), con conseguente applicazione del Codice dei contratti pubblici e vigilanza ANAC.

Fondo per le economie di gestione e i rischi (§ 4.3)

Le Linee guida impongono ai Fondi l'attivazione di un Fondo per le economie di gestione e i rischi (FEGR), accantonamento obbligatorio alimentato annualmente con risorse del gettito 0,30%. Il FEGR ha duplice finalità: copertura di sforamenti della soglia massima delle spese di funzionamento; reintegro nella dotazione destinata ai piani formativi della quota non riconosciuta a seguito delle attività di vigilanza e controllo (§ 4.3, p. 23). A regime, il FEGR deve avere un ammontare non inferiore al 3% della media del gettito INPS dell'ultimo triennio. Per i Fondi di nuova autorizzazione l'obbligo decorre dal quarto anno; per i Fondi già autorizzati il termine ultimo per la costituzione è il 31 dicembre 2029. In caso di utilizzo, il reintegro è annuale, rateizzabile in tre anni; un mancato reintegro nei tempi previsti attiva la procedura straordinaria di verifica del mantenimento.

Conto individuale, Conto collettivo e soglie minime di erogazione (§ 4.4)

Il Conto individuale, modalità di assegnazione del contributo di diretta restituzione alle aziende aderenti, è oggi sottoposto a due vincoli (§ 4.4, p. 24): può accogliere al massimo il 90% delle risorse del gettito INPS incassate dall'impresa; le somme accantonate devono essere usate entro un termine fissato dal Fondo e comunque non oltre i tre anni successivi all'accantonamento, pena la confluenza nel Conto collettivo. Il Conto individuale esula

dall'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato, in quanto mera rifusione delle somme versate dall'impresa.

Il Conto collettivo, modalità di assegnazione del contributo su base solidaristica, è alimentato per una quota del gettito annuale non inferiore al 20%. L'assegnazione delle risorse avviene tramite Avvisi, qualificati come provvedimenti attributivi di vantaggi economici ai sensi dell'articolo 12 della legge 241/1990 — norma che subordina la concessione di sovvenzioni, contributi e ausili finanziari alla predeterminazione, da parte delle amministrazioni procedenti, dei criteri e delle modalità cui esse devono attenersi, con obbligo di farne risultare l'effettiva osservanza dai singoli provvedimenti. Per effetto del rinvio, gli Avvisi del Conto collettivo sono sottoposti ai principi pubblicistici di trasparenza, imparzialità, parità di trattamento e non discriminazione, e devono fissare ex ante in forma pubblica i criteri di selezione e le condizioni di accesso. Il Conto collettivo è inoltre sottoposto alla normativa in materia di aiuti di Stato: la formazione obbligatoria per legge non è finanziabile nei casi di applicazione del Regolamento UE 651/2014 art. 31 c. 2, mentre resta consentita con il regime de minimis. Le risorse INPS vanno impiegate entro i 12 mesi successivi all'assegnazione.

La disciplina di dettaglio degli Avvisi è contenuta al § 4.6.1. Per la delega a soggetti terzi nell'esecuzione di specifiche prestazioni, le Linee guida fissano quattro condizioni minime: la delega può avere ad oggetto esclusivamente acquisizioni qualificate integrative o specialistiche; è fatto espresso divieto di delega per le attività di progettazione, direzione, coordinamento, gestione e rendicontazione, che restano in capo al soggetto attuatore; quest'ultimo mantiene la responsabilità esclusiva verso il Fondo; è fatto espresso divieto di sub-delega o delega a cascata. Gli Avvisi devono inoltre contenere espressi riferimenti alla disciplina del sistema IVC, sulla quale si tornerà al § 2.8.

In coerenza con l'Allegato 1, ciascun Fondo è tenuto a erogare alle imprese o agli enti attuatori, su base triennale, una percentuale media minima del 70% (75% a partire dal 2035) delle risorse destinate al finanziamento e alla realizzazione dei piani formativi disponibili, pena l'attivazione della procedura straordinaria di verifica.

Condivisione dei piani formativi e indicazioni operative sulle attività formative (§§ 4.5-4.6)

La condivisione delle parti sociali sui piani formativi è disciplinata al § 4.5: il principio è quello della coerenza tra livello del piano (aziendale, territoriale, nazionale, confederale) e livello di rappresentatività delle organizzazioni coinvolte; in caso di assenza o mancato riscontro, la condivisione è ricercata al livello immediatamente superiore. È esclusa la condivisione all'interno degli organi del Fondo. La condivisione avviene senza oneri economici diretti o indiretti per imprese e lavoratori, e attesta che le iniziative siano sorrette da un'adeguata analisi dei fabbisogni.

Sulle modalità di erogazione, le Linee guida prescrivono la digitalizzazione integrale dei registri: per la formazione a distanza, le piattaforme tecnologiche devono garantire l'autenticazione certa di docenti e discenti, il tracciamento delle presenze, la produzione di

report e la conformità al GDPR; per la formazione in presenza vale un obbligo speculare di sistemi digitalizzati di registrazione, con autenticazione univoca del responsabile della formazione (§ 4.6.2).

Per la rendicontazione delle spese, il Fondo può scegliere fra tabelle standard di costi unitari ai modelli vigenti dettati dalla normativa nazionale e comunitaria, oppure rendicontazione a costi reali, con possibilità di stimare i costi indiretti tramite un tasso forfettario fino al 15% dei costi diretti ammissibili, a condizione che la percentuale sia determinata ex ante nel Regolamento generale (§ 4.6.3).

Il sistema dei controlli del Fondo (§ 4.6.4) si articola in visite in itinere (da remoto o presso il luogo di svolgimento) e verifiche ex post sulla rendicontazione finale. Le due tipologie di controllo non possono essere svolte, per il medesimo intervento, dal medesimo personale, anche in caso di esternalizzazione (principio di terzietà). Il campionamento può essere statistico-casuale o ragionato.

Il sistema IVC e l'attestazione delle competenze nella nuova disciplina

Il tema dell'individuazione, validazione e certificazione delle competenze (IVC) attraversa le Linee guida in più punti del testo e investe ambiti distinti dell'operatività dei Fondi. Per questa ragione conviene ricomporne i contenuti in una trattazione unitaria.

Il riferimento normativo principale è il decreto legislativo 16 gennaio 2013 n. 13, istitutivo del sistema nazionale di certificazione delle competenze, integrato dal decreto ministeriale 9 luglio 2024 n. 115, che disciplina i servizi IVC relativi alle qualificazioni di titolarità del MLPS e che individua i Fondi paritetici interprofessionali «quali enti titolari delegati per gli ambiti di intervento di relativa competenza». Le Linee guida 2026 traducono questo status in obblighi concreti su quattro piani.

Sul piano organizzativo, il § 3.2 (p. 13) impone che il Regolamento generale di ciascun Fondo specifichi «i criteri e le procedure per l'individuazione, autorizzazione o accreditamento degli enti titolati, o comunque dei soggetti erogatori della formazione in conformità con il decreto ministeriale 115/2024». La disciplina dei rapporti con gli enti titolati diventa parte integrante dell'atto regolamentare del Fondo, soggetto ad approvazione formale ministeriale.

Sul piano della scelta dei soggetti attuatori, il § 4.1 (p. 18) richiama il DM 115/2024 nel definire la categoria delle attività destinate al finanziamento e alla realizzazione dei piani formativi: queste possono essere svolte direttamente dalle imprese aderenti a favore dei propri dipendenti, oppure «da organismi individuati sulla base dei criteri definiti dai Fondi in applicazione di quanto disciplinato dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 9 luglio 2024 n. 115». La formulazione apre uno spazio interpretativo che si chiarisce alla luce dell'assetto vigente: il DM 115/2024 disciplina i requisiti per il servizio di IVC e non per l'erogazione della formazione in sé, e i Regolamenti IVC dei Fondi adottati e validati dal Ministero ammettono che enti di formazione non titolati possano erogare la formazione, purché in partenariato con enti titolati che assicurino il servizio di attestazione.

Sul piano della programmazione degli Avvisi, i Fondi sono tenuti a indicare in maniera chiara e dettagliata i riferimenti alla disciplina dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze ai sensi del decreto legislativo 13/2013 e del decreto ministeriale 115/2024. Le Linee guida sanciscono l'obbligo universale di attestazione: «i Fondi hanno l'obbligo di garantire, al termine dei percorsi di apprendimento, il rilascio da parte degli enti titolati di almeno una attestazione di messa in trasparenza delle competenze ai sensi della richiamata normativa vigente, anche per tutte le attività realizzate con risorse diverse dal gettito» (§ 4.6.1, p. 29).

La portata dell'obbligo è trasversale rispetto alla modalità di assegnazione delle risorse. La formulazione delle Linee guida lega l'attestazione al «termine dei percorsi di apprendimento» e non distingue tra finanziamento via Conto collettivo (assegnato tramite Avvisi su procedure selettive) e finanziamento via Conto individuale (di diretta restituzione all'impresa aderente, senza mediazione di Avvisi pubblici). Ne consegue che anche le attività formative realizzate dalle imprese tramite il Conto individuale ricadono nell'obbligo di rilascio dell'attestazione da parte di enti titolati. L'integrazione con il sistema IVC nazionale diventa così requisito comune a tutte le modalità di intervento del Fondo, non più legato alla sola dimensione collettiva-pubblicistica del Conto collettivo.

Restano tuttavia al di fuori del perimetro applicativo del sistema IVC alcune tipologie di formazione che, per la loro stessa natura, non sono riconducibili alla logica della messa in trasparenza, validazione e certificazione di competenze ai sensi del decreto legislativo 13/2013 e del DM 115/2024. In primo luogo, la formazione obbligatoria sulla sicurezza nei luoghi di lavoro disciplinata dal decreto legislativo 81/2008 e dagli Accordi Stato-Regioni in materia (in particolare l'Accordo del 21 dicembre 2011, aggiornato dall'Accordo del 17 aprile 2025, Rep. 59/CSR): essa è retta da un sistema attestativo autonomo, con un proprio attestato di frequenza e superamento della verifica riconosciuto sul territorio nazionale, che non si sovrappone al sistema IVC né vi confluisce. In secondo luogo, la formazione abilitante regolamentata da specifiche normative settoriali (patentini, abilitazioni professionali, formazione regolata da Ordini professionali o da altri Ministeri titolari di propri sistemi attestativi), che opera nei rispettivi quadri regolatori.

Sul piano del sistema informativo, le attestazioni rilasciate dagli enti titolati confluiscono nel SIAL (Sistema Informativo delle Attestazioni del Ministero), parte integrante del SI-FP Fondi (§ 2.9 infra). Il cluster informativo sulla persona partecipante, definito nell'Allegato 4, prevede la rilevazione obbligatoria della tipologia di attestazione IVC (certificato; documento di trasparenza; documento di validazione; micro qualificazioni; certificazione parziale) e delle competenze attestate con le relative ore.

Sistema informativo SI-FP Fondi (Cap. 5)

Il Capitolo 5 istituisce il Sistema Informativo per le Politiche del Lavoro – Fondi (SI-FP Fondi), integrato con il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro previsto dall'art. 13 del decreto legislativo 150/2015, con il fascicolo elettronico del lavoratore (art. 14) e con il sistema informativo della formazione professionale (art. 15). Il SI-FP Fondi

raccoglie le informazioni necessarie a tre finalità (§ 5, pp. 32-33): restituire un quadro di sistema delle politiche realizzate dai Fondi; ospitare le attestazioni rilasciate ex DM 115/2024 nell'ambito del SIAL; raccogliere le informazioni per la verifica periodica dell'autorizzazione e la vigilanza.

I Fondi implementano progressivamente un flusso continuo di dati «secondo un modello di interoperabilità automatizzata con cadenza, di norma, mensile». I contenuti informativi sono dettagliati nell'Allegato 4 e si articolano per cluster relativi a piano formativo, progetto, impresa partecipante, persona partecipante (con codice fiscale, tipologia di attestazione IVC, competenze attestate, regime di aiuto applicato). Il conferimento dei dati è obbligatorio e «il mancato rispetto di tale obbligo, nel caso in cui non venga sanato nei termini stabiliti dal Ministero ai sensi del paragrafo 2.2, costituisce motivo di commissariamento e revoca».

Sistema integrato di vigilanza e controllo (Cap. 6)

La vigilanza ministeriale (Cap. 6) si articola su due livelli: il controllo di sistema (verifica dell'organizzazione, del sistema di programmazione, gestione e controllo, della rendicontazione delle spese di funzionamento su campione rappresentativo); il controllo sulle spese per la realizzazione delle attività formative, nel rispetto dei criteri di effettività, realtà, inerenza, periodo di ammissibilità, legittimità e veridicità. L'attività è esercitata su base di campionamento statistico, integrato dagli indicatori di dimensione finanziaria e affidabilità gestionale del Fondo. In caso di irregolarità, negligenza, grave carenza o frode il Fondo attiva azioni di reintegro delle spese non riconosciute; carenze non sanabili o non sanate nei termini attivano la procedura straordinaria del § 2.2.

Standard di funzionamento (Allegato 1)

L'Allegato 1 contiene tre tabelle di indici e requisiti, oltre alla calendarizzazione delle verifiche e al cronoprogramma di attuazione.

Per i Fondi di nuova autorizzazione sono previsti due indici (Tabella 1): sostenibilità (dal secondo anno, spesa di funzionamento entro il limite annuale ex § 4.2) e affidabilità (dal quarto anno, accantonamento FEGR pari al 3% del gettito INPS triennale).

Per tutti i Fondi sono richiesti (Tabella 2): requisiti infrastrutturali, logistici e digitali (sede sul territorio nazionale a uso esclusivo, capacità digitale conforme a GDPR, NIS2, ISO 27001/2022 e Linee Guida AgID, server in territorio UE o cloud qualificato, sistema interoperabile con SIFP, SIAL, SIISL e Vigilanza Fondi via API/web service/PDND); requisiti organizzativi (sei processi documentati: Direzione, Economico amministrativo, Programmazione, Vigilanza e controllo, Digitalizzazione, Monitoraggio e valutazione; separazione obbligatoria fra Direzione, Programmazione e Vigilanza; cinque certificazioni ACCREDIA: UNI EN ISO 9001/2015, UNI EN ISO 37001/2016, UNI EN ISO 27001/2022, PAS 24000:2022, UNI/PdR 125:2022).

Per i Fondi autorizzati da più di tre/quattro anni sono previsti tre indici (Tabella 3): rendimento (rapporto medio triennale tra risorse impegnate per il finanziamento dei piani

e risorse del gettito, non inferiore al rapporto teorico fra gettito al netto delle spese di funzionamento e gettito al lordo); operatività (rapporto tra risorse erogate e risorse destinate al finanziamento dei piani disponibili, $\geq 70\%$, $\geq 75\%$ dal 2035); affidabilità (FEGR $\geq 3\%$ del gettito INPS triennale).

Il cronoprogramma di attuazione copre il periodo 2026-2037. Le scadenze più rilevanti sono: 1° ottobre 2026 (trasmissione Statuti e Regolamenti); gennaio-febbraio 2027 (termine approvazione); 31 dicembre 2029 (termine ultimo per la costituzione del FEGR per i Fondi esistenti); 31 luglio 2030 (prima verifica di mantenimento); 31 luglio 2035 (innalzamento dell'indice di operatività e seconda verifica).

Il confronto: cosa cambia rispetto al regime previgente

Il quadro introdotto dalle Linee guida 2026 si differenzia dalla disciplina previgente su più piani simultanei. Senza pretesa di esaurire la mappa delle modifiche di dettaglio, è possibile isolare otto nuclei di discontinuità che caratterizzano in via sistemica il nuovo assetto: la forma stessa dell'atto regolatorio; il sistema autorizzativo e di vigilanza; la governance dei Fondi; l'architettura finanziaria; gli standard infrastrutturali e organizzativi; il sistema informativo nazionale; l'integrazione nel sistema IVC; l'ampliamento del perimetro funzionale.

Il primo punto di rottura è la forma e l'ampiezza dell'atto. Il regime previgente era costituito da uno strato eterogeneo di disposizioni amministrative susseguitesi nel tempo: la Circolare MLPS n. 36 del 2003, la Circolare MLPS n. 10 del 2016 (che ha qualificato i Fondi come organismi di diritto pubblico), la Circolare ANPAL n. 1 del 2018 (limitata alla gestione delle risorse finanziarie), oltre ai decreti ministeriali di autorizzazione dei singoli Fondi e alla prassi di vigilanza ordinaria. Nessuno di questi atti pretendeva di disciplinare il ciclo di vita dei Fondi nella sua interezza: alcuni profili erano regolati in modo dettagliato, altri rimessi all'autonomia statutaria, altri ancora gestiti in via puntuale dall'amministrazione. Le Linee guida 2026 — un testo unitario di trentaquattro pagine con quattro allegati costitutivi — disciplinano organicamente l'intero arco delle attività del Fondo: costituzione, autorizzazione, vigilanza, revoca, governance, bilancio, programmazione, attestazione delle competenze, sistemi informativi, controlli. La transizione non è solo di tecnica regolatoria: è la trasformazione del rapporto fra Stato e bilateralità da relazione di vigilanza per segmenti a relazione di amministrazione sistemica.

Il secondo nucleo riguarda il sistema autorizzativo e di vigilanza. La disciplina precedente non prevedeva un ciclo strutturato di rinnovo dell'autorizzazione: la vigilanza si esercitava in via ordinaria sul rendiconto annuale e in via straordinaria nei casi patologici, con un iter di revoca attivato solo da gravi irregolarità accertate. Le Linee guida introducono una verifica quinquennale del mantenimento dell'autorizzazione, calendarizzata fino al 2037 nell'Allegato 1, basata su tre indici quantitativi (rendimento, operatività, affidabilità) con soglie minime predeterminate. L'autorizzazione si conferma per silenzio assenso in caso di esito positivo; in caso di non conformità sanabili il Fondo ha dodici mesi per il ripristino; in caso contrario opera la procedura di commissariamento e revoca. Il supporto tecnico delle

attività di misurazione è affidato all'INAPP, che acquista in questo modo un ruolo strutturale nell'architettura della formazione continua. Il passaggio sistemico è netto: si esce da un controllo di legittimità esercitato in via correttiva sui singoli atti e si entra in un controllo di performance, esercitato in via prognostica su parametri quantitativi misurabili. La revoca dell'autorizzazione cessa di essere un'eventualità eccezionale e diventa un esito ordinario possibile alla scadenza di ciascun ciclo quinquennale.

Il terzo nucleo è la governance interna. Il regime previgente rimetteva alle parti sociali un'ampia autonomia statutaria, salvi i requisiti minimi dell'articolo 118 della legge 388/2000. Le Linee guida operano un triplice intervento. Anzitutto attribuiscono al Ministero il potere di approvazione formale di Statuto e Regolamento entro centoventi giorni dalla ricezione, con obbligo di nuova approvazione per ogni modifica successiva: il Ministero passa da vigilante esterno ad approvatore degli atti costitutivi, in una posizione che alcuni commentatori hanno qualificato come tutela amministrativa. In secondo luogo, introducono prescrizioni puntuali sui requisiti soggettivi degli amministratori: limite di nove anni complessivi di incarico anche per mandati non consecutivi (computati in via prospettica sui mandati maturati successivamente all'approvazione del nuovo Statuto), obbligo statutario di verifica dell'assenza di cause di conflitto di interessi, inconferibilità e incompatibilità. In terzo luogo, irrigidiscono il requisito della maggiore rappresentatività dei soggetti costituenti, che deve essere posseduto da ciascuna organizzazione e non può essere acquisito attraverso accordi di affiliazione esterni agli atti costitutivi: formulazione che apre alla revisione delle autorizzazioni dei Fondi i cui costituenti hanno una rappresentatività più nominale che effettiva.

Il quarto nucleo è l'architettura finanziaria, modificata in modo profondo da una serie di istituti del tutto nuovi. Il Fondo per le economie di gestione e i rischi (FEGR) non era previsto dalla disciplina precedente: è un accantonamento obbligatorio alimentato annualmente, fino a un ammontare a regime non inferiore al 3% della media triennale del gettito INPS, destinato a coprire sforamenti delle spese di funzionamento e a finanziare il reintegro dei recuperi in sede di vigilanza. Lo accompagna l'introduzione di una garanzia fideiussoria annuale per i Fondi di nuova autorizzazione, dovuta entro il 31 gennaio del secondo e terzo anno. Sul versante del Conto individuale — prima privo di limiti formali — operano oggi due nuovi vincoli: confluenza massima del 90% delle risorse del gettito INPS incassate dall'impresa e obbligo di utilizzo entro tre anni dall'accantonamento, pena la confluenza nel Conto collettivo. Specularmente, sul versante del Conto collettivo — la cui confluenza non era prima normata — è ora prevista una quota minima del 20% del gettito annuale, da impiegare entro dodici mesi dall'assegnazione tramite Avvisi qualificati ai sensi dell'articolo 12 della legge 241/1990. Vi è infine una nuova soglia minima triennale di erogazione, pari al 70% (75% a partire dal 2035), il cui mancato rispetto attiva la procedura straordinaria di verifica del mantenimento dell'autorizzazione. Nel complesso, l'insieme di queste misure produce un controllo di output finanziario che si affianca al controllo di legittimità sull'uso delle risorse: i Fondi non sono più valutati solo sulla correttezza delle spese, ma anche sulla loro capacità di trasformare il gettito in formazione effettivamente erogata. Anche la disciplina delle spese di funzionamento subisce una ristrutturazione: alle

percentuali base del DI 17 dicembre 2009, articolate per scaglioni di adesioni, si aggiunge una quota addizionale (12%/11%/7%) parametrata sui medesimi scaglioni, un bonus del 2% per i Fondi multi-regionali e un tetto massimo complessivo del 20%; e a decorrere dall'esercizio 2027 le attività propedeutiche, prima distinte, sono riassorbite all'interno della macro-categoria delle spese di funzionamento.

Il quinto nucleo è quello degli standard infrastrutturali e organizzativi, materia precedentemente lasciata all'autonomia organizzativa dei Fondi. L'Allegato 1 delle Linee guida fissa ora requisiti puntuali: una sede sul territorio nazionale a uso esclusivo, con postazioni di lavoro proporzionate al personale; una capacità digitale conforme a GDPR, NIS2, ISO 27001/2022 e alle Linee Guida AgID, con server ubicati in territorio UE o in ambiente cloud qualificato; un sistema informativo interoperabile con i sistemi del MLPS via API, web service e PDND. Sul versante organizzativo, ciascun Fondo deve presidiare sei processi documentati — Direzione, Economico amministrativo, Programmazione, Vigilanza e controllo, Digitalizzazione, Monitoraggio e valutazione — con figure professionali dedicate e separazione obbligatoria fra Programmazione, Vigilanza e Direzione. Soprattutto, è richiesta la certificazione ACCREDIA rispetto a cinque normazioni: ISO 9001/2015 (qualità), ISO 37001/2016 (anticorruzione), ISO 27001/2022 (sicurezza informatica), PAS 24000:2022 (gestione sociale) e UNI/PdR 125:2022 (parità di genere). Il pacchetto configura una vera e propria standardizzazione strutturale dei Fondi, che diventano organizzazioni soggette a un perimetro tecnico-organizzativo predefinito.

Il sesto nucleo è il sistema informativo nazionale. Il regime previgente prevedeva un reporting periodico al MLPS e all'ANPAL, con cadenza annuale e formato documentale. Le Linee guida istituiscono il Sistema Informativo per le Politiche del Lavoro – Fondi (SI-FP Fondi), integrato con il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro previsto dall'articolo 13 del decreto legislativo 150/2015, con il fascicolo elettronico del lavoratore (articolo 14) e con il sistema informativo della formazione professionale (articolo 15). I Fondi sono tenuti a un'interoperabilità automatizzata di norma mensile, con conferimento di dati granulari relativi a piano, progetto, impresa e persona partecipante (codice fiscale, tipologia di attestazione, competenze, regime di aiuto). Il mancato conferimento dei dati, non sanato nei termini fissati dal Ministero, costituisce motivo di commissariamento e revoca. Si tratta della transizione più densa sul piano sistemico: i Fondi cessano di essere destinatari di una richiesta informativa periodica e diventano nodi di un sistema informativo statale del lavoro, che alimenta in tempo reale il fascicolo del lavoratore.

Il settimo nucleo è l'integrazione nel sistema IVC. La formazione finanziata dai Fondi non era in precedenza soggetta a un obbligo generalizzato di attestazione formale delle competenze. Le Linee guida, in attuazione del DM 9 luglio 2024 n. 115 che individua i Fondi quali enti titolari delegati, sanciscono un obbligo universale di attestazione: al termine di ogni percorso di apprendimento, gli enti titolati rilasciano almeno un'attestazione di messa in trasparenza delle competenze, anche per le attività realizzate con risorse diverse dal gettito. Il rilievo di sistema, ricostruito al § 2.8 supra, è significativo: la formazione finanziata cessa di esaurirsi nella documentazione contabile interna del Fondo e diventa veicolo di

certificazioni spendibili al di fuori del rapporto fra impresa aderente e lavoratore, registrate nel SIAL e portate a confluenza nel fascicolo del lavoratore.

L'ottavo nucleo, infine, è l'ampliamento del perimetro funzionale. Le Linee guida riconoscono espressamente i Fondi come soggetti titolati per la programmazione e attuazione di tre linee di intervento (§ 1): la formazione continua dei lavoratori, ivi compresi i destinatari di trattamenti di integrazione salariale; la formazione assunzionale di disoccupati o inoccupati, ivi compresa la formazione nell'ambito del contratto di apprendistato; le politiche attive del lavoro, segnatamente quelle finalizzate alla gestione delle crisi aziendali, delle transizioni produttive od organizzative, dei processi di ricollocazione e della staffetta generazionale, nonché le misure condizionanti l'attivazione o il mantenimento di misure di sostegno al reddito. Dalla missione storica di formazione dei lavoratori occupati il perimetro si estende quindi ai disoccupati, alle transizioni e alla condizionalità del sostegno al reddito, integrando i Fondi nella «rete dei servizi per le politiche del lavoro» prevista dal decreto legislativo 150/2015. Si tratta del cambiamento più significativo sul piano dell'identità funzionale dell'istituto.

A questi nuclei sistemici si aggiungono alcune modifiche di dettaglio operativo che meritano una segnalazione per la loro incidenza pratica: il divieto espresso di sub-delega e di delega a cascata nelle attività di progettazione, direzione, coordinamento, gestione e rendicontazione; la riduzione del forfettario sui costi indiretti dal 25% (Circolare ANPAL 1/2018) al 15%; l'obbligo di digitalizzazione dei registri sia per la formazione a distanza sia per quella in presenza; la disciplina di dettaglio della mobilità fra Fondi (trasferimento del 70% delle quote triennali, soglia minima di 3.000 euro, termine di 90 giorni dalla revoca per la richiesta di trasferimento).

Inquadramento sistemico: l'attrazione dei Fondi nel sistema pubblico

Le Linee guida 2026 si inseriscono in un processo decennale di progressiva attrazione dei Fondi interprofessionali — nati come strumenti delle relazioni industriali e della bilateralità privatistica — entro l'architettura statale delle politiche attive del lavoro e della formazione. Il processo può essere ricostruito per quattro tappe.

La rete dei servizi per le politiche del lavoro (decreto legislativo 150/2015)

La prima tappa è il decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 150, di attuazione della delega del Jobs Act, che riordina la materia dei servizi per il lavoro e include i Fondi nella «rete dei servizi per le politiche del lavoro» a fianco di Centri per l'Impiego, Agenzie per il Lavoro ed enti accreditati. Il decreto, all'articolo 13, disegna il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro; all'articolo 14 il fascicolo elettronico del lavoratore; all'articolo 15 il sistema informativo della formazione professionale. Su questa base, e per la prima volta, i Fondi vengono qualificati non come enti privati che svolgono un servizio di interesse pubblico, ma come componenti di una rete pubblica integrata. È il presupposto normativo su cui le Linee guida 2026 costruiscono l'architettura del SI-FP Fondi al Capitolo 5.

Il sistema IVC e il DM 9 luglio 2024 n. 115

La seconda tappa riguarda il sistema nazionale di certificazione delle competenze. Il decreto legislativo 16 gennaio 2013 n. 13 ne ha posto le basi; il decreto ministeriale 9 luglio 2024 n. 115 ha riordinato le qualificazioni di titolarità del MLPS e ha individuato i Fondi «quali enti titolari delegati per gli ambiti di intervento di relativa competenza». Le Linee guida 2026 traducono questo status in due obblighi operativi: ogni Avviso emanato dai Fondi deve contenere i riferimenti alla disciplina IVC; al termine di ciascun percorso, i Fondi devono garantire il rilascio di almeno un'attestazione di messa in trasparenza delle competenze, anche per attività realizzate con risorse diverse dal gettito (§ 4.6.1). Le attestazioni confluiscono nel SIAL, sistema governato dal Ministero, e di lì nel fascicolo elettronico del lavoratore.

Va segnalata una formulazione del § 4.1, p. 18, che lega l'individuazione degli organismi attuatori della formazione ai criteri «in applicazione di quanto disciplinato dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 9 luglio 2024 n. 115». La portata di tale rinvio è interpretativamente delicata: il DM 115/2024 disciplina requisiti per il servizio di IVC e non per l'erogazione della formazione in sé, e i Regolamenti IVC dei Fondi validati dal Ministero ammettono che enti di formazione non titolati possano erogare la formazione, purché in partenariato con enti titolati che assicurino il servizio di attestazione. La sede applicativa appropriata per la composizione del punto risulta quella dei Regolamenti generali dei Fondi e dei Regolamenti IVC adottati ai sensi del DM 115/2024.

Il Fondo Nuove Competenze

La terza tappa è rappresentata dal Fondo Nuove Competenze (FNC), istituito con il decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, art. 88, e oggetto di successivi rifinanziamenti (FNC2 nel 2021, FNC3 nel 2023). Il FNC ha attribuito ai Fondi un ruolo che non era previsto dalla missione originaria: la gestione di una misura statale che integra il salario dei lavoratori in formazione, finanziata da risorse europee (Next Generation EU, PNRR). I Fondi, per la prima volta, hanno gestito direttamente risorse pubbliche di provenienza statale ed europea. Le Linee guida 2026 ne riconoscono espressamente l'incidenza sull'architettura informativa: il § 5, p. 32, motiva la realizzazione del SI-FP Fondi «in relazione all'evoluzione del quadro normativo e alle mutate esigenze di ruolo e funzione attribuite ai Fondi (come, ad esempio, nell'ambito del Fondo Nuove Competenze)».

Le esperienze regionali

La quarta tappa, meno visibile sul piano normativo nazionale ma sostanziale sul piano operativo, è rappresentata dalle forme di collaborazione strutturata che alcune Regioni hanno avviato — con modalità diverse — con i Fondi interprofessionali per la programmazione e gestione di interventi a valere su risorse comunitarie (FSE+) o su programmi regionali. Le configurazioni vanno dalla manifestazione di interesse alla designazione del Fondo come soggetto beneficiario o, in ipotesi più impegnative, come Organismo Intermedio.

Le Linee guida richiamano nel § 1 la collaborazione istituzionale con le Regioni e le Province autonome, alle quali la Costituzione riserva competenze esclusive in materia di offerta pubblica di formazione professionale e di organizzazione dei servizi per l'impiego. La classificazione delle risorse al § 4.1 — con la distinzione fra integrative e complementari, di provenienza pubblica o privata — fornisce un quadro contabile entro il quale collocare i flussi finanziari originati da accordi con le Regioni o con altri soggetti pubblici.

Una tensione strutturale

L'inclusione progressiva dei Fondi nel sistema pubblico nazionale produce una tensione strutturale che caratterizza l'intero impianto delle Linee guida 2026. Da un lato lo Stato attribuisce ai Fondi un ruolo crescente e li riconosce come operatori a tutto tondo delle politiche attive del lavoro; dall'altro vincola in modo penetrante la loro autonomia gestionale, incidendo sugli atti costitutivi, sui mandati amministrativi e sulle scelte di allocazione delle risorse. L'esito di questa tensione dipenderà dalle scelte attuative dei singoli Fondi e dalla capacità del sistema bilaterale di operare entro il nuovo perimetro regolatorio senza essere ridotto a mero erogatore amministrativo. Il rischio di uno sganciamento dei Fondi dai sistemi di relazioni industriali che ne hanno legittimato la nascita è stato segnalato sia dalla dottrina giuslavoristica sia dagli operatori. L'esito opposto, di un'integrazione virtuosa in cui i Fondi diventano nodi qualificati di un sistema pubblico arricchito dalla prossimità ai contesti produttivi, è anch'esso tecnicamente possibile.

Eugenio Gotti

Esperto di politiche attive del Lavoro

Riferimenti normativi essenziali

Legge 23 dicembre 2000 n. 388, art. 118 (istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua)

Legge 21 dicembre 1978 n. 845, art. 25 (contributo dello 0,30%)

Decreto legislativo 16 gennaio 2013 n. 13 (sistema nazionale di certificazione delle competenze)

Decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 148 (ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro)

Decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 150 (riordino servizi per il lavoro e politiche attive; rete dei servizi; fascicolo elettronico del lavoratore; SI-FP)

Decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, art. 88 (istituzione Fondo Nuove Competenze)

Decreto-legge 4 maggio 2023 n. 48 (misure di inclusione sociale e lavorativa)

Decreto-legge 22 giugno 2023 n. 75 (soppressione ANPAL e rientro funzioni al MLPS)

Decreto ministeriale 9 luglio 2024 n. 115 (qualificazioni di titolarità MLPS; individuazione dei Fondi quali enti titolari delegati)

Circolare MLPS n. 36 del 18 novembre 2003

Circolare MLPS n. 10 del 18 febbraio 2016 (organismi di diritto pubblico; appalti; vigilanza ANAC)

Circolare ANPAL n. 1 del 10 aprile 2018 (linee guida sulla gestione delle risorse finanziarie attribuite ai Fondi)

Decreto direttoriale MLPS n. 227 dell'11 maggio 2026 (Linee guida vigenti)

Competitività e competenze: il nuovo volto dei Fondi Interprofessionali nel 2026

di **Elvio Mauri**

Come sono nati i Fondi Interprofessionali? A cosa sono serviti in oltre vent'anni di attività? E quale ruolo svolgono oggi in un mercato del lavoro attraversato da transizioni tecnologiche e demografiche? Dalle origini come strumento per finanziare la formazione continua, i Fondi sono diventati un attore strategico delle politiche per le competenze. Oggi assistiamo a un passaggio epocale: dalla formazione dei lavoratori alla costruzione permanente dell'occupabilità e della competitività del Paese.



I Fondi Interprofessionali nascono, dal punto di vista dell'intuizione strategica e della visione di politica economica, in quel tornante cruciale rappresentato dalla metà degli anni '90, un periodo in cui l'Italia si trovava a dover ripensare profondamente le proprie dinamiche di crescita industriale e demografica e la gestione dell'acquisizione delle competenze.

In quel momento storico, la genesi dei Fondi Interprofessionali avviene a fronte della palese e disomogenea capacità dimostrata dagli enti territoriali nel mettere a terra con efficacia e tempestività i finanziamenti correlati alla formazione continua, sia per quanto riguarda gli strumenti di natura puramente nazionale, leggasi in primis la Legge 236, sia per quanto concerne i più complessi legami con i programmi e i quadri finanziari comunitari.

Questa necessità nasce perché le parti socialmente e industrialmente più avanzate del Paese, le grandi confederazioni datoriali come Confindustria e quelle sindacali, si rendono conto in modo definitivo che senza un investimento massiccio e strutturato sulle capacità professionali, ovvero sulla competitività intrinseca delle aziende e dei singoli lavoratori, diventava oggettivamente difficile muoversi in una logica di crescita e di sviluppo che non fosse puramente effimera. Tale logica di crescita, come abbiamo avuto modo di constatare con estrema chiarezza quasi trent'anni dopo, non è soltanto una variabile economica, ma rappresenta la condizione fondamentale e il presupposto necessario per riuscire a permettere e sostenere un welfare che sia sostanzialmente accettabile e dignitoso per la collettività.

Il percorso che ha portato alla piena operatività dei Fondi ha seguito una sua logica interna complessa, non priva di difficoltà burocratiche e resistenze istituzionali, trovando una prima formalizzazione legislativa decisiva con la Legge Finanziaria del 2000, la quale ha tracciato il solco entro cui si sarebbero poi mossi i primi enti. È tra il 2003 e il 2004 che assistiamo alla nascita della prima nidiata dei Fondi Interprofessionali, sorta in una logica che vedeva un nuovo e diverso spazio di manovra per i sindacati confederali e le associazioni

di categoria. Questi organismi nascono dunque per ovviare a un'esigenza sentita in modo vibrante dal mercato reale, dalle imprese e dai lavoratori stessi, stabilendo un principio di libertà secondo cui non vi è un vincolo diretto e indissolubile fra il contratto collettivo applicato e il fondo di gestione prescelto. Si apre così una stagione in cui ogni Fondo Interprofessionale cerca di investire in modo autonomo e creativo su strumenti, su risorse umane e su scelte strategiche precise per riuscire a dare una risposta concreta e misurabile ai propri iscritti e ai propri aderenti.

Formalmente, questi enti nascono sotto forma di associazioni o, in casi specifici, con un riconoscimento speciale sotto forma di fondazioni, ma al di là della veste giuridica, oggi possiamo affermare con certezza che raccolgono e gestiscono una cifra oltremodo significativa per l'economia del Paese, una massa finanziaria che si colloca molto più vicina alla soglia dei mille milioni di euro che non a quella degli ottocento. È un volume di investimento tale che, con tutta probabilità, all'epoca della loro fondazione nessuno sarebbe stato in condizione di prevedere.

I Fondi Interprofessionali si sarebbero dimostrati una struttura molto più efficace e resiliente rispetto a quanto le singole Regioni riescono attualmente a fare nell'ambito del finanziamento della formazione continua. Nel corso della loro storia ultraventennale, i Fondi hanno saputo supplire a una serie di funzioni pubbliche essenziali, agendo spesso in regime di sussidiarietà per colmare i vuoti lasciati dall'amministrazione centrale; l'ultima di queste importanti supplenze si correla oggi alla sfida della cosiddetta IVC, ovvero l'Individuazione, la Validazione e la Certificazione delle competenze.

Il tema dell'IVC, unito alla costruzione dell'Atlante delle competenze e alle nuove classificazioni europee, rappresenta un terreno estremamente delicato e strategico. Noi sosteniamo con forza che il coinvolgimento dei Fondi in questa partita abbia un senso profondo soltanto nella misura in cui le norme vigenti riescano finalmente ad avvicinarsi alla vita reale delle imprese, così come la vita reale deve tendere verso norme che siano moderne e flessibili. Non è infatti immaginabile o accettabile continuare a fare riferimento a un Atlante dove, per citare un esempio emblematico, quando si parla di saldatura l'unica tipologia definita in modo normativo sia la saldatura a fiamma: una tecnica certamente nobile e storica, ma che era lo standard nel 1980 e che oggi, nel 2026, risulta totalmente anacronistica rispetto alle necessità dell'industria contemporanea.

Passando poi alla seconda questione fondamentale, ovvero a cosa siano serviti concretamente i Fondi in questi decenni, la risposta risiede innanzitutto nella loro capacità di diffondere capillarmente la cultura della formazione continua in ogni distretto produttivo del Paese. Se tale cultura si è radicata, lo si deve in gran parte a modelli come quello di Fondimpresa, capace di rimuovere gap dimensionali e ostacoli burocratici che per anni hanno frenato l'aggiornamento delle competenze.

La grande intuizione di Fondimpresa, quella che ha realmente cambiato le regole del gioco, è stata l'introduzione del Conto Formazione. Si è trattato di un'innovazione radicale perché ha stabilito un patto di fiducia inedito con l'azienda: se l'impresa dichiara ciò che

intende fare e, per converso, fa esattamente ciò che ha dichiarato, allora non ha bisogno di alcun altro aggravio burocratico. Attraverso una gestione interamente telematica, l'azienda può scegliere autonomamente il percorso formativo, individuare su quali competenze specifiche formare i propri dipendenti e arrivare, in un lasso temporale che non supera il mese, a ridurre drasticamente lo iato temporale che intercorre tra l'analisi del fabbisogno e la messa a terra dell'intervento formativo. Oggi, persino in annate in cui il flusso dei progetti sembra rallentare, Fondimpresa arriva a finanziare circa 30.000 interventi di Conto Formazione, un numero che dà l'idea della potenza dello strumento.

Certamente rimane aperto il tema critico delle microimprese, le quali faticano strutturalmente a raccogliere risorse sufficienti a causa della loro piccola taglia, ma questo è un problema sistemico dell'intero apparato produttivo italiano a cui si cerca di ovviare attraverso il contributo aggiuntivo e le risorse del Conto di Sistema.

Una riflessione onesta sul tema non può che aprirsi con la consapevolezza che molto lavoro resta ancora da fare per avvicinare la totalità delle imprese a queste risorse, ma è certo che i Fondi sono serviti a far comprendere che l'inserimento del digitale, dell'automazione, dell'innovazione tecnologica e dell'intelligenza artificiale non sono più opzioni facoltative, ma le uniche vie per restare competitivi sui mercati globali. Un dato numerico fotografa bene questa evoluzione: se nel 2017 il versamento unitario individuale era fermo a 72 euro, oggi siamo saliti a 107 euro, un incremento di oltre 30 euro che testimonia come solo le economie di scala e un incremento della massa critica possano garantire la crescita e la produzione di quella ricchezza necessaria alla tenuta della società.

Venendo ad una terza questione, ovvero cosa facciano i Fondi oggi e quale sia l'evoluzione del concetto stesso di formazione, assistiamo a un passaggio epocale: dalla formazione esclusiva per i già occupati alla formazione per gli occupandi, ovvero per coloro che devono entrare nel mercato del lavoro. Oggi il mondo di Fondimpresa è solcato da quattro grandi fiumi che confluiscono nel mare della formazione. Il primo è quello del Conto Formazione ordinario, fortemente legato all'identità aziendale e potenziato dal Fondo Nuove Competenze, con l'auspicio che venga presto rifinanziato stabilmente. Il secondo fiume è quello degli enti accreditati: Fondimpresa conta circa 600 soggetti che operano all'interno di una sorta di albo fornitori d'eccellenza, soggetti a obblighi rigorosi che garantiscono standard qualitativi elevatissimi, spesso superiori a quelli richiesti a livello regionale, e che gestiscono avvisi fondamentali sulle competenze di base e avanzate. Il terzo ambito è quello delle transizioni, ovvero i progetti dedicati al Green, alla digitalizzazione spinta e all'integrazione dell'intelligenza artificiale nei processi produttivi. Infine, il quarto grande fiume, nato dalla capacità di convincere il governo nel 2019, riguarda appunto il mondo degli assumendi: attraverso le politiche attive e programmi come GOL, i Fondi intervengono direttamente sulla manodopera ancora da inserire, con un'attenzione specifica all'occupazione femminile e al superamento del cosiddetto freezing anagrafico che paralizza il ricambio generazionale nelle nostre imprese.

Se guardiamo a cosa potrebbero e dovrebbero fare i Fondi nel prossimo futuro, la sfida è completare un'operazione rimasta incompiuta per vent'anni, fin dalla riforma del Titolo V

della Costituzione e dal successivo tentativo, purtroppo fallito per via referendaria, di centralizzare le politiche attive tramite l'Anpal. Quella riflessione partiva da una verità ineludibile: l'unico modo per far funzionare bene le politiche attive è chiudere finalmente il ciclo delle politiche passive. Questo significa rendere economicamente e operativamente interessante il passaggio dalle strutture di servizio pubblico o privato verso un sistema di politica attiva reale, eliminando i gap che impediscono ai lavoratori di essere pronti per le richieste delle imprese. Oggi disponiamo di milioni di euro di risorse comunitarie che hanno un vincolo di destinazione che può e deve essere ampliato. Ci candidiamo dunque a diventare una stazione appaltante d'eccellenza, capace di spendere in modo adeguato ed efficace i fondi europei per generare ricchezza diretta. Per mantenere l'attuale livello di welfare e di servizi, dobbiamo necessariamente aumentare la produttività complessiva del sistema Paese. Non possiamo più permetterci di lasciare scoperti i piedi o la testa del paziente Italia; dobbiamo coprire l'intero corpo produttivo aumentando l'efficienza non attraverso la pressione sui lavoratori, ma tramite investimenti massicci in informatica e digitale che favoriscano il lavoro umano.

Il mio obiettivo ideale è che le colleghe che gestiscono i processi burocratici possano farlo con un semplice click, liberando tempo ed energie per assistere le imprese nella progettazione strategica, passando così da 30.000 a 60.000 progetti l'anno. Questo sogno si sposa perfettamente con le nuove linee guida per i fondi interprofessionali, emanate con decreto direttoriale lo scorso gennaio e che sosteniamo integralmente, poiché poggiano su tre pilastri fondamentali: trasparenza, organizzazione e apertura del mercato.

Sulla trasparenza non si può transigere: ogni azienda deve conoscere il valore del proprio accantonato e non deve essere ostaggio di micro-burocrazie che lucrano sulle risorse della formazione. Fondimpresa costa solo 4 euro ogni 100 versati, e questo deve diventare un benchmark per il settore, stabilendo un tetto ai costi di gestione oltre il quale non si può andare per definirsi virtuosi.

Sul piano dell'organizzazione, è inaccettabile che chi deve guidare la crescita sia ancora strutturato come una piccola azienda degli anni '80; servono obblighi di modernizzazione ontologici. Infine, l'apertura del mercato significa far collaborare Regioni e Fondi in una logica di programmazione intermedia integrata.

In conclusione, trovo paradossali le critiche di chi contesta la natura amministrativa di queste riforme: negli ultimi dieci anni, le uniche variazioni nel sistema dei Fondi sono derivate da circolari tecniche contenenti spesso errori grossolani sulla natura della concorrenza tra i Fondi o sulla nomina degli organi. Benvenga, dunque, chi oggi ha il coraggio di agire con chiarezza, dettando linee guida moderne e dicendo parole di verità necessarie al Paese, per far sì che la formazione non sia più un obbligo formale ma il motore reale del nostro domani industriale. In questo senso, la visione che portiamo avanti non è solo una gestione di flussi finanziari, ma una missione civile per la crescita della nazione e per la competitività di ogni singolo lavoratore nel nuovo millennio.

Elvio Mauri

Direttore Fondimpresa

Nuove Linee guida in materia di Fondi interprofessionali

I progressi e i nodi da sciogliere

di **Rossella Spada**

Le nuove Linee guida in materia di attivazione, funzionamento e vigilanza dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua rappresentano un passaggio di forte rilievo per l'intero sistema della formazione finanziata. Il documento propone una revisione complessiva del ruolo dei Fondi, collocandoli dentro una cornice di governance più strutturata, più digitale e maggiormente orientata alla misurazione dei risultati, introducendo al tempo stesso nuovi adempimenti organizzativi, procedurali e informativi.



Libertà di scelta e vincoli burocratici

Il punto di partenza delle nuove Linee guida resta l'articolo 118 della legge 388/2000, cioè la norma che ha istituito i Fondi quali strumenti alimentati dal contributo obbligatorio dello 0,30% destinato alla formazione continua dei lavoratori. In tale cornice viene rafforzato un principio essenziale: l'adesione ai Fondi interprofessionali resta espressione della volontà libera e autonoma dell'imprenditore, che sceglie se aderire a un Fondo e a quale Fondo destinare il contributo, secondo le modalità previste dalla normativa e dalle procedure INPS. La previsione secondo cui l'imprenditore dovrà comunicare al Fondo, oltre che tramite Uniemens anche a mezzo PEC, la propria decisione di adesione rafforza ulteriormente l'idea che tale scelta sia un atto volontario oltretutto svincolato dall'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro. Questa impostazione valorizza la responsabilità decisionale dell'impresa: il Fondo interprofessionale viene selezionato sulla base di una scelta datoriale consapevole, collegata alla valutazione dell'offerta formativa, dei servizi, degli strumenti di finanziamento, della capacità operativa e della coerenza rispetto ai fabbisogni aziendali e professionali. Ne discende che la libertà di adesione, revoca e mobilità tra Fondi costituisce un presidio sostanziale di pluralismo, concorrenza regolata e qualità del sistema.

Proprio in materia di mobilità tra fondi emerge un altro profilo delicato. Le Linee guida prevedono l'impossibilità per l'impresa di attivare una nuova procedura di adesione o mobilità nei dodici mesi successivi. La previsione, se da un lato può essere letta come misura di stabilizzazione amministrativa e di razionalizzazione dei flussi tra Fondi, dall'altro rischia di irrigidire un sistema che ha trovato in questi anni proprio nella libertà e nella tempestività della scelta dell'imprenditore uno dei propri elementi qualificanti.

L'adesione al Fondo interprofessionale non dovrebbe essere considerata un atto statico, destinato a produrre effetti vincolanti per un periodo eccessivamente lungo, ma una scelta funzionale alle esigenze formative, organizzative e strategiche dell'impresa. Tali esigenze possono mutare rapidamente, soprattutto in una fase in cui le aziende sono chiamate ad affrontare transizioni tecnologiche, digitali, ambientali e produttive sempre più accelerate. In questo quadro, la possibilità di valutare l'offerta di un Fondo, confrontarla con quella di altri soggetti e, se necessario, modificare la propria adesione rappresenta uno strumento di efficienza del sistema, non un fattore di instabilità. Ciò vale a maggior ragione quando l'impresa non ha piani formativi in corso.

Un vincolo temporale di dodici mesi potrebbe quindi risultare non sempre coerente con l'interesse concreto dell'impresa. Si pensi, ad esempio, al caso in cui un Fondo decida di non aderire, partecipare o sostenere specifiche iniziative, per esempio quella ministeriale del Fondo Nuove Competenze, oppure non promuova azioni integrate con le Regioni o altri attori istituzionali. In tali ipotesi, l'impresa rischierebbe di rimanere vincolata a un Fondo non pienamente rispondente ai propri fabbisogni, precludendosi opportunità formative, finanziarie e progettuali disponibili presso altri Fondi.

Il rischio è trasformare una scelta volontaria in una permanenza obbligata, almeno per un arco temporale rilevante rispetto alla velocità con cui si aprono e si chiudono finestre di finanziamento, avvisi pubblici, misure nazionali o regionali e programmi integrati. Da questo punto di vista, la mobilità non dovrebbe essere letta esclusivamente come un fenomeno da contenere, ma anche come un meccanismo fisiologico di responsabilizzazione dell'offerta. La possibilità per l'impresa di scegliere, valutare e, se necessario, cambiare Fondo contribuisce a stimolare qualità dei servizi, tempestività degli interventi, capacità progettuale, orientamento al risultato e attenzione ai fabbisogni reali del tessuto produttivo.

Modifiche al quadro regolatorio

Tanto rappresentato sull'atto iniziale dell'adesione da parte delle imprese al Fondo, complessivamente le Linee guida apportano importanti modifiche anche al quadro regolatorio a cui i Fondi sono sottoposti: tali enti non sono più considerati soltanto come strumenti di finanziamento, ma anche come leve di politica attiva del lavoro, occupabilità, competitività delle imprese e diritto permanente all'apprendimento.

Impostazione generale

La prima innovazione significativa riguarda, infatti, l'impostazione generale. Le Linee guida prendono atto del mutamento del contesto normativo, produttivo e sociale. La formazione continua viene letta come componente essenziale delle politiche del lavoro, non più come misura accessoria o meramente compensativa. Le transizioni digitali, ecologiche, demografiche e organizzative richiedono strumenti capaci di rispondere con tempestività ai fabbisogni delle imprese e dei lavoratori. Da qui discende l'esigenza di una formazione più personalizzata, più tracciabile, più integrata con i sistemi di attestazione e certificazione delle competenze e più connessa al fascicolo elettronico del lavoratore.

Sul piano dell'attivazione dei Fondi, il documento conferma la centralità degli accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale. La maggiore rappresentatività diventa requisito da verificare per ciascuna organizzazione costituente, senza possibilità di acquisirla indirettamente tramite affiliazioni o accordi di adesione. È una precisazione importante, perché rafforza la legittimazione originaria del Fondo. La verifica periodica per il mantenimento dell'autorizzazione è uno degli snodi più incisivi: il Ministero, con il supporto di INAPP, raccoglie annualmente i dati relativi alla conformità operativa agli standard di funzionamento. La verifica viene collocata all'interno di una calendarizzazione quinquennale e si fonda sia sulla permanenza dei requisiti di autorizzazione sia sulla conformità agli indici e ai requisiti minimi. L'esito positivo comporta la conferma dell'autorizzazione mediante silenzio assenso. In caso di non conformità sanabili, il Fondo resta operativo ma deve adottare misure correttive entro dodici mesi; in caso contrario, si apre la strada alla revoca e alla liquidazione. È una vigilanza progressiva: non punitiva in via immediata, ma neppure meramente formale.

La governance

Anche la governance statutaria viene più puntualmente qualificata. Le Linee guida confermano il principio di pariteticità tra componente datoriale e componente sindacale, nella composizione o nella rotazione degli incarichi, e introducono un limite alla durata degli incarichi degli amministratori. La disciplina dei conflitti di interessi, dell'inconferibilità e dell'incompatibilità mira a evitare sovrapposizioni tra chi governa le risorse, chi partecipa alla validazione sociale dei fabbisogni e chi può essere coinvolto, direttamente o indirettamente, nell'attuazione degli interventi. In questa prospettiva, il Collegio dei Sindaci – sempre presieduto da un Presidente di nomina ministeriale - assume un ruolo rilevante non solo di controllo di legalità, ma anche di verifica dell'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile.

Il Regolamento generale di organizzazione, gestione, rendicontazione e controllo diventa il documento cardine del funzionamento interno. Entro il 1° ottobre 2026, ciascun Fondo deve trasmetterlo al Ministero insieme all'aggiornamento del proprio Statuto. Il Regolamento deve definire ruoli, responsabilità, procedure finanziarie, separazione delle funzioni, sistemi di controllo, criteri per la gestione dei piani formativi, procedure di autorizzazione o accreditamento degli enti titolati e regole in materia di Aiuti di Stato. Non sostituisce necessariamente la manualistica già esistente, ma la sovraordina e la coordina.

Contabilità e destinazione delle risorse

Più snella, ma comunque rilevante, è la parte relativa alla dimensione contabile. Le Linee guida rafforzano il perimetro di pubblicità già in uso presso i Fondi, prevedendo la pubblicazione del bilancio d'esercizio e del rendiconto finanziario annuale nella sezione trasparenza del sito. Dal bilancio deve emergere la distinzione tra somme destinate al funzionamento e risorse destinate alla formazione; il rendiconto, redatto secondo il criterio di cassa, diventa lo strumento attraverso cui rendere leggibile l'impiego delle risorse e

verificare il rispetto degli standard. Nella stessa logica si colloca il FEGR, pensato come presidio prudenziale di equilibrio e continuità gestionale. Al di là del dettaglio tecnico, il messaggio è chiaro: il Fondo deve dimostrare capacità di programmazione, solidità e responsabilità nell'utilizzo delle risorse derivanti dallo 0,30%.

Le Linee guida distinguono poi tra attività di funzionamento e attività destinate al finanziamento e alla realizzazione dei piani formativi assorbendo nelle prime, a decorrere dall'esercizio 2027, anche le attività propedeutiche in precedenza distinte.

Le spese di funzionamento sono sottoposte a limiti percentuali, con un tetto massimo generale, e alcune entrate, come recuperi, interessi attivi, economie su Avvisi o portabilità in entrata, devono essere destinate alla formazione. Questa impostazione rafforza il principio di destinazione delle risorse: l'organizzazione del Fondo è necessaria, ma non può assorbire oltre misura la finalità principe dei fondi, che è quella di finanziare la formazione.

Ma se il finanziamento rappresenta la funzione più immediatamente visibile dei Fondi interprofessionali, la promozione della formazione continua – che è comunque un obiettivo da perseguire da parte dei Fondi in coerenza con quanto stabilito dall'art. 118 della legge n. 388/2000 - ne costituisce la dimensione più strategica: significa orientare le imprese, far emergere fabbisogni, costruire reti istituzionali, semplificare l'accesso agli strumenti, valorizzare i risultati e rendere la formazione una leva ordinaria di competitività, innovazione e occupabilità.

In questo quadro si inserisce anche la qualificazione dei Fondi come organismi di diritto pubblico ai fini dell'applicazione della disciplina sugli appalti, con effetti diretti su procurement, tracciabilità, trasparenza e prevenzione della corruzione.

Sul versante della formazione, il sistema conferma la permanenza di due macro-canali: il Conto individuale e il Conto Collettivo. Il primo costituisce una modalità di restituzione diretta alle imprese aderenti; il secondo ha natura solidaristica e opera attraverso Avvisi e procedure selettive. La distinzione è centrale perché incide non solo sulla gestione delle risorse, ma anche sulla qualificazione degli aiuti, sulla programmazione degli interventi e sulla logica complessiva del sistema: individuale quando prevale la restituzione diretta, mutualistica quando le risorse confluiscono in una provvista comune a beneficio della platea delle imprese aderenti.

Sull'esercizio della mobilità tra Fondi delle risorse versate e non precedentemente utilizzate per il finanziamento di piani formativi presso il Fondo di provenienza c'è un ulteriore aspetto da considerare oltre a quello dei 12 mesi di adesione obbligatoria ad un Fondo citato nelle prime righe di questo testo. Le Linee guida stabiliscono, infatti, che il Fondo di provenienza debba trasferire al nuovo Fondo il 70% delle quote incassate nel triennio precedente, al netto delle somme già utilizzate o in fase di utilizzo per finanziare i propri piani formativi, e chiariscono che i Fondi non possono introdurre vincoli, condizioni o termini ulteriori che ostacolino la portabilità. È una scelta coerente con la tutela della libertà dell'impresa aderente e con i principi concorrenziali richiamati nel documento. Tuttavia, vi è una criticità gestionale di non poco conto: se l'azienda fa parte di un Conto

Collettivo, caratterizzato dalla modalità di assegnazione del contributo su base solidaristica, significa che le risorse che versa non sono più riferibili esclusivamente alla propria posizione individuale, ma concorrono alla formazione di una provvista comune. Tale meccanismo consente all'impresa, ove ne ricorrano le condizioni, di accedere anche a risorse alimentate dai versamenti di altre aziende per finanziare i propri piani formativi. Per la stessa ragione, in caso di mobilità, dovrebbero essere coerentemente detratte dalle disponibilità trasferibili anche le risorse che il Fondo abbia già destinato alla programmazione collettiva e messo ad Avviso, pur quando l'impresa non ne abbia direttamente beneficiato ("propri"). Diversamente si produce un effetto asimmetrico: l'impresa può avvalersi dei vantaggi del modello mutualistico quando intende accedere a risorse collettive, ma pretende una ricostruzione pienamente individuale della propria posizione al momento dell'uscita dal Fondo. Questa impostazione rischia di indebolire la funzione solidaristica del Conto Collettivo e di compromettere la stabilità della programmazione degli Avvisi, che presuppone la certezza delle risorse già allocate a beneficio della platea complessiva delle imprese aderenti.

Fondi e parti sociali

Anche sul tema della condivisione dei piani formativi da parte delle Parti Sociali viene introdotta una regolazione più puntuale. Resta fermo – e si condivide pienamente – che l'intesa debba essere ricercata al livello più prossimo alla dimensione del piano: aziendale, territoriale, nazionale di categoria o nazionale confederale. È esclusa la possibilità che la condivisione avvenga nell'ambito degli organi del Fondo. Le nuove disposizioni insistono sul fatto che la condivisione riguarda il contenuto formativo e deve ispirarsi a correttezza, non discriminazione e buona fede, senza oneri economici diretti o indiretti a carico delle imprese o dei lavoratori: validare la coerenza del piano rispetto ai fabbisogni formativi e al diritto dei lavoratori alla crescita professionale, evitando costi impropri, rendite procedurali o utilizzi distorti dello strumento. Tuttavia, nelle Linee guida non viene perimetrata con sufficiente precisione la nozione di "costi indiretti": in assenza di una specifica definizione, vi è il rischio che vengano impropriamente ricondotti tra tali costi anche gli oneri che le strutture sindacali addebitano ai propri associati per la copertura dei costi della rispettiva organizzazione, quali quote associative annue, contributi di assistenza sindacale o contributi di assistenza contrattuale. Tale precisazione appare necessaria perché la condivisione di un piano formativo non può essere ridotta alla sola analisi delle iniziative proposte: essa dovrebbe muovere da una vera anamnesi dell'azienda nel suo complesso, finalizzata a conoscere gli obiettivi aziendali ed il piano di sviluppo, i rapporti di lavoro in essere, la struttura del personale, l'articolazione dei profili professionali coinvolti e l'analisi dei fabbisogni di tutti i dipendenti interessati. Solo su tale base le Parti Sociali possono valutare correttamente il percorso formativo, le modalità di erogazione, la coerenza degli interventi rispetto all'organizzazione aziendale e i risultati attesi, con particolare riguardo agli obiettivi di sviluppo delle competenze.

Per le medesime ragioni, anche la motivazione dell'eventuale mancata condivisione dovrebbe poter riguardare l'intero perimetro di valutazione rimesso alle Parti Sociali e non

soltanto le caratteristiche dell'offerta formativa proposta. Una formulazione limitata esclusivamente a tale profilo rischia di risultare parziale, poiché la valutazione sindacale e datoriale sulla condivisione del piano investe anche la coerenza tra fabbisogni aziendali, platea dei lavoratori coinvolti, obiettivi di crescita professionale, modalità attuative e ricadute attese dell'intervento.

Unità di Costo Standard

Un ulteriore punto che rispetto al primo testo pubblicato a gennaio è rimasto invariato e che, invece, meriterebbe maggiore chiarezza riguarda poi le Unità di Costo Standard. Le Linee guida richiamano la possibilità di utilizzare sistemi di rendicontazione basati su tabelle standard di costi unitari, facendo riferimento ai “modelli vigenti dettati dalla normativa nazionale e comunitaria”. L'espressione, tuttavia, può prestarsi a due diverse letture. Se intesa come richiamo ai principi generali, alle metodologie di calcolo e ai requisiti di trasparenza, affidabilità e verificabilità delle UCS, l'impostazione appare condivisibile, perché salvaguarda l'autonomia tecnica e statutaria dei Fondi. Se invece dovesse essere interpretata come obbligo di utilizzare esclusivamente tabelle predeterminate, rischierebbe di limitarne la capacità di individuare costi unitari adeguati alla propria programmazione, alle caratteristiche dei destinatari e alle specificità degli interventi finanziati. Occorre ricordare, infatti, che diversi Fondi hanno già adottato proprie tabelle di costi unitari, elaborate sulla base di metodologie strutturate e sottoposte, nel tempo, a controllo e validazione da parte dell'allora Ente vigilante. In questa prospettiva, il ruolo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali potrebbe restare pienamente garantito attraverso *audit* sulla metodologia adottata, sulla qualità dei dati utilizzati, sugli aggiornamenti nel tempo e sull'assenza di arbitrarietà, senza trasformare il ricorso alle UCS in un vincolo rigido a modelli tabellari esterni. Una simile lettura consentirebbe di coniugare semplificazione, responsabilità gestionale e autonomia dei Fondi.

In continuità con il passato, anche in queste Linee Guida si precisa che gli Avvisi emanati dai Fondi devono indicare chiaramente i presupposti di ammissibilità, le modalità e i tempi di approvazione, le richieste di integrazione e di rendicontazione, gli obiettivi, i destinatari, i soggetti coinvolti, le fonti finanziarie, l'attestazione finale delle competenze e la documentazione amministrativa richiesta. Si chiarisce in modo inequivocabile che la delega a terzi è consentita solo per acquisizioni qualificate, integrative o specialistiche, mentre resta vietata per progettazione, direzione, coordinamento, gestione e rendicontazione così come è vietata la sub-delega. Si tratta di un presidio essenziale per evitare filiere opache e dispersione delle responsabilità.

Formazione a distanza

Viene anche maggiormente disciplinata la formazione a distanza dal punto di vista della tracciabilità. Le piattaforme devono garantire autenticazione di docenti e discenti, rilevazione delle presenze, report univoci, conformità al GDPR e documentazione delle attività. Più in generale, i Fondi devono implementare sistemi digitalizzati di registrazione e rilevazione delle attività formative anche per la formazione in presenza. Il registro

elettronico del piano formativo diventa così un’infrastruttura di controllo, capace di raccogliere dati su piano, docenti, tutor, discenti, sessioni, presenze, evidenze di fruizione e risultati di apprendimento. Per quanto ben accolta questa disciplina sulla FAD e sul tracciamento delle presenze, resta molto generica la previsione del ministero sulla “conformità al GDPR”: infatti, l’articolo 5 del GDPR che sancisce il “Principio di Minimizzazione dei dati” e l’articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori (Legge 300/1970) inibiscono ai Fondi la possibilità di richiedere, in fase di definizione dei partecipanti ai corsi di formazione, sia l’indirizzo e-mail (aziendale e/o personale nei casi in cui non esistesse quello lavorativo) sia del numero di cellulare (privato nel caso in cui non esistesse quello lavorativo). Così, è impossibile per i Fondi introdurre sistemi di autenticazioni univoci, ad esempio tramite invio da parte del Fondo di specifici OTP per convalidare la propria presenza ai corsi.

Individuazione, validazione e certificazione delle competenze

Le Linee guida richiamano inoltre il decreto ministeriale 115/2024 in materia di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Il riferimento è coerente con l’obiettivo di rendere gli apprendimenti più trasparenti, spendibili e collegati ai sistemi pubblici di certificazione. Tuttavia, tale richiamo si innesta in un sistema che, allo stato attuale, non è ancora pienamente pronto sul piano operativo, lasciando aperti diversi interrogativi sui tempi, sulle modalità applicative e sulle condizioni effettive di entrata a regime. Se la certificazione delle competenze diventa elemento strutturale dell’offerta formativa finanziata, occorre garantire che regole, piattaforme, soggetti titolati, procedure, standard e responsabilità siano effettivamente chiari e applicabili.

Monitoraggio, vigilanza e standard di qualità

Infine, il sistema informativo integrato di monitoraggio e vigilanza dei Fondi segna il passaggio verso una vigilanza che si basa sulla raccolta e sull’analisi dei dati (che potremmo chiamare “vigilanza data-driven”): i Fondi dovranno alimentare un flusso continuo e aggiornato di dati, di norma mensile, secondo un modello di interoperabilità automatizzata. Il mancato conferimento, se non sanato nei termini, può costituire motivo di commissariamento e revoca. La vigilanza ministeriale si articolerà in controllo di sistema e controllo sulle spese formative, mediante campionamenti statistici e indicatori di affidabilità gestionale.

Un ulteriore profilo di attenzione riguarda poi il sistema delle certificazioni richieste ai Fondi. Le Linee guida prevedono un significativo rafforzamento degli standard organizzativi, richiamando certificazioni ulteriori rispetto a quelle che – in modo autonomo – un Fondo potrebbe aver già acquisito nell’ambito dei propri sistemi di gestione: la nuova disciplina prevede che sia presente un pacchetto di certificazioni che include ISO 9001 (qualità), ISO 37001 (anticorruzione), ISO 27001 (sicurezza dei sistemi informatici), oltre a PAS 24000 (gestione sociale) e UNI/PdR 125 (parità di genere). Quindi i Fondi dovranno procedere ad acquisire tutte queste certificazioni per poter essere in ordine ai primi controlli periodici.

Conclusioni

In conclusione, possiamo affermare che le Linee guida delineano un nuovo patto regolatorio: un sistema più esigente in termini di responsabilità, trasparenza, tracciabilità, procedure, standard e misurazione, accompagnato da un rafforzamento del ruolo di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Per i Fondi, la sfida non sarà soltanto adeguare Statuti, Regolamenti e procedure entro le scadenze previste, ma ripensare il proprio modello organizzativo, digitale e gestionale per dimostrare, in modo continuo, che le risorse dello 0,30% generano formazione effettiva, competenze riconoscibili e valore pubblico.

L'auspicio è che questo nuovo impianto, pur introducendo previsioni che in alcuni passaggi sono particolarmente penetranti rispetto all'organizzazione interna dei Fondi, venga attuato preservando l'autonomia che costituisce tratto tipico e qualificante del sistema interprofessionale. I Fondi, infatti, restano associazioni di natura privata, istituite dalla bilateralità e fondate sull'autonomia statutaria, organizzativa e gestionale delle Parti Sociali. Proprio questa autonomia ha consentito nel tempo di costruire modelli differenziati, risposte flessibili e strumenti vicini ai fabbisogni delle imprese e dei lavoratori. Il rafforzamento degli standard, dei controlli e degli obblighi di trasparenza potrà quindi produrre effetti positivi solo se non si tradurrà in una omologazione amministrativa dei Fondi, ma in un quadro di regole capace di garantire correttezza, affidabilità e accountability senza comprimere la loro libera capacità di iniziativa.

Rossella Spada

Direttore Formazienda

La formazione continua alla prova delle transizioni: l'esperienza dei fondi interprofessionali*

Intervista ad Antonio Ranieri (Cedefop)

Nell'ambito del contesto europeo, l'Italia si colloca ancora sotto la media UE per quanto riguarda la percentuale di adulti impegnata in percorsi di formazione continua. Ritene che le più recenti politiche europee, come l'Unione delle competenze, possano favorire il superamento di questo gap in Paesi come l'Italia?

Al di là della elevata percentuale di adulti poco qualificati e dei bassi tassi di partecipazione alla formazione che caratterizzano il nostro Paese, è il quadro sistemico che suscita le maggiori preoccupazioni. Le analisi comparative condotte, ad esempio, attraverso l'European Skills Index del Cedefop, vedono l'Italia all'ultimo posto assieme alla Spagna in termini di performance complessiva. L'Italia non solo mostra una scarsa capacità di produrre competenze (*skills development*), ma anche di utilizzare poco le competenze che produce (*skills utilisation*), e poi ancora di non valorizzare al meglio quelle che utilizza (*skills matching*).

Questo è un momento cruciale per chiunque in Europa si occupi di politiche per la formazione e apprendimento. Come ricordato, a marzo di quest'anno è stata lanciata l'Unione delle competenze. A settembre abbiamo assistito alla firma della Dichiarazione di Herning, che definisce le priorità politiche generali per l'istruzione e formazione per i prossimi cinque anni. E in questo momento stiamo lavorando alla nuova strategia IFP che sarà lanciata dalla Commissione Europea a metà del prossimo anno. Un insieme di iniziative che rappresentano un'occasione per favorire un cambiamento di approccio soprattutto nei casi come quello italiano.

Se prese seriamente, le politiche di indirizzo Europeo offrono un quadro strutturato in grado di svolgere un ruolo catalizzatore per un rinnovato impegno di policy, sia in generale, sia soprattutto sul target degli adulti poco qualificati o con basse competenze. Come emerge chiaramente dai report di valutazione sulle policy di *upskilling*, la strada indicata dalle politiche europee per i casi come quello italiano è proprio quello di cambio di passo sistemico.

C'è naturalmente una questione fondamentale di risorse. La spesa pubblica per l'apprendimento degli adulti rimane relativamente bassa in molti paesi europei e, in modo

* Apparsa per la prima volta su *I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua venticinque anni dopo: bilancio e rilancio di una esperienza*, Adapt - For.te, 2025, consultabile su: https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2025/12/ricerca_FoTe_Ranieri.pdf

particolare, nel caso italiano. Tuttavia, la vera sfida non è semplicemente quella di assicurare maggiori finanziamenti, ma come spendere le risorse in maniera efficace, e quindi come costruire un sistema di formazione continua e apprendimento degli adulti che funzioni. Serve una vera e propria 'infrastruttura' nazionale delle competenze che integri l'analisi dei fabbisogni, sia strategica che dei singoli individui, la capacità di offrire un'offerta formativa centrata sui bisogni della popolazione adulta, e forti politiche di accompagnamento che vanno dall'orientamento fino alla certificazione delle qualifiche e delle competenze. Se si riuscirà a spostare il focus dalla 'produzione' di attività formative alle riforme strutturali, concentrando l'attenzione sugli adulti che non dispongono delle qualifiche e/o delle competenze, allora l'impulso europeo sarà la leva per chiudere questo gap storico.

In generale, il problema della formazione si scontra anche, in contesti come quello italiano e non solo, con un tessuto imprenditoriale composto da piccole e medie imprese. Come favorire, in questi ambiti, l'accesso alla formazione continua?

Questa è forse la sfida più complessa per il nostro tessuto produttivo. L'industria manifatturiera, in particolare, sta subendo una trasformazione significativa, guidata dall'automazione, dalla digitalizzazione e dai mutamenti geopolitici. Sebbene le nuove tecnologie abbiano il potenziale di aumentare l'efficienza e la produttività, richiedono anche una forza lavoro dotata delle competenze necessarie affrontare con successo questa evoluzione. Per una piccola impresa italiana, tuttavia, la formazione tradizionale rappresenta spesso un ostacolo insormontabile, non solo per l'impegno finanziario, ma soprattutto per il costo opportunità ad esso collegato.

Per superare questi ostacoli, le aziende devono essere incentivate ad adottare strategie che vanno al di là della disponibilità di risorse pubbliche per attività formative. In primo luogo, rafforzare la capacità delle aziende di valutare il proprio fabbisogno di competenze. Può sembrare ovvio, ma prima di investire nella formazione è essenziale avere una chiara comprensione della mancanza strategica di competenze all'interno dell'organizzazione. Ciò comporta non solo la valutazione delle attuali capacità dei dipendenti, ma anche l'anticipazione delle esigenze future basate sulle tendenze del settore e sui progressi tecnologici. Il coinvolgimento di dipendenti, fornitori e clienti può fornire indicazioni preziose per una valutazione accurata dei propri fabbisogni. In secondo luogo, promuovere una cultura dell'apprendimento continuo come valore aziendale. Coltivare un ambiente di lavoro che favorisca l'apprendimento continuo può essere più efficace e meno invasivo rispetto ai tradizionali programmi di formazione una tantum. Questo obiettivo può essere raggiunto promuovendo la collaborazione e la condivisione delle conoscenze tra i dipendenti, integrando le opportunità di apprendimento nella routine quotidiana, e sfruttando approcci di micro-learning e blended learning. In terzo luogo, accrescere la capacità di valorizzare le risorse digitali disponibili. Le piattaforme di apprendimento digitale, gli strumenti di gestione delle competenze e le risorse online offrono modalità flessibili ed economicamente vantaggiose per formare i dipendenti. Queste piattaforme

possono fornire accesso a un'ampia gamma di materiali formativi, monitorare i progressi dei dipendenti e personalizzare le esperienze di apprendimento.

Un'altra sfida significativa è poi rappresentata dalla capacità di attrazione dei giovani talenti, oggi limitata anche dalle percezioni obsolete che circondano le professioni manifatturiere. La manifattura moderna è caratterizzata da tecnologie avanzate, automazione e digitalizzazione. Comunicare questa realtà ai giovani, dimostrando come queste tecnologie stiano plasmando il settore e mostrando i percorsi di carriera disponibili, sono elementi fondamentali per attrarre le nuove generazioni. Il settore manifatturiero offre una gamma di opportunità di carriera più ampia di quanto comunemente percepito. Evidenziare questa diversità – dall'ingegneria e il design, all'analisi dei dati e alla sicurezza informatica – può ampliare l'attrattività del settore verso una gamma più ampia di talenti.

Comunicare efficacemente, infine, il valore della formazione professionale, in particolare i programmi di apprendistato e le scuole di alta formazione professionale, e come queste possano offrire un percorso chiaro verso carriere gratificanti, rappresenta un modo per cambiare la percezione e incoraggiare i giovani a considerare quelle 'vocazionali' come valide opzioni di carriera.

Quali tendenze nota con riferimento all'innovazione nei contenuti e nei metodi e nelle modalità di realizzazione dell'offerta di formazione continua per adulti?

Le tendenze di innovazione nell'offerta di formazione continua per adulti sono guidate principalmente dalle trasformazioni strutturali del mercato del lavoro, in particolare le transizioni verde, digitale e demografica, che hanno accelerato la necessità di aggiornamento e riqualificazione delle competenze.

Dal punto di vista dei contenuti, emerge una crescente enfasi sulle competenze trasversali e di base. Questa attenzione mira innanzitutto ad accrescere la pertinenza della formazione, garantendo che questa sia, da un lato, maggiormente "a prova di futuro" - e quindi capace di sostenere gli individui nel corso di una vita professionale e di apprendimento sempre più lunga; e, dall'altro, in grado di offrire gli strumenti necessari per adattarsi alla transizione verde e a quella digitale. Si riconosce, inoltre, la necessità di integrare meglio competenze trasversali, come il pensiero critico, che non trovano ancora un adeguato riscontro nei sistemi di validazione. Parallelamente, si evidenzia l'importanza di misure che tocchino aspetti più ampi dell'esistenza, includendo capacità funzionali a una maggiore inclusione sociale e finanziaria. Più in generale, anche al fine di aumentare i tassi di partecipazione, si avverte l'esigenza di investire nelle "competenze per la vita" - come l'autostima e il pensiero critico - che vanno oltre il mero obiettivo dell'occupabilità.

Dal punto di vista dei metodi e modalità di realizzazione, i grandi temi sono quelli della flessibilità, integrazione, e digitalizzazione. Si osserva in particolare un passaggio dai curricula focalizzati principalmente sull'insegnamento di concetti e contenuti a un modello basato sull'acquisizione di competenze, abilità e capacità. Approcci basati sull'offerta formativa mirata e sull'apprendimento sul posto di lavoro sono anche tendenze che registrano una progressiva e significativa diffusione. La realtà postpandemica ha poi messo

luce la necessità di modernizzare i sistemi di apprendimento per adulti, in particolare per i meno qualificati che spesso mancano di accesso agli strumenti digitali e alle competenze di base. Una tendenza accentuata con la diffusione dell'intelligenza artificiale e il potenziale ruolo dell'adaptive learning per analizzare e proporre percorsi di apprendimento personalizzati. Infine, si osserva un'attenzione sempre più diffusa sia verso l'utilizzo dello strumento delle microcredenziali, sia di sistemi di previsione e analisi dei bisogni di competenze per garantire che l'offerta formativa sia pertinente alle necessità dei settori economici.

A livello internazionale, come si sta evolvendo il ruolo delle parti sociali nella promozione di percorsi di formazione continua? Quali esempi può richiamare, in questo senso?

A livello europeo, il ruolo delle parti sociali nella promozione della formazione continua si evolve costantemente verso una partecipazione più ampia, strutturata e sistematica. Tale ruolo si estende oltre la semplice consultazione, fino a includere la progettazione, la gestione, il finanziamento e la garanzia della qualità delle iniziative di *upskilling*. Le parti sociali sono state fortemente coinvolte nell'attuazione di questi percorsi, agendo in stretta collaborazione con i servizi pubblici per l'impiego e gli attori locali.

In molti Paesi, questa sinergia è considerata un fattore chiave per l'efficacia delle misure, poiché accresce nei datori di lavoro la consapevolezza che l'apprendimento degli adulti favorisce produttività e innovazione. Un ambito particolarmente significativo riguarda la gestione delle risorse finanziarie. In Italia, ad esempio, i fondi interprofessionali - gestiti dalle parti sociali - svolgono un ruolo prevalente nel finanziamento della formazione continua, facilitando una maggiore reattività alle esigenze del sistema produttivo. In molti Paesi, le parti sociali partecipano sistematicamente alla definizione delle politiche e alla governance degli enti di formazione. Sebbene la loro presenza sia ancora limitata in alcuni ambiti, si riscontra infine una tendenza a un loro maggiore impiego anche nelle fasi di monitoraggio e valutazione delle misure. Nel complesso, l'orientamento generale tende alla creazione di partnership solide, capaci di garantire l'impegno e la fiducia necessari per il successo della formazione continua. Tuttavia, l'effettivo grado di integrazione sistematica varia considerevolmente tra gli Stati membri con situazioni dove alla partecipazione formale non sempre corrisponde un impegno attivo e sostanziale.

A livello europeo, quali sono degli istituti "simili", per funzionamento e governance, ai fondi interprofessionali? Quali sono le loro caratteristiche principali? Come si stanno evolvendo?

Gli istituti europei che presentano un funzionamento e una governance simili ai fondi interprofessionali italiani rientrano principalmente nella categoria dei fondi per formazione (*Training Funds*). In generale, si tratta di istituzioni create per lo sviluppo della formazione professionale iniziale e/o continua, finanziate attraverso risorse pubbliche con il coinvolgimento tipico delle parti sociali nelle loro strutture di governance. Anche se fondi per la formazione si configurano spesso come organizzazioni operanti prevalentemente a

livello di settore, ci sono molti esempi di istituti che operano in una dimensione nazionale. I fondi interprofessionali italiani si collocano in un modello che è caratterizzato dalla presenza di numerose organizzazioni ad elevato grado di autonomia che operano prevalentemente a livello settoriale o interprofessionale. Le risorse provengono da contributi obbligatori dei datori di lavoro (o datori di lavoro e dipendenti), garantendo la mutualizzazione dei costi tra le imprese. La governance è il più delle volte organizzata su base bilaterale i cui corpi collettivi di governo coinvolgono in maniera paritetica rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati. L'Italia, con i suoi Fondi Paritetici Interprofessionali, si colloca in questo cluster, insieme ad altri Paesi come il Belgio e i Paesi Bassi.

I fondi per la formazione che svolgono invece un ruolo sistemico possono essere distinti in due categorie. Un primo gruppo comprende fondi nazionali fortemente integrati con le strutture governative e nel sistema formativo generale, gestiti in modo tripartito o direttamente dallo Stato, in stretta interazione con i servizi pubblici per l'impiego e il sistema educativo - Danimarca, Francia, Irlanda e Spagna sono esempi di questo tipo. Un secondo gruppo si riferisce a Paesi come Cipro e la Grecia in cui i fondi per la formazione sono gestiti come un'unica entità a livello nazionale, e svolgono un ruolo attivo e diversificato che va oltre il finanziamento alla formazione.

I fondi per la formazione in Europa sono in costante evoluzione e sono spesso oggetto di riforme. Le tendenze emergenti riflettono la complessa esigenza di bilanciare l'efficienza economica con l'inclusione sociale, richiedendo ai fondi di adattarsi al mutevole contesto istituzionale e socio-economico nazionale. L'esistenza stessa di tali fondi è considerata uno strumento essenziale per garantire un finanziamento stabile e sostanziale alla formazione continua, permettendo di superare le incertezze generate dai cicli economici o la dipendenza esclusiva dalle oscillazioni delle politiche pubbliche. Tuttavia, questa stabilità non è sempre garantita: si registrano iniziative che tendono a mettere in discussione la loro autonomia attraverso decisioni governative che ne riducono l'indipendenza finanziaria o sottraggono risorse. Oltre alla stabilità, i fondi sono chiamati a svolgere un ruolo cruciale nel superamento delle disuguaglianze nell'accesso alla formazione. Le evidenze in molti paesi dimostrano, infatti, che in assenza di azioni mirate a favore delle piccole e medie imprese o dei lavoratori meno qualificati o con contratti non-standard, i fondi possono finire per favorire le imprese che presentano già elevate performance formative e i lavoratori con maggiore qualificazione, rischiando di ampliare anziché ridurre il divario esistente. In tutti i casi, i fondi per la formazione agiscono come un "collante" strategico tra il sistema del mercato del lavoro e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, contribuendo alla stabilità delle relazioni industriali attraverso la mobilitazione delle parti sociali e la facilitazione degli accordi in materia di formazione. Pur mantenendo salde le loro radici bipartite, si osserva una tendenza evolutiva verso una maggiore reattività alle mutevoli esigenze di sviluppo delle competenze del sistema produttivo nazionale e una gestione più trasparente delle risorse generate.

Quest'anno in Italia si festeggiano i 25 anni dei fondi paritetici interprofessionali. Quale bilancio può offrire dell'operato di queste istituzioni bilaterali, e che ruolo ne immagina per il mercato del lavoro del presente e del futuro?

L'istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali ha rappresentato un momento di svolta nel sistema della formazione continua italiano, venendo a costituire un vero e proprio strumento di relazioni industriali e un modello di governance in grado di modellare l'offerta formativa direttamente attraverso la bilateralità. In un contesto caratterizzato da un sistema di formazione continua e apprendimento degli adulti insufficiente e spesso frammentato, l'esperienza dei Fondi è andata oltre le aspettative iniziali per diventare un elemento di sistema potenzialmente in grado di agire come leva strategica delle politiche pubbliche. Non solo i Fondi si sono rapidamente affermati come il maggiore strumento di finanziamento a sostegno della formazione delle imprese e dei lavoratori, ma nel tempo sono diventati la testimonianza di come sia possibile assicurare una corrispondenza diretta lungo l'intera filiera del cambiamento che interessa le organizzazioni, garantendo il collegamento tra le trasformazioni tecnologiche e organizzative emergenti, la conseguente esigenza di riqualificazione, e la domanda effettiva di formazione. Si tratta di una funzione fondamentale in un Paese stretto nella "tenaglia" tra declino demografico e bassa produttività, e che vede nella leva del capitale umano l'unica via percorribile per riconciliare gli obiettivi di competitività e qualità del lavoro.

Proprio il successo ottenuto, tuttavia, sembra aprire per i Fondi una nuova e complessa fase di maturità, che potrebbe investirli di responsabilità e aspettative che trascendono la missione originaria, in un inevitabile intreccio di opportunità e rischi. I Fondi non sono ormai solo un modello di governance, ma rappresentano una componente fondamentale e riconosciuta delle politiche pubbliche a sostegno della formazione continua e dell'apprendimento permanente in Italia. Guardando al futuro dei Fondi è quindi possibile prefigurare una spinta verso una loro ulteriore razionalizzazione e sviluppo. Una prospettiva che, se da un lato dall'atro rischia di metterne alla prova l'autonomia strategica, dall'altro offre l'opportunità di rafforzare la capacità di risposta dei Fondi ai mutamenti socio-economici e di accrescerne l'efficacia operativa.

In questo scenario, la funzione dei Fondi Paritetici Interprofessionali sarebbe destinata a integrarsi ed espandersi nel più ampio quadro delle politiche del lavoro e della formazione. I Fondi assumerebbero così un ruolo chiave nella definizione e nell'attuazione delle politiche per l'occupabilità e la competitività, necessarie per governare le transizioni digitale, ecologica e demografica. La formazione continua dei lavoratori manterrebbe un ruolo centrale, ma si ampliirebbe il campo d'azione come strumento per l'attrazione e l'inserimento dei giovani talenti, nonché per l'attivazione e il reinserimento degli adulti, valorizzando approcci basati su un'offerta formativa mirata, sull'apprendistato e sulle altre forme di apprendimento sul posto di lavoro. Questa prospettiva richiederebbe anche un adeguamento degli strumenti disponibili per massimizzarne la capacità di impatto: da un lato, attraverso l'introduzione sistematica di garanzie di trasparenza e portabilità degli

apprendimenti (tramite l'accumulazione e certificazione delle competenze); dall'altro, attraverso il potenziamento delle capacità di analisi dei fabbisogni – sia del sistema produttivo che dei singoli beneficiari – e il monitoraggio dei risultati degli interventi finanziati.

In definitiva, si tratterebbe di un'evoluzione che porterebbe i Fondi paritetici interprofessionali a operare come strumenti strategici di politica attiva, integrati nel sistema nazionale di certificazione e dotati di meccanismi in grado di accrescere l'efficacia e la trasparenza della loro azione. È questo un futuro possibile, che ha già trovato parziale riscontro nell'esperienza del Fondo Nuove Competenze o con l'apertura degli avvisi dei grandi Fondi alla formazione dei disoccupati finalizzata all'assunzione. Un modello in grado di unire l'agilità gestionale alla garanzia sociale della governance bilaterale, riservando un ruolo di indirizzo alle politiche pubbliche. Molto dipenderà tuttavia dal modo in cui l'espansione dei Fondi si armonizzerà con la loro natura originaria e se tale evoluzione avverrà attraverso la maggiore condivisione possibile con tutti i principali attori del sistema.

Come hanno dimostrato le tendenze europee, la stabilità e l'indipendenza dei fondi non sono sempre garantite. Anche in Italia, le esperienze passate prefigurano il rischio che uno strumento nato dalle relazioni industriali possa perdere la sua forza propulsiva se chiamato a rincorrere priorità 'emergenziali', anziché contribuire alla costruzione di un sistema nazionale di sviluppo delle competenze fondato su una visione strategica e strutturale. Solo così l'espansione del loro ruolo potrà valorizzare, anziché disperdere, il valore aggiunto proprio del modello bilaterale. La sfida cruciale è quindi evitare la tentazione di far giocare ai Fondi un ruolo di supplenza delle mancanze del sistema nazionale, prefigurando una funzione sostitutiva anziché complementare all'obiettivo di dotare il Paese di una vera e propria 'infrastruttura' che garantisca accesso sistematico allo sviluppo delle competenze per tutti gli italiani.

Sostenibilità e sfide istituzionali per le politiche attive, gli ITS e la IeFP dopo il PNRR

di **Eugenio Gotti**

Il presente contributo analizza le prospettive di sostenibilità dei principali sistemi di politica attiva del lavoro, istruzione tecnica superiore e formazione professionale in Italia alla luce dell'esaurimento progressivo delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Attraverso un esame delle architetture finanziarie, dei risultati conseguiti e delle criticità emergenti, l'articolo individua i nodi strutturali — di governance, di finanziamento e di programmazione europea — che condizioneranno la tenuta e lo sviluppo di questi sistemi nel medio-lungo periodo.



Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha rappresentato per l'Italia un'iniezione di risorse senza precedenti nel campo delle politiche del lavoro, dell'istruzione tecnica superiore e della istruzione e formazione professionale, consentendo di unificare le politiche attive a livello nazionale, quadruplicare la platea degli iscritti agli ITS Academy e indirizzare verso nuove modalità di realizzazione dei percorsi IeFP. La natura straordinaria di tali risorse impone oggi una domanda ineludibile: quali conquiste potranno essere rese strutturali e quali rischiano di dissolversi con la fine del ciclo finanziario che le ha generate?

La questione investe la capacità del sistema Paese di dotarsi di infrastrutture permanenti per il capitale umano in un contesto segnato dal declino demografico, dalla persistente inattività di donne, giovani NEET e forza lavoro di origine straniera, e dalla necessità di gestire transizioni tecnologiche profonde. Il presente contributo esamina le prospettive post-PNRR secondo quattro direttrici: le politiche attive del lavoro e l'eredità del Programma GOL; il sistema degli ITS Academy; l'Istruzione e Formazione Professionale, in particolare per le istituzioni formative accreditate; le incognite della programmazione comunitaria 2028-2034.

Le politiche attive del lavoro dopo il Programma GOL

L'architettura di GOL: un cambio di paradigma

Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) ha costituito la più significativa innovazione nelle politiche attive del lavoro italiane degli ultimi decenni. Finanziato nell'ambito della Missione 5, Componente 1 del PNRR con una dotazione finanziaria iniziale di 4,4 miliardi di euro, incrementata di un ulteriore miliardo a seguito

della rimodulazione del PNRR, il programma ha introdotto un modello sistemico fondato su alcuni pilastri concettuali che ne hanno determinato il carattere di discontinuità rispetto al passato.

Il primo elemento qualificante è il superamento della frammentazione regionale. Prima di GOL, anticipato dall'iniziativa europea settoriale "Garanzia Giovani", le politiche attive del lavoro in Italia erano caratterizzate da una pluralità di programmi regionali, finanziati prevalentemente dal Fondo Sociale Europeo nelle sue declinazioni regionali. Il risultato era un panorama profondamente disomogeneo, in cui la qualità e l'intensità dei servizi variavano in misura significativa da una regione all'altra, con una strutturale frammentazione nelle diverse aree del Paese. GOL ha imposto per la prima volta un'architettura unitaria nazionale, con target condivisi, una governance multilivello Stato-Regioni e un sistema informativo integrato (il SISL, Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa) che ha consentito il monitoraggio in tempo reale delle performance territoriali.

Il secondo pilastro è l'integrazione strutturale tra servizi per il lavoro e formazione. GOL ha sancito il principio per cui l'accesso alla formazione nell'ambito delle politiche attive consegue a un assessment qualitativo condotto presso i servizi per il lavoro che ne determina tipologia e intensità in funzione del profilo individuale. Questo raccordo ha connotato a tutti gli effetti la formazione quale componente organica della strategia delle politiche attive per il lavoro.

Il terzo elemento è l'adozione di un approccio performance-based, con risorse erogate in funzione del raggiungimento di target e milestone anziché della rendicontazione della spesa, producendo semplificazione amministrativa e responsabilizzazione degli attori territoriali.

I risultati complessivi raggiunti già nell'ottobre 2025, ad otto mesi dalla fine del programma previsto a giugno 2026, testimoniano la portata dell'intervento: oltre 4,2 milioni i beneficiari presi in carico, già oltre il target del programma; una quota di occupati pari al 37,1% dei presi in carico che diventano il 50,5% ad un anno dalla presa in carico; 607 mila persone formate, un numero già superiore al nuovo target riprogrammato di 600 mila persone e probabilmente si raggiungerà addirittura il target originario di 800 mila persone.

L'investimento del PNRR aveva tra i suoi obiettivi anche il potenziamento dei Centri per l'Impiego (CPI) che hanno assunto un ruolo da pivot nel Programma GOL, fungendo da porta di accesso per la presa in carico personalizzata e l'orientamento ai percorsi formativi. I centri per l'impiego hanno dimostrato una produttività elevata nella fase di profilazione iniziale. La presa in carico ha superato i target quantitativi grazie anche all'automazione parziale dei sistemi di profiling. Gli obiettivi di potenziamento infrastrutturale vedono risultati con luci e ombre. Da un lato è stato raggiunto l'80% delle attività di rafforzamento previste. Questo dato include non solo le assunzioni, ma anche l'adeguamento dei sistemi informatici regionali per la comunicazione con il nodo nazionale. Dall'altro lato, nonostante le circa 11 mila nuove assunzioni previste dal piano di potenziamento, il rapporto numerico

tra personale qualificato e utenti rimane critico in alcune aree del mezzogiorno, limitando la possibilità di un case management personalizzato e riducendo l'attività a una gestione prevalentemente burocratica.

Le criticità emerse

L'esperienza di GOL ha messo in luce anche criticità che richiedono azioni di miglioramento. Persiste un significativo mismatch tra le competenze formate e quelle richieste dal sistema produttivo. La co-progettazione con il mondo produttivo resta un obiettivo raggiunto solo parzialmente, ed il raccordo tra servizi al lavoro pubblici e privati accreditati ed il sistema formativo è risultata farraginosa.

Le attività di orientamento necessitano di un potenziamento sostanziale. I monitoraggi più recenti evidenziano la necessità di rafforzare la *skill gap analysis* per orientare meglio i percorsi GOL, rendendo più coerente la presa in carico con profili e bisogni dei beneficiari.

Resta inoltre aperto il nodo dell'integrazione effettiva tra politiche del lavoro e formative con i servizi socio-sanitari, essenziale per il target più fragile.

La sfida della structuralità: risorse, governance, LEP

La questione centrale che si pone nella prospettiva della chiusura del ciclo PNRR riguarda la possibilità di rendere strutturale il modello GOL, trasformando un intervento straordinario in un'architettura permanente delle politiche attive del lavoro. Tre ordini di considerazioni meritano un approfondimento.

Sotto il profilo giuridico-istituzionale, le politiche attive del lavoro sono già qualificate come livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ai sensi del Decreto n. 4 dell'11 gennaio 2018 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Questa qualificazione impone allo Stato di garantire su tutto il territorio nazionale un livello minimo ed omogeneo di servizi per l'occupabilità, indipendentemente dalla disponibilità di risorse straordinarie. La fine del PNRR non esonera pertanto il sistema pubblico dall'obbligo di erogare tali prestazioni: semmai, rende al contrario più urgente la definizione di meccanismi di finanziamento ordinario che ne consentano la sostenibilità nel tempo.

In termini finanziari, il costo annuo di un sistema di politiche attive comparabile a quello realizzato con GOL si colloca nell'ordine di almeno un miliardo di euro. Si tratta di una cifra ingente, che il bilancio statale ordinario non è attualmente in grado di sostenere autonomamente. La programmazione FSE+ 2021-2027 in corso offre risorse residue limitate sul versante del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, anche in ragione delle scelte allocative che hanno privilegiato strumenti come il Fondo Nuove Competenze — destinatario di circa tre miliardi di euro per finanziare il costo del personale delle aziende impegnato in attività formative — a scapito delle politiche attive in senso stretto. La questione del reperimento di fonti finanziarie adeguate e stabili si presenta dunque come il nodo più critico dell'intero scenario post-PNRR.

Dal punto di vista della governance, il modello unitario nazionale introdotto da GOL ha dimostrato la propria efficacia rispetto alla frammentazione precedente con un rapporto

istituzionalmente corretto tra Governo e Regioni. Si può dire che abbiamo assistito ad un caso emblematico di federalismo cooperativo, dove la gestione non avviene per via gerarchica ma attraverso un coordinamento costante, fondato su un equilibrio tra indirizzo unitario e autonomia territoriale centrato sui LEP, che ha visto il Ministero del Lavoro passare da mero finanziatore a garante della qualità e le Regioni da semplici esecutori a protagonisti della strategia territoriale.

La sfida è conservare questo assetto anche in assenza del “vincolo esterno” rappresentato dai target PNRR. Due scenari appaiono plausibili: il mantenimento di un unico programma nazionale con responsabilità regionali nell’attuazione — schema che riprodurrebbe la logica GOL e che potrebbe essere facilitato dalla nuova architettura della programmazione comunitaria 2028-2034 — oppure un ritorno alla responsabilizzazione diretta delle Regioni attraverso programmi regionali, cercando di evitare il rischio di reintrodurre le asimmetrie territoriali attraverso un potenziamento del controllo sui LEP. La scelta tra questi modelli dipenderà in larga misura dalla configurazione della governance del prossimo ciclo di fondi strutturali europei, su cui si tornerà nella parte finale del presente contributo.

Un aspetto merita infine una specifica sottolineatura: il contesto demografico e sociale del Paese rende le politiche attive del lavoro non un’opzione di policy tra le molte, ma una necessità strutturale. Oltre al necessario supporto e accompagnamento per il reinserimento delle persone disoccupate, l’inverno demografico italiano, con una popolazione in età lavorativa in costante diminuzione, impone il rafforzamento di strategie di attivazione delle persone inattive — in particolare donne, giovani NEET — nonché un flusso di accompagnamento al lavoro di forza lavoro di origine straniera come parte di una auspicabile evoluzione delle politiche dell’immigrazione, che solo un sistema di politiche attive capillare, integrato e adeguatamente finanziato può realizzare. La qualificazione e la riqualificazione professionale, d’altra parte, sono condizioni indispensabili per gestire le transizioni digitale ed ecologica senza generare sacche di disoccupazione strutturale.

Gli ITS Academy: la sfida della sostenibilità dopo il booster del PNRR

La crescita dimensionale impressa dal PNRR

Il sistema dell’istruzione tecnologica superiore (ITS Academy) rappresenta forse il caso più emblematico di trasformazione dimensionale indotta dal PNRR e, conseguentemente, di vulnerabilità finanziaria alla cessazione dei fondi straordinari. L’investimento 1.5 della Missione 4, Componente 1 del PNRR ha iniettato nel sistema ITS 1,5 miliardi di euro complessivi, una massa finanziaria pari a circa venti volte il finanziamento ordinario annuo pre-pandemia. Le risorse sono state allocate lungo due direttrici principali: potenziamento infrastrutturale e laboratoriale delle fondazioni, e finanziamento diretto dei percorsi, con l’obiettivo di raddoppiare il numero di allievi.

L’effetto è stato dirompente. Il sistema è passato da una base di circa 11 mila ad oltre 40 mila allievi l’anno. In termini di posizionamento europeo, tuttavia, anche questa dimensione espansa resta ancora significativamente inferiore a quella dei sistemi di

istruzione terziaria professionalizzante di Paesi come la Francia e la Germania, dove l'offerta post-secondaria non accademica raggiunge platee di gran lunga superiori in rapporto alla popolazione giovanile. La crescita italiana rappresenta dunque un recupero parziale di un ritardo storico, non un traguardo di eccellenza comparata.

L'architettura finanziaria pre-PNRR e il ruolo della supplenza regionale

Per comprendere la criticità dell'attuale fase di transizione, è necessario ricostruire il modello finanziario precedente al 2021. La legge n. 99 del 2022 ha stabilizzato il Fondo nazionale per l'istruzione tecnologica superiore con una dotazione di poco più di 48 milioni di euro annui, un importo che, prima dell'intervento del PNRR, era già ampiamente insufficiente a soddisfare la domanda di competenze tecniche proveniente dalle imprese e dai territori. In precedenza, il fondo nazionale ammontava ad appena 13 milioni di euro annui.

In quel contesto, la tenuta del sistema era garantita da un meccanismo di supplenza regionale. A fronte dell'obbligo normativo di cofinanziamento pari al 30% dello stanziamento statale, molte amministrazioni regionali spingevano la propria partecipazione ben oltre la soglia minima, utilizzando in modo massiccio il Fondo Sociale Europeo per finanziare percorsi aggiuntivi. Si trattava di un equilibrio fragile, ma tarato su volumi contenuti: con 11 mila allievi, il sistema era finanziariamente sostenibile anche attraverso la supplenza regionale.

Il gap finanziario strutturale: i numeri del fabbisogno

Con un sistema che punta almeno a mantenere 40-50 mila allievi l'anno, quel modello di supplenza non è più replicabile. I calcoli sono inequivocabili. Assumendo l'unità di costo standard (UCS) attuale di 6.606,98 euro per allievo annuo — parametro risalente al 2017 e mai aggiornato — il fabbisogno annuo per la sola erogazione didattica si attesta a circa 290 milioni di euro per 44 mila allievi. Se si dovesse rivalutare l'UCS, come si dovrebbe per tenere conto dell'inflazione cumulata, portandola a 7.961,41 euro per allievo, il fabbisogno salirebbe a circa 350 milioni. A tali importi deve aggiungersi un 30% quale quota di risorse per borse di studio e premialità. Il fabbisogno complessivo si colloca pertanto in un intervallo tra 350 e 450 milioni di euro annui, a seconda del parametro di costo adottato.

La legge di bilancio 2026 ha parzialmente preso atto del problema, incrementando significativamente lo stanziamento del Fondo nazionale per gli ITS: 100,98 milioni di euro per il 2026, circa 82 milioni annui per il 2027 e il 2028. Si tratta di un quasi raddoppio rispetto ai 48 milioni strutturali del 2022, ma il confronto con il fabbisogno reale evidenzia un deficit strutturale di prima grandezza. La copertura statale nel 2026 raggiungerà meno di un terzo del fabbisogno complessivo con l'UCS del 2017, e scenderà a meno di un quarto negli anni successivi. Ad UCS adeguata all'inflazione il Fondo statale coprirebbe meno del 20% del fabbisogno.

Anche ipotizzando un cofinanziamento regionale del 30% — la soglia minima obbligatoria — il sistema risulta significativamente sottofinanziato. Appare per altro irrealistico aspettarsi che le Regioni tornino a svolgere la funzione di supplenza pre-PNRR

a livelli percentuali molto superiori al minimo obbligatorio: se in questa fase transitoria alcune amministrazioni regionali stanno effettivamente integrando il gap con risorse FSE+, nel medio-lungo periodo il sistema ITS è ormai troppo grande e oneroso per poter gravare in quota rilevante sul Fondo Sociale Europeo regionale, che deve rispondere anche ad altre priorità sociali e occupazionali.

Gli scenari post-2026: adeguamento o ridimensionamento

Il PNRR ha funzionato come un “booster” temporaneo, permettendo al sistema ITS di comportarsi come se disponesse di un finanziamento strutturale di diverse centinaia di milioni di euro l’anno. Esaurita questa spinta, l’Italia eredita un parco laboratori d’avanguardia — frutto dei 500 milioni di investimento infrastrutturale — ma potenzialmente privo delle risorse per farlo funzionare a pieno regime. Il rischio è quello tipico delle cattedrali nel deserto: laboratori di eccellenza che non accolgono gli studenti che dovrebbero formarvi le competenze richieste dal sistema produttivo.

Due scenari alternativi si profilano. Il primo prevede un adeguamento progressivo del Fondo nazionale verso i 300 milioni di euro annui, stabilizzando il “livello PNRR” e lasciando alle Regioni un cofinanziamento fisiologico. Questa opzione richiede una scelta di politica industriale e di istruzione che riconosca il costo reale del sistema.

Il secondo scenario conduce a una riduzione dell’offerta: un ridimensionamento che riporterebbe gli ITS a un sistema di nicchia, o a una compressione dell’UCS con erosione della qualità formativa. Entrambe le varianti rappresenterebbero un arretramento rispetto agli obiettivi del PNRR.

La lettura di sintesi è chiara: non è più sostenibile che le Regioni utilizzino il FSE come meccanismo compensativo permanente per un sottofinanziamento nazionale cronico. Il sistema ITS è cresciuto, ha raggiunto una dimensione che ne modifica la natura da nicchia d’eccellenza a segmento strutturale del sistema formativo e richiede una politica di finanziamento coerente con questa nuova scala.

La IeFP dei Centri di Formazione Professionale: stabilità apparente e incognite territoriali

L’effetto sostitutivo del PNRR

Il caso dell’Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), con specifico riferimento al segmento erogato dalle Istituzioni Formative accreditate (CFP), presenta caratteristiche strutturalmente diverse rispetto alle politiche attive del lavoro e agli ITS. In questo ambito, il PNRR non ha prodotto un’espansione significativa della platea complessiva degli utenti, bensì un effetto prevalentemente sostitutivo, sia sotto il profilo delle fonti di finanziamento sia sotto quello delle modalità formative.

I dati del XXII Rapporto di monitoraggio INAPP confermano questa lettura. Nell’anno formativo 2022-2023, gli iscritti totali al sistema IeFP sono scesi a 210.440 unità, con un calo del 7,9% rispetto all’annualità precedente. Analizzando specificamente la componente dei CFP accreditati — escludendo quindi la componente scolastica statale che segue

dinamiche di bilancio proprie del Ministero dell'Istruzione — la quota di iscritti risulta sostanzialmente stabile, intorno alle 157.000-160.000 unità. Il dato che ha dominato la narrativa istituzionale — la crescita degli iscritti al “Sistema Duale”, passati da 50.410 a 108.466 (+115%) — non corrisponde dunque all'ingresso di nuovi giovani nel sistema, quanto piuttosto a un massiccio travaso interno: i percorsi di IeFP ordinaria sono stati in larga parte sostituiti da quelli in modalità duale per consentire alle Regioni di intercettare i fondi dell'Investimento PNRR e di raggiungere i target previsti.

Parallelamente, l'ingente dotazione del PNRR (600 milioni di euro per il sistema duale) ha di fatto sostituito — e non semplicemente integrato — le risorse ordinarie, permettendo alle amministrazioni regionali di alleggerire l'impegno dei propri bilanci e, in molti casi, di riallocare le risorse FSE+ verso altre priorità o di mantenerle in stand by in attesa di un loro massiccio utilizzo al termine del PNRR.

La stabilizzazione finanziaria: un quadro meno critico

A differenza del sistema ITS, la transizione post-PNRR della IeFP non si presenta sotto il profilo finanziario come una crisi annunciata. La Legge di Bilancio 2025 ha disposto un incremento progressivo del fondo nazionale per la IeFP in duale, portandolo a 315 milioni strutturali entro il 2028. Sommando il riparto delle risorse per il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione — stabile a 189 milioni di euro — il sistema può contare su risorse nazionali crescenti: 364 milioni nel 2025/2026, 434 milioni nel 2026/2027, fino a 504 milioni a regime dal 2027/2028.

Il quadro finanziario, pur prevedendo un anno di relativa contrazione nel 2025/2026 (364 milioni contro i 554 dell'anno precedente, quando si sommarono ancora i residui PNRR), appare complessivamente gestibile. Le nuove risorse nazionali sono destinate a compensare il travaso di fondi già avvenuto durante la fase PNRR, più che a finanziare un'espansione del sistema. In questo senso, la IeFP si distingue nettamente dagli ITS: il PNRR non ha creato un sistema sovradimensionato rispetto alle risorse ordinarie disponibili, bensì ha temporaneamente sostituito fonti di finanziamento che vengono ora ricostituite su base nazionale.

Le incognite qualitative: il Mezzogiorno e il quarto anno

Se il quadro finanziario non desta allarme immediato, permangono incognite qualitative di rilievo, legate in particolare agli effetti territoriali e ordinamentali dell'intervento PNRR. La questione più rilevante riguarda il Mezzogiorno. Nelle regioni del Sud, il PNRR ha prodotto una svolta significativa: un incremento degli iscritti alla IeFP nelle istituzioni formative rispetto alla fase pre-PNRR, l'attivazione di nuovi centri di formazione, uno sviluppo senza precedenti dei percorsi di quarto anno per il conseguimento del diploma professionale.

Questa trasformazione è stata in larga misura indotta da un vincolo specifico dell'Investimento PNRR, che imponeva l'attivazione dei percorsi presso le Istituzioni Formative accreditate piuttosto che nelle scuole, le cui spese di personale sono già coperte dal Ministero dell'Istruzione e del Merito. Tale vincolo ha costretto i territori del Sud a

strutturare un'offerta formativa di IeFP non più centrata sull'offerta sussidiaria da parte del sistema scolastico, creando reti di CFP in contesti dove la formazione professionale accreditata aveva storicamente una presenza marginale.

La domanda che si pone è se queste nuove reti sopravviveranno alla fine della “protezione” finanziaria del PNRR. In assenza del vincolo che ha indirizzato le risorse verso i CFP, le Regioni del Mezzogiorno potrebbero tornare a privilegiare la sussidiarietà scolastica, più economica dal punto di vista del bilancio regionale in quanto i costi del personale docente gravano sul bilancio statale. Il consolidamento delle reti di CFP nel Sud rappresenta dunque una sfida che trascende la dimensione finanziaria e investe la volontà politica delle amministrazioni regionali.

Analogamente, la crescita del quarto anno — che costituisce un risultato qualitativo di grande rilevanza, in quanto consente il completamento della filiera con il conseguimento del diploma professionale — dovrà essere verificata nella sua tenuta una volta venuta meno la spinta straordinaria del PNRR. Il quarto anno rappresenta una componente essenziale per un sistema IeFP maturo che si proietta anche verso il livello terziario, e la sua sopravvivenza dipenderà dalla capacità delle Regioni di garantirne il finanziamento nell'ambito dei programmi ordinari.

Un ulteriore elemento da monitorare, sebbene esuli dall'ambito specifico del presente contributo, è l'impatto che la sperimentazione delle filiere tecnologico-professionali (il modello 4+2) produrrà sull'architettura complessiva della IeFP, con possibili effetti sulla domanda di percorsi e sulla configurazione dell'offerta formativa.

L'apertura ai nuovi target: un'eredità da rilanciare

Un elemento di indubbia novità introdotto dal PNRR è l'estensione della IeFP a target non tradizionali. Le misure 5, 6 e 7 del PNRR hanno permesso di intercettare oltre 15.000 utenti adulti o giovani fuori dal circuito del diritto-dovere.

Il panorama degli interventi formativi rivolti alla popolazione adulta rivela una dicotomia tra consolidamento dei modelli esistenti e difficoltà di penetrazione delle nuove strategie. Da un'analisi d'insieme, si osserva che la partecipazione territoriale resta ancora frammentata, con una concentrazione degli interventi in un numero limitato di aree geografiche.

I dati dimostrano che i CFP e la IeFP possono ben operare come hub per l'apprendimento permanente rispondendo con agilità anche ai bisogni di riqualificazione. La stabilizzazione di questa funzione — che implica il superamento di una concezione della IeFP limitata al segmento del diritto-dovere giovanile — costituisce una delle possibilità di sviluppo dell'esperienza PNRR, ma richiede scelte esplicite di visione dell'evoluzione del sistema di IeFP.

La programmazione comunitaria 2028-2034: incognite e rischi per le politiche del lavoro e della formazione

Lo stato del negoziato

Le risposte a molte delle questioni sollevate nelle sezioni precedenti dipenderanno in misura determinante dalla configurazione del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'Unione Europea per il periodo 2028-2034. I negoziati, formalmente avviati con le comunicazioni della Commissione Europea nel luglio 2025, si trovano attualmente in una fase avanzata e intensa. La Presidenza danese del Consiglio ha imposto un'agenda serratissima, con diversi incontri tecnici dal settembre 2025. Agli Stati Membri è stata data indicazione di avviare la predisposizione dei Piani Nazionali a partire dal 2026, con una prima bozza alla Commissione prevista per giugno 2027 e la presentazione definitiva entro il 31 gennaio 2028.

La nuova architettura: una rivoluzione copernicana

La proposta della Commissione introduce elementi di discontinuità radicale rispetto alla programmazione precedente. Tre innovazioni strutturali meritano particolare attenzione.

La prima è il passaggio a un approccio *performance-based*, che supera la logica della rendicontazione della spesa per adottare il modello di pagamenti legati al raggiungimento di traguardi (*milestone*) e obiettivi (*target*), analogamente a quanto sperimentato con il PNRR. Questa scelta, se da un lato valorizza l'esperienza maturata dall'Italia nella gestione del PNRR, dall'altro richiede una capacità amministrativa elevata per definire indicatori semplici, misurabili ed efficaci.

La seconda innovazione è la drastica semplificazione dell'architettura programmatoria: si passa da oltre 500 programmi operativi a 27 Piani di Partenariato Nazionali e Regionali (PPNR), uno per Stato Membro. Il bilancio europeo viene concentrato in quattro grandi Rubriche, con una flessibilità inedita che consente agli Stati di reagire a crisi impreviste o a nuove priorità.

La terza, e per certi aspetti la più consequenziale, è la centralizzazione della governance. Il passaggio a un unico Piano nazionale per Stato supera la frammentazione degli oltre 50 programmi operativi (nazionali e regionali) della programmazione vigente, accentrando fortemente la responsabilità di programmazione a livello governativo e relegando le Regioni a un ruolo di attuazione. Questo schema ricalca, nella sostanza, il modello PNRR.

I rischi per le politiche del lavoro e della formazione

L'architettura della nuova programmazione presenta tuttavia rischi specifici per le politiche del lavoro e della formazione, che rischiano una significativa marginalizzazione.

Il primo rischio riguarda la diluizione delle risorse nella Rubrica 1 (Coesione Economica, Sociale e Territoriale, Agricoltura e Sicurezza). Questa rubrica — la più corposa,

con oltre mille miliardi di euro — unifica in un unico Piano Nazionale fondi di coesione (FESR, FSE+), agricoltura, pesca, migrazione e sicurezza. Il vincolo di destinazione del 14% delle risorse agli obiettivi sociali appare inadeguato perché troppa generica appare la “clausola sociale”. Essa include infatti un ventaglio di interventi eterogeneo e amplissimo che comprende ad esempio economia circolare, edilizia sociale, sostegno diretto al reddito delle famiglie, con il rischio concreto di diluire le risorse specificamente destinate a occupazione, formazione professionale e inclusione attiva.

A differenza della programmazione vigente, non sono previste riserve garantite per priorità cruciali come i giovani, l’infanzia o le persone in condizione di marginalità estrema. Questi target vengono definiti prioritari, ma in assenza di vincoli finanziari specifici la loro effettiva tutela è rimessa alle scelte discrezionali dei singoli Stati. In questo scenario, l’Italia — che nell’attuale QFP dispone di oltre 28 miliardi di euro di FSE+ — potrebbe trovarsi con una dotazione significativamente ridotta o diluita per le politiche attive del lavoro e la formazione professionale.

Il secondo rischio riguarda i criteri di riparto delle risorse. Il metodo proposto dalla Commissione per la distribuzione dei fondi della Rubrica 1 non considera adeguatamente indicatori sociali — come il tasso di NEET — che erano utilizzati nella precedente programmazione dei fondi di coesione. Questo penalizza i Paesi con forti squilibri occupazionali e territoriali, come l’Italia, e rende più difficile ottenere un’allocazione coerente con i fabbisogni reali.

Il terzo rischio, di natura istituzionale, riguarda il ruolo delle Regioni nella nuova governance. Il passaggio ad un unico Piano nazionale impone una riorganizzazione profonda dei rapporti tra Stato e Regioni, con la necessità di definire una strategia chiara tra dimensione settoriale e dimensione territoriale. In assenza di un coordinamento efficace, il nuovo accentramento potrebbe paradossalmente produrre sia uno svuotamento delle competenze regionali nella gestione delle politiche formative e del lavoro, sia un deficit di adattamento alle specificità territoriali che caratterizzano i mercati del lavoro italiani.

Le priorità negoziali per l’Italia

In questo quadro, è essenziale che il negoziato europeo — coordinato per l’Italia dal MAECI con il supporto del Dipartimento per gli Affari Europei — sia presidiato con determinazione sul versante delle politiche del lavoro e della formazione. Tre priorità appaiono ineludibili: l’inserimento nei regolamenti di riserve specifiche per le politiche attive e la formazione professionale che impediscano la diluizione nella clausola sociale generica; la revisione dei criteri di riparto per includere indicatori sociali (tasso di NEET, tasso di inattività, divari territoriali) coerenti con i fabbisogni italiani; la definizione di un modello di governance interna che valorizzi il ruolo delle Regioni nell’attuazione, sfruttando l’esperienza di PNRR e GOL.

Si tratta altresì di promuovere, nell’ambito della Rubrica 2 (Competitività, Prosperità e Sicurezza), una riserva per lo sviluppo delle competenze nel nuovo Fondo Europeo per la

Competitività, evitando che la dimensione delle *skills* sia assorbita dalle priorità di decarbonizzazione e difesa.

Il rischio complessivo è che le politiche del lavoro e della formazione — che il PNRR ha contribuito a rilanciare con investimenti senza precedenti — vengano relegate a un ruolo marginale nella nuova architettura dei fondi europei, vanificando il percorso di strutturazione avviato negli ultimi anni. La posta in gioco non è soltanto finanziaria: è la collocazione strategica delle politiche per il capitale umano nell’agenda politica europea e nazionale.

Conclusioni

L’analisi evidenzia un quadro differenziato ma convergente nell’evidenziare la difficoltà strutturale del sistema italiano di tradurre impulsi straordinari in architetture permanenti.

Le politiche attive del lavoro dispongono, con l’eredità di GOL, di un modello organizzativo e di governance che ha dimostrato la propria efficacia, ma che necessita di risorse finanziarie stabili dell’ordine di un miliardo di euro annuo per essere mantenuto. Il sistema ITS si trova di fronte a un deficit strutturale che, in assenza di un adeguamento significativo del Fondo nazionale, condurrà inevitabilmente a un ridimensionamento della platea studentesca o a un deterioramento della qualità formativa. La IeFP, pur in una situazione finanziariamente più gestibile, deve verificare la tenuta delle conquiste territoriali e ordinamentali — la crescita dei CFP nel Mezzogiorno, lo sviluppo del quarto anno, l’apertura ai target adulti — in assenza della “protezione” dei vincoli PNRR.

Il denominatore comune è la questione del finanziamento, che a sua volta rinvia alla programmazione comunitaria 2028-2034. La nuova architettura dei fondi europei — con la sua centralizzazione, il suo approccio performance-based e la sua tendenza alla diluizione delle politiche sociali in macro-rubriche indifferenziate — rappresenta al contempo un’opportunità e un rischio. Un’opportunità, nella misura in cui il modello del Piano unico nazionale potrebbe consentire di mantenere l’approccio unitario sperimentato con il PNRR e con GOL. Un rischio, nella misura in cui l’assenza di riserve specifiche per le politiche del lavoro e della formazione potrebbe determinare una contrazione delle risorse disponibili.

La sfida, in ultima analisi, è di natura politica prima che tecnica. Il PNRR ha dimostrato che l’Italia è in grado di progettare e attuare interventi di scala nel campo della formazione e dell’occupabilità, raggiungendo e spesso superando i target concordati con le istituzioni europee. Trasformare l’architettura straordinaria del PNRR in un sistema ordinario, stabile e adeguatamente finanziato non è solo una questione di bilancio: è la condizione per rispondere alle sfide demografiche, tecnologiche e sociali che il Paese affronta. Le politiche del lavoro, l’istruzione tecnica superiore e la formazione professionale non possono più essere trattate come capitoli residuali della spesa pubblica, ma devono essere riconosciute come investimenti strategici nella capacità produttiva e nella coesione sociale del Paese.

Eugenio Gotti

Esperto di politiche attive del Lavoro

Dopo GOL. Dalla logica del programma alla costruzione di un sistema

Le politiche attive dopo il PNRR tra personalizzazione degli interventi, integrazione con la formazione e rafforzamento della governance

di **Simone Cappelli**

Il Programma GOL (Garanzia di occupabilità dei lavoratori) è stato molto più di un intervento del PNRR: ha rappresentato la principale riforma recente delle politiche attive e della formazione, con una forte regia pubblica e il ruolo centrale di Regioni e Province Autonome in collaborazione con l'Amministrazione Centrale. Ha unito obiettivi ambiziosi a un cambiamento profondo: presa in carico personalizzata, percorsi differenziati, integrazione tra lavoro e formazione, rafforzamento dei servizi e attenzione ai livelli essenziali delle prestazioni. GOL non è stato quindi solo un progetto temporaneo, ma un passaggio di sistema. La questione aperta è se resterà legato alla stagione del PNRR o diventerà la base di un'infrastruttura stabile delle politiche attive, capace di generare un cambiamento strutturale nella progettazione, organizzazione e governance degli interventi.



L'eredità di GOL

L'eredità di GOL non si misura soltanto nei numeri delle prese in carico o dei percorsi attivati. I numeri sono indicatori di un obiettivo più rilevante di natura istituzionale e organizzativa.

Un primo elemento riguarda la personalizzazione. GOL ha reso più evidente un punto da tempo presente nel dibattito sulle politiche attive: non risultano efficaci dispositivi uniformi rivolti indistintamente a platee molto diverse. L'efficacia dell'intervento dipende invece dalla capacità di leggere la distanza dal mercato del lavoro, i fabbisogni individuali, le competenze possedute, le condizioni sociali e territoriali entro cui si collocano i percorsi delle persone. L'introduzione di strumenti di assessment e l'articolazione in percorsi differenziati hanno rafforzato questa impostazione, contribuendo a spostare il baricentro da una logica standardizzata a una più aderente alle effettive condizioni dei destinatari.

Un secondo elemento riguarda il rapporto tra formazione e lavoro. Per lungo tempo, nel sistema italiano, questi due ambiti sono stati trattati come sfere parallele, spesso con livelli insufficienti di integrazione. GOL ha invece consolidato un'impostazione diversa, nella quale la formazione non è un segmento separato, ma una componente interna alle politiche di attivazione, funzionale al rafforzamento dell'occupabilità e alla costruzione di transizioni

più efficaci. Il passaggio è rilevante perché sposta l'attenzione dalla semplice offerta di corsi alla costruzione di percorsi che tengano insieme orientamento, aggiornamento delle competenze e inserimento lavorativo.

I nodi ancora aperti

Accanto a questi elementi di avanzamento, l'esperienza di GOL ha reso più visibili anche alcuni nodi critici che restano aperti. Il primo riguarda la persistenza di problemi strutturali del mercato del lavoro italiano: il mismatch tra competenze richieste e competenze disponibili, le difficoltà di ingresso dei giovani in occupazioni stabili e qualificate, la permanenza di elevati livelli di inattività e, soprattutto, il perdurare dei divari territoriali. Da questo punto di vista, GOL ha offerto una cornice nazionale importante, ma non ha potuto risolvere da solo squilibri che hanno radici profonde. La lezione che se ne ricava è chiara: una cornice comune è condizione necessaria, ma non sufficiente. Essa deve accompagnarsi a una reale capacità di adattamento territoriale, alla costruzione di reti locali e all'integrazione tra politiche del lavoro, formazione, inclusione e sviluppo produttivo.

Un secondo nodo riguarda il rapporto con il sistema delle imprese. GOL ha avuto, per impostazione, un forte orientamento centrato sulla persona. Questa scelta ne ha rappresentato uno dei punti di forza, perché ha valorizzato la presa in carico, l'assessment e la costruzione di percorsi differenziati. Al tempo stesso, però, ha lasciato relativamente meno sviluppata la dimensione del coinvolgimento strutturato delle imprese nella definizione dei percorsi. In molti casi, il rapporto con il tessuto produttivo è rimasto sullo sfondo, come momento conclusivo dell'inserimento lavorativo, più che come componente attiva della progettazione delle misure.

Nel “dopo GOL” questo aspetto appare decisivo. Una politica attiva matura non può limitarsi ad accompagnare meglio la persona, ma deve anche rafforzare la capacità di leggere la domanda di competenze espressa dai sistemi produttivi, coinvolgere le imprese nella definizione dei contenuti formativi e costruire dispositivi territoriali capaci di rispondere in tempi rapidi all'evoluzione dei fabbisogni professionali. Il tema non è ridurre la centralità del destinatario, ma riequilibrarla entro un modello che tenga insieme persona, impresa e territorio.

Formazione, servizi, partenariato

È in questo quadro che acquista rilievo anche la riflessione sui modelli formativi. L'esperienza di questi anni ha mostrato con chiarezza che, per una parte significativa degli adulti disoccupati o fragili, i percorsi formativi lunghi e tradizionali incontrano limiti evidenti. Le traiettorie si interrompono, il bisogno immediato di reddito prevale sull'investimento formativo, la distanza tra aula e lavoro reale diventa un fattore di debolezza. Di qui l'interesse crescente verso modalità più brevi, modulari, flessibili e riconoscibili, anche attraverso micro-credenziali, formazione in situazione e apprendimento on the job.

In questa prospettiva, uno sviluppo possibile della fase successiva riguarda la valorizzazione di strumenti che avvicinino maggiormente apprendimento e lavoro, anche

attraverso formule assimilabili, per alcuni target, a un apprendistato per adulti o comunque a modelli nei quali la dimensione retributiva, quella formativa e quella produttiva risultino maggiormente integrate. Il punto non consiste nella semplice riproposizione di modelli già esistenti, ma nella ricerca di soluzioni capaci di rispondere ai bisogni di soggetti che difficilmente riescono a sostenere percorsi lunghi, fortemente scolastici o separati dall'esperienza concreta del lavoro.

Un'ulteriore questione riguarda la differenziazione dell'intensità dei servizi. Il consolidamento di un sistema di politiche attive più efficace richiede infatti una maggiore capacità selettiva nell'uso delle risorse pubbliche. Le persone più lontane dal mercato del lavoro, i profili fragili, le situazioni multidimensionali e i territori caratterizzati da criticità strutturali necessitano di un accompagnamento intensivo e integrato. Altri segmenti di utenza, invece, possono richiedere interventi più leggeri, rapidi e orientati al supporto nelle transizioni. In questa chiave, la questione non è ampliare indistintamente i servizi, ma modularli in funzione dei bisogni e della probabilità di impatto.

Rilevante è anche il tema del rapporto tra pubblico e privato accreditato. GOL ha mostrato con evidenza che il contributo degli operatori privati non è stato residuale, ma ha rappresentato una componente importante della capacità del sistema di rispondere ai volumi, articolare i servizi e ampliare le opportunità di presa in carico. La fase successiva richiede però un salto di qualità: non una collaborazione episodica o meramente funzionale all'emergenza, ma una cooperazione strutturata, governata da una regia pubblica forte, orientata agli esiti e fondata su regole di trasparenza, accreditamento e responsabilizzazione più mature. Entro questa stessa cornice si colloca il tema dei sistemi di remunerazione. L'evoluzione verso strumenti maggiormente orientati ai risultati, secondo il principio introdotto dalla Commissione Europea “nessun costo reale dopo il 2027”, superando il sistema di remunerazione ad unità di costo standard, che oscilla perennemente tra “pagamento a processo” versus “pagamento a risultato”, rappresenta un'opportunità importante per andare oltre assetti troppo concentrati sulla sola rendicontazione delle spese o su logiche prevalentemente procedurali. L'introduzione di modalità che colleghino in misura più netta il finanziamento al raggiungimento di obiettivi, esiti o milestone intermedie può contribuire a ridurre gli oneri amministrativi e a spostare l'attenzione verso la qualità degli interventi. Si tratta, tuttavia, di una transizione complessa, che richiede la definizione di indicatori robusti, misurabili e condivisi, oltre che una forte capacità amministrativa nel disegno, nel monitoraggio e nella valutazione.

La questione della governance

Infine, il “dopo GOL” richiama con forza il tema della governance. Una delle evidenze emerse con maggiore chiarezza è che le politiche attive funzionano meglio quando si collocano all'interno di una cornice nazionale definita, ma al tempo stesso lasciano spazio alla capacità di adattamento delle Regioni e dei territori. Questo vale per i LEP, per la semplificazione dei processi, per l'interoperabilità dei sistemi informativi, per il costing delle misure e per la costruzione di standard effettivamente esigibili. Si tratta di dimensioni

spesso considerate tecniche, ma che in realtà costituiscono il presupposto per la stabilizzazione di una vera infrastruttura pubblica delle politiche attive.

In conclusione, parlare di “fine di GOL” rischia di essere fuorviante. Più correttamente, ci si trova di fronte al passaggio da una fase programmatica straordinaria a una possibile fase di consolidamento ordinario. La questione centrale, per le istituzioni e per i sistemi territoriali, è se l’esperienza maturata rimarrà legata alla contingenza del PNRR oppure se potrà tradursi in una capacità permanente del sistema: più personalizzata, più integrata con la formazione, più attenta ai fabbisogni delle imprese, più selettiva nell’uso delle risorse e più solida sul piano della governance.

In questa prospettiva, un passaggio decisivo riguarda anche il piano ordinamentale. Se GOL ha effettivamente introdotto principi e dispositivi destinati a ridefinire in modo strutturale il funzionamento delle politiche attive, allora tali principi non possono restare affidati soltanto a una stagione programmatica straordinaria, ma devono essere consolidati in norma primaria, attraverso modifiche mirate al d.lgs. 150/2015. A dieci anni dalla sua adozione, e soprattutto alla luce dell’esperienza di GOL, quel decreto mostra infatti l’esigenza di una revisione che recepisca gli avanzamenti intervenuti sul terreno della personalizzazione dei servizi, dell’integrazione tra politiche attive e formazione, del rapporto tra livelli essenziali delle prestazioni, governance territoriale e cooperazione tra soggetti pubblici e privati accreditati. Anche su questo terreno si misurerà la capacità di trasformare GOL da programma a infrastruttura permanente del sistema.

Simone Cappelli

*Dirigente Settore Lavoro
Regione Toscana*

Filiera 4+2. Approvato il decreto per il passaggio diretto IeFP – ITS

di **Matteo Colombo**

Il 2 maggio scorso è stato approvato il decreto che istituisce il sistema di valutazione e autovalutazione affidato ad INVALSI che permette di validare i percorsi quadriennali IeFP all'interno della filiera tecnologico-professionale 4+2. Tale sistema consente ai diplomati dell'Istruzione e formazione professionale di accedere direttamente all'esame di Stato, oppure di iscriversi ai percorsi ITS. Si tratta di un passo importante per il riconoscimento della pari dignità formativa di questo segmento del sistema nazionale d'istruzione, ma che allo stesso tempo non deve snaturarlo.



È stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 maggio scorso il [decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che istituisce un sistema di valutazione dell'offerta formativa dei percorsi quadriennali di istruzione e formazione professionale \(IeFP\)](#), finalizzato alla loro validazione nell'ambito della filiera formativa tecnologico-professionale, la c.d. filiera 4+2.

Tale validazione consentirà agli studenti che abbiano conseguito il diploma professionale al termine del quadriennio di accedere ai percorsi degli Istituti Tecnologici Superiori (ITS Academy) e di sostenere direttamente l'esame di Stato conclusivo dell'istruzione professionale, senza necessità di frequentare l'anno integrativo.

Si tratta di un elemento qualificante della filiera formativa tecnologico-professionale. L'art. 25-bis, commi 4 e 5, del d.l. n. 144/2022 aveva infatti previsto due requisiti per consentire tale passaggio: l'adesione alla filiera dei percorsi IeFP interessati e la validazione di questi ultimi mediante un sistema di valutazione dell'offerta formativa erogata, «basato sugli esiti delle rilevazioni degli apprendimenti predisposte dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), istituito con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata».

Non tutti i percorsi IeFP quadriennali permetteranno quindi, dopo il diploma, un passaggio diretto agli ITS Academy o all'esame di Stato, ma solo quelli rientranti nelle filiere approvate. Non solo: tali percorsi devono essere valutati secondo i criteri richiamati, motivo per cui è stato approvato il decreto in commento. Quest'ultimo non ha però ottenuto l'intesa in Conferenza unificata, [come evidenziato dal report delle attività di quest'ultima dello scorso 2 aprile](#), anche se le Regioni e le Province autonome hanno ritenuto che il Governo

potesse adottare il provvedimento senza attendere il decorso dei termini previsti dal d.lgs. n. 281/1997.

Più nel dettaglio, a partire dall'anno scolastico 2025/2026, le istituzioni formative accreditate dalle Regioni e aderenti alla filiera formativa tecnologico-professionale saranno chiamate a partecipare alle rilevazioni nazionali predisposte da INVALSI, concernenti le competenze di base degli studenti inseriti nei percorsi quadriennali. Le prove, come precisato dal decreto, saranno somministrate al secondo anno del percorso, secondo il modello del Grado 10, «tenuto conto della specificità dei percorsi formativi di carattere regionale» e al quarto anno, secondo il modello del Grado 12. Gli esiti delle rilevazioni non avranno però una funzione certificativa individuale, essendo destinati a concorrere alla costruzione di un indice aggregato a livello di istituzione formativa.

Accanto a tale elemento esterno di valutazione, il decreto introduce anche un percorso di autovalutazione e miglioramento, fondato sulla compilazione del Rapporto di autovalutazione e del Piano di miglioramento. In via di prima applicazione, le istituzioni formative utilizzeranno il modello sperimentale elaborato da INVALSI e già impiegato nell'anno formativo 2021/2022, nelle more della definizione delle Linee guida previste dall'art. 2, comma 4, del D.P.R. n. 80/2013. Il processo di autovalutazione si baserà su «indicatori specifici della IeFP», che saranno elaborati da INVALSI, sentito il Comitato di monitoraggio nazionale della filiera formativa tecnologico-professionale. Si tratta di un passaggio non secondario, perché estende progressivamente alla IeFP strumenti e logiche proprie del sistema nazionale di valutazione, pur nella dichiarata attenzione alla specificità dei percorsi regionali e alla loro dimensione professionalizzante.

Il decreto precisa poi che l'accesso diretto all'esame di Stato conclusivo dell'istruzione professionale sarà possibile a partire dall'anno scolastico 2027/2028. Gli studenti che abbiano concluso percorsi quadriennali IeFP validati potranno presentare istanza all'Ufficio scolastico regionale competente, che provvederà all'assegnazione dell'istituto professionale statale o paritario presso cui sostenere l'esame. L'assegnazione avverrà prioritariamente presso l'istituzione scolastica aderente alla filiera e, in ogni caso, tenendo conto della correlazione tra il percorso IeFP seguito e gli indirizzi dell'istruzione professionale, secondo quanto previsto dall'allegato 4 del regolamento n. 92/2018. Qualora non vi sia una piena corrispondenza, l'Ufficio scolastico regionale individuerà l'istituzione scolastica che presenti la maggiore coerenza con il percorso svolto dallo studente.

La novità introdotta dal decreto è quindi significativa. Per la prima volta viene definito un meccanismo di validazione dei percorsi quadriennali IeFP di filiera, idoneo a produrre effetti sia verticalmente, consentendo l'accesso agli ITS Academy, sia orizzontalmente, permettendo il conseguimento del diploma di istruzione professionale attraverso l'esame di Stato, senza il passaggio obbligato dall'anno integrativo. In questo senso, il provvedimento rappresenta uno snodo attuativo essenziale della riforma della filiera formativa tecnologico-professionale, perché rende concretamente praticabile il modello del "4+2" anche per gli studenti provenienti dai percorsi regionali di IeFP.

Resta tuttavia da verificare l'impatto operativo della disciplina. Da un lato, il nuovo sistema può favorire una maggiore permeabilità tra IeFP, istruzione professionale e formazione terziaria professionalizzante, rafforzando la pari dignità dei percorsi regionali all'interno della filiera. Dall'altro, l'introduzione di prove standardizzate, RAV e Piani di miglioramento comporta per le istituzioni formative accreditate un significativo adattamento organizzativo e culturale. La sfida sarà quella di evitare che la validazione si traduca in un mero adempimento formale o, al contrario, in un irrigidimento scolasticistico della IeFP, preservando invece la specificità formativa, laboratoriale e professionalizzante di questi percorsi.

Mentre si aggiunge un tassello importante alla costruzione di un ponte diretto tra IeFP e ITS Academy, resta invece sullo sfondo quello che, prima dell'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale, avrebbe potuto rappresentare l'anello di congiunzione tra questi due segmenti: il sistema IFTS. Un anello, in realtà, rimasto strutturalmente debole, poiché non si è mai pienamente configurato come canale di raccordo verso gli ITS, assumendo piuttosto la fisionomia di un percorso alternativo, autonomo e intermedio. Oggi l'IFTS viene richiamato come possibile componente delle filiere, ma nel corso degli anni ha maturato una propria identità, soprattutto nelle esperienze realizzate in combinazione con l'apprendistato di primo livello. Proprio per questo, il nuovo assetto impone di interrogarsi sul suo riposizionamento: venendo meno la sua funzione di collegamento tra IeFP e ITS Academy, appare necessario ripensarne finalità e standard formativi. Ciò anche alla luce del fatto che le aree di specializzazione e le relative competenze di riferimento risalgono al febbraio 2013 e richiederebbero oggi un aggiornamento coerente con l'evoluzione delle filiere produttive e dei fabbisogni professionali.

In conclusione, il decreto segna un passaggio importante nel processo di costruzione della filiera 4+2. La possibilità, per i diplomati IeFP quadriennali, di accedere agli ITS Academy e all'esame di Stato senza anno integrativo amplia le opportunità di prosecuzione formativa e contribuisce a superare alcune tradizionali rigidità del secondo ciclo. La piena riuscita della riforma dipenderà però dalla capacità di coniugare valutazione e valorizzazione della specificità della IeFP, evitando che l'integrazione nella filiera tecnologico-professionale comporti una perdita della sua identità, e garantendo al tempo stesso standard comuni, trasparenza degli esiti e reale spendibilità dei percorsi per studenti, istituzioni formative e imprese.

Matteo Colombo

Presidente Fondazione ADAPT

***O-Ring theory* e qualità della pubblica amministrazione**

Analisi comparata su formazione, goal setting e valutazione in particolare nelle politiche attive del lavoro

di **Simone Cerlini**

Questa survey analizza, con riferimento a Francia, Germania e Italia, se l'attenzione alla formazione, alla selezione e ai sistemi retributivi del personale pubblico sia associata a una migliore qualità amministrativa e a risultati misurabili. Il quadro teorico impiegato è la O-Ring theory di Kremer, secondo la quale, nelle attività complesse, piccoli errori in un singolo "anello" del processo riducono l'output complessivo. Applicata alla PA, tale teoria suggerisce che competenze, selezione e incentivi di operatori, manager e dirigenti siano determinanti per l'efficacia: un anello debole può infatti compromettere l'intero sistema. La domanda empirica è se maggiori investimenti in questi ambiti producano amministrazioni più efficienti.



Introduzione

In un confronto pubblico con Diego Boerchi, al congresso annuale della Società Italiana per l'Orientamento, abbiamo discusso sulla strana anomalia italiana, in particolare rispetto alla Germania, sulle competenze richieste al profilo degli orientatori. In Italia non esiste un percorso di laurea dedicato, né un profilo istituzionale che ne definisca le competenze, eppure l'orientatore deve agire un set di competenze molto eterogeneo, che ha punti di contatto con la psicologia dello sviluppo, la psicologia clinica e la relazione di aiuto, i sistemi educativi, il diritto, l'analisi economica del mercato del lavoro, le teorie organizzative, l'economia politica. L'effetto è che gli orientatori sono essi stessi profili eterogenei ma che non possono padroneggiare l'interezza delle competenze necessarie. Hanno di volta in volta un profilo orientato al diritto (i concorsisti nella PA), alla psicologia, più raramente all'analisi del mercato del lavoro. Ci siamo chiesti allora se la formazione specialistica delle diverse figure ingaggiate nella Pubblica Amministrazione potesse avere un valore predittivo sulla qualità nell'erogazione dei servizi presi nel loro complesso, o nell'efficienza della Pubblica Amministrazione, dato che come noto la PA italiana ha una produttività molto bassa rispetto a tutti i paesi OCSE. Un secondo fattore in discussione nel simposio è stato la qualità del lavoro di consulenza di carriera e per l'occupazione, che in Italia dal 2022 ha subito una contrazione dovuta ad un aumento delle richieste di output (persone trattate e formate per il Programma GOL) di contro a risorse umane pressoché invariate nei Centri per l'Impiego (dopo il potenziamento di personale

avvenuto a partire dal 2021) e comunque non sufficienti a garantire un'erogazione congrua di ore di supporto alle persone disoccupate.

L'obiettivo di questa survey è quindi riflettere, con riferimento a Francia, Germania e Italia, se e in che misura l'attenzione alla preparazione e alla formazione del personale pubblico, insieme a modalità di selezione e a sistemi retributivi mirati, sia associata a una migliore qualità amministrativa e a risultati misurabili di performance. L'impostazione teorica è quella della O-Ring theory di Michael Kremer, secondo cui nelle produzioni complesse la qualità dei risultati dipende dalla corretta esecuzione congiunta di molteplici compiti: errori anche piccoli in un anello della catena riducono in modo moltiplicativo il valore dell'output. Applicata alla pubblica amministrazione, questa intuizione suggerisce che competenze, selezione e incentivi dei singoli "anelli" (operatori, middle management, dirigenti) possano essere fattori chiave per comprendere l'inefficienza nella PA: basta un anello debole per compromettere tutta la catena. La domanda empirica è se i sistemi che investono di più e meglio in questi tre ambiti mostrino, a parità di altri fattori, amministrazioni più efficaci.

Quadro teorico: la O-Ring theory come chiave di lettura per la PA

Nel contributo originario, Kremer formalizza una funzione di produzione in cui la probabilità di successo complessivo è il prodotto delle probabilità di successo di ciascuna fase; ciò implica un matching assortativo (i lavoratori più qualificati si abbinano ad altri lavoratori qualificati), alti premi salariali alla qualità e differenziali di produttività molto ampi al variare delle competenze. Nei settori in cui i compiti sono numerosi e interdipendenti, investimenti in qualità e specializzazione dei lavoratori in ogni nodo della catena generano ritorni crescenti. La pubblica amministrazione, che fornisce servizi complessi e multi-stadio (politiche attive, appalti, regolazione, sanità amministrata), rientra naturalmente in questo schema. In questo senso, selezione meritocratica, formazione iniziale e continua e sistemi di incentivazione sono "componenti O-ring" che, se deboli, deprimono l'output complessivo. Le comparazioni internazionali sulla PA soffrono di problemi di misurazione e di eterogeneità istituzionale; per evitare inferenze non supportate dai fatti si usano tre tipologie di evidenza: (i) descrittiva istituzionale sui regimi di formazione/selezione in Francia, Germania e Italia; (ii) studi su esiti misurabili in segmenti della PA dove sono disponibili indicatori di risultato (in particolare le politiche attive del lavoro); (iii) letteratura cross-country che collega pratiche meritocratiche a indicatori di qualità del governo.

Francia: scuole dedicate, formazione strutturata e incentivi selettivi

La Francia dispone di un'infrastruttura formativa articolata. Per l'alta dirigenza, l'Institut national du service public (INSP), che ha sostituito l'ENA, prevede una formazione iniziale di 24 mesi per gli allievi funzionari, con alternanza scuola-ufficio. Per il middle management, i cinque Instituts régionaux d'administration (IRA) offrono un percorso di 14 mesi post-concorso: otto mesi in istituto e sei mesi di tirocinio sul primo posto di destinazione, con obbligo di servizio per cinque anni. Questi percorsi sono normati e

aggiornati da atti recenti; nel 2024 un *arrêté* (un atto normativo secondario a livello nazionale) ha definito l'organizzazione della fase in istituto degli IRA. A valle, le amministrazioni francesi adottano un regime di indennità che include il RIFSEEP (*Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel*) con una componente variabile, il *Complément indemnitaire annuel* (CIA), facoltativa e legata all'engagement e alla "manière de servir" del soggetto valutato, erogabile una o due volte l'anno entro un tetto definito per gruppi di funzioni. Secondo il "Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2024", la formazione continua è diffusa e monitorata con indicatori di giornate medie di formazione. L'inquadramento francese è coerente con le raccomandazioni internazionali sull'importanza di strategie di "learning and development" nel settore pubblico e di sistemi di gestione del personale orientati a competenze e prestazioni; tali raccomandazioni sono state codificate dall'OCSE nella *Recommendation on Public Service Leadership and Capability* (2019). In questa cornice, incentivi monetari variabili come il CIA non sono presentati come panacea, ma come strumenti complementari dentro un sistema più ampio che comprende selezione meritocratica, formazione e valutazione.

Germania: professionalizzazione delle politiche attive e sperimentazioni su carichi di caso

Nell'area delle politiche attive del lavoro, la Germania è il caso più celebre e studiato. Il paese ha investito nella professionalizzazione della propria amministrazione con la *Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA)*, università applicata della *Bundesagentur für Arbeit (BA)*, l'Agenzia Federale del lavoro che assomma le funzioni di gestione delle politiche attive e delle indennità di disoccupazione. La HdBA offre lauree triennali duali in Arbeitsmarktmanagement (Gestione del mercato del lavoro) e in Beratung für Bildung, Beruf und Beschäftigung (consulenza di carriera), con formazione accademica integrata da pratica in agenzia e retribuzione durante gli studi; i programmi sono pensati per competenze di intermediazione, gestione dei servizi e qualità dei processi. La BA finanzia e coordina anche programmi di aggiornamento continuo e strumenti pubblici per la formazione professionale degli operatori e degli utenti. Il bisogno di formazione specialistica dedicata al mercato del lavoro, la cui mancanza in Italia era evidenziata da Diego Boerchi, trova risposta in Germania con questi percorsi specialistici.

Sul piano dei risultati, in merito alle leve organizzative che sono strettamente complementari alla formazione e alla qualità del servizio erogato, le evidenze disponibili confermano che la qualità dei servizi per l'impiego dipende in modo significativo dal tempo e dall'attenzione che l'operatore può dedicare a ciascun disoccupato. Gli studi svizzeri di Arni, Lalive e Van Ours (2013) mostrano, da un lato, che un rafforzamento dell'attivazione amministrativa attraverso sanzioni o minacce di sanzione incide in modo rilevante sui tassi di uscita dalla disoccupazione (*Journal of Applied Econometrics*), e dall'altro che programmi di coaching intensivo modificano i comportamenti di ricerca e migliorano gli esiti occupazionali (*What's in the Blackbox?*, working paper). Quest'ultimo risultato è particolarmente rilevante, perché implica che un aumento del tempo di qualità per ciascun

disoccupato - concettualmente equivalente a una riduzione del *caseload* per operatore - produce effetti misurabili. Behncke, Frölich e Lechner (2010), sempre in Svizzera, hanno inoltre mostrato che la “qualità” del *caseworker* (da noi il tutor per l’inserimento lavorativo) influisce sugli esiti: la probabilità di ricollocazione aumenta quando vi è somiglianza tra disoccupato e operatore (*Economic Journal*). Evidenze applicative analoghe emergono in Germania, dove un progetto pilota nelle Agenzie federali del lavoro ha dimostrato che l’aumento del numero di intermediari, e quindi la riduzione del carico medio di casi, si associa a una minore durata della disoccupazione. Anche se molti studi tedeschi dell’IAB e della Bundesagentur für Arbeit si basano su dati osservazionali, essi documentano che rapporti utenti/operatore più contenuti favoriscono contatti più frequenti, intensità maggiore dei servizi e transizioni occupazionali più rapide. A livello più generale, la letteratura comparata sui servizi per l’impiego mostra che lo stile e le caratteristiche individuali dei *caseworker* incidono sugli esiti (si veda ad esempio *The Role of Caseworkers in Unemployment Insurance*, in *Journal of Human Resources* e *Journal of Labor Economics*), il che rende plausibile che le competenze, l’attitudine e il *workload* siano fattori cruciali. Infine, i rapporti OCSE offrono un quadro comparativo: *The World of Public Employment Services* (2016) fornisce indicatori sistematici sui *caseload* nei diversi Paesi, mentre *Public Employment and Management 2023* inserisce la gestione del carico di lavoro tra i determinanti organizzativi della performance, ribadendo che la capacità di personalizzare i servizi dipende da risorse umane adeguate e dalla sostenibilità dei carichi per gli operatori.

Tali evidenze sono coerenti con l’idea O-Ring secondo cui la “qualità” effettiva del servizio erogato dal singolo anello (tempo disponibile, capacità di consulenza) incide in modo moltiplicativo sui risultati. La letteratura tedesca più ampia sulle riforme post-Hartz segnala che la quota di collocamento tramite canale pubblico si è ridotta nel tempo rispetto a canali privati e informali, un fatto che impone cautela nel valutare l’impatto complessivo dei soli servizi pubblici e rafforza l’esigenza di specializzazione e allocazione efficiente delle risorse.

Italia: selezione con corso-concorso e infrastruttura formativa centrale

L’Italia ha centralizzato parte della formazione e selezione della dirigenza statale nella Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA). Il corso-concorso per dirigenti prevede un percorso di 12 mesi, con 8 mesi di formazione generale presso SNA e 4 mesi di formazione specialistica presso scuole delle amministrazioni di destinazione o nuovamente in SNA, secondo normativa e prassi illustrate nei riferimenti ufficiali e nei bandi più recenti. L’impostazione integra selezione e formazione con stage applicativi, in coerenza con l’idea che la qualità dei processi amministrativi dipenda da competenze pratiche, non solo teoriche.

Evidenze trasversali su meritocrazia, integrità e performance

A livello comparato, una letteratura ampia indica che reclutamento meritocratico e una burocrazia flessibile e continuamente aggiornata si associano a migliori esiti di governo

(crescita, qualità della regolazione, riduzione della corruzione). Studi classici di Evans e Rauch mostrano che strutture burocratiche con reclutamento su base di merito e carriere interne sono collegate a una migliore performance amministrativa e, in un lavoro correlato, a tassi di crescita economica più elevati; in questi lavori, la componente del merito (variamente inteso) nel reclutamento emerge come fattore più robusto rispetto ad altre leve. Analisi successive di Dahlström, Lapuente e Teorell confermano che l'imparzialità e la selezione meritocratica riducono il rischio di corruzione. Queste evidenze non riguardano un singolo Paese, ma definiscono un legame plausibile tra selezione di qualità e qualità dell'azione pubblica.

Coerentemente, le organizzazioni internazionali raccomandano che i governi sviluppino strategie di leadership e capability del servizio pubblico, integrando selezione per competenze, valutazione e formazione continua; tali principi sono formalizzati nella Raccomandazione OCSE sulla leadership e la capacità del servizio pubblico (2019). Questo quadro di policy fornisce criteri per interpretare e valutare le pratiche nazionali, minimizzando il rischio di adottare incentivi isolati senza i necessari complementi di sistema.

Sistemi retributivi e incentivi

Gli incentivi retributivi legati alla performance nel settore pubblico sono stati adottati in varia misura (ad esempio, in Francia attraverso il RIFSEEP con il CIA facoltativo), ma l'evidenza comparata suggerisce effetti medi piccoli o eterogenei e una forte dipendenza dal disegno e dal contesto organizzativo. Una rassegna OCSE ha concluso che lo spazio per il miglioramento esiste quando il performance-related pay è inserito in sistemi di gestione più ampi, con obiettivi chiari e valutazioni credibili; meta-analisi più recenti trovano effetti positivi ma limitati su esiti di prestazione e atteggiamenti, confermando che la leva retributiva non sostituisce selezione e formazione. Per questo, gli incentivi monetari vanno considerati come complementi di un set più ampio di strumenti HRM, non come leva autonoma. Sembra dunque che una attenta attività di *goal setting* e valutazione sia più potente della sola leva economica.

Risultati empirici dove la performance è misurabile: il caso delle politiche attive

Le politiche attive del lavoro offrono misure di *outcome* (durata della disoccupazione, tassi di inserimento) e quindi terreno adatto per testare ipotesi O-Ring. Il già citato esperimento tedesco sulla quantità di casi gestita da un singolo operatore dei servizi per l'impiego (*caseload*) ha identificato effetti causali del tempo di qualità dedicato sui risultati dei beneficiari. Evidenze in contesti europei vicini suggeriscono che professionalizzazione e riduzione dei carichi possono avere impatti economici non trascurabili, ma la quota di collocamento attribuibile al solo canale pubblico in Germania si è ridimensionata negli anni delle riforme, evidenziando la necessità di collocare gli investimenti in capitale umano del personale dentro un ecosistema di servizi plurale e orientato alla complementarità con mercati e intermediari privati. La costruzione di una rete per l'impiego è proprio la radice

ultima e il senso della legge sul pieno impiego francese (*Plain emploi*, 18 dicembre 2023). L'interpretazione O-Ring è che la formazione specialistica degli operatori e la capacità organizzativa (che include *caseload* sostenibili) sono co-fattori che, se rafforzati insieme, moltiplicano le probabilità di esito positivo per l'utente.

Lettura comparata: Francia, Germania, Italia

Nel confronto qualitativo tra i tre Paesi emergono tratti comuni e differenze rilevanti. La Francia presenta canali formativi codificati sia per l'alta dirigenza (INSP) sia per il middle management (IRA), con percorsi lunghi e normati e l'uso selettivo di incentivi variabili (CIA) agganciati alla valutazione; la Germania ha specializzato un segmento cruciale come le politiche attive attraverso corsi di laurea duali e formazione continua dedicata nella BA, e ha prodotto evidenza sperimentale sulla leva organizzativa del *caseload*; l'Italia ha rafforzato la SNA con un corso-concorso annuale che integra selezione e formazione, allineandosi alle linee guida internazionali che privilegiano la costruzione di competenze pratiche e leadership amministrativa. Questi elementi, pur diversi, puntano nella stessa direzione: la specializzazione e la formazione strutturata a più livelli della PA sono oggi parte integrante dell'architettura di qualità amministrativa nei tre sistemi. Il caso tedesco è paradigmatico perché non si concentra esclusivamente sul management apicale, ma costruisce percorsi specialistici per tutti "gli anelli" del processo di accompagnamento all'inserimento lavorativo.

Cosa possiamo inferire senza forzare i dati

I materiali disponibili consentono tre affermazioni prudenziali. Primo, dove esistono scuole o percorsi dedicati alla formazione iniziale e continua dei funzionari (INSP/IRA in Francia; HdBA/BA in Germania; SNA in Italia), la capacità amministrativa è trattata come variabile di policy e non come esito residuale: la O-Ring theory prevede precisamente che investire in ogni anello riduca il rischio di "rottura" di processo. Questa è un'inferenza qualitativa coerente con il modello e con le raccomandazioni OCSE. Secondo, nel sottosistema delle politiche attive, studi causali mostrano che investimenti organizzativi che aumentano la qualità effettiva del tempo degli operatori (riduzione del *caseload*) migliorano gli esiti: questo è un riscontro diretto a favore dell'ipotesi O-Ring. Terzo, pratiche di reclutamento meritocratico sono associate, in letteratura comparata, a migliori risultati di integrità e performance pubblica: ciò fornisce una base per considerare le modalità di selezione come leva primaria di qualità, a cui affiancare formazione, un sistema rigoroso di goal setting e valutazione e, solo in subordine, incentivi monetari.

Implicazioni operative per una PA "O-Ring-compatible"

L'insieme delle fonti suggerisce alcune implicazioni operative, che qui presentiamo come linee di priorità, non come ricette universali. Primo, istituzionalizzare la formazione iniziale e continua con curricula professionalizzanti e standard minimi per famiglie professionali, come fanno INSP/IRA e HdBA, è un investimento con ritorni prevedibili nel lungo periodo. Secondo, su segmenti con *outcome* osservabili (politiche attive, ispezioni, servizi all'impresa) è utile sperimentare organizzativamente su *caseload* e mix di

competenze, misurando gli effetti, replicando dove funzionano e interrompendo dove non funzionano. Terzo, gli incentivi retributivi variabili vanno progettati in modo parsimonioso, ma sono efficaci se accompagnati da obiettivi misurabili (naturalmente concepiti per migliorare gli *outcome*, per evitare gli effetti distorsivi del Programma GOL che ha privilegiato indicatori di processo e risultato, quante persone trattate e formate, senza considerare gli esiti), e sistemi di valutazione credibili. La letteratura indica che gli incentivi economici, da soli, producono effetti modesti. Quarto, le procedure di selezione dovrebbero privilegiare criteri di merito e competenze, perché questo è l'anello con l'evidenza comparata più solida per integrità e qualità amministrativa. Queste priorità sono compatibili con l'impostazione OCSE sulla leadership e la capacità del servizio pubblico.

Conclusioni

L'applicazione della O-Ring theory alla pubblica amministrazione suggerisce che la qualità di output complessi dipende dall'allineamento di più leve: selezione, formazione e organizzazione del lavoro (inclusi carichi di caso e processi); gli incentivi monetari possono sostenere ma non sostituire questi pilastri. L'analisi comparata di Francia, Germania e Italia mostra infrastrutture formative e percorsi selettivi di diverso disegno ma orientati alla professionalizzazione; la migliore evidenza causale disponibile, nel campo delle politiche attive tedesche, indica che interventi sull'intensità e qualità del servizio producono effetti misurabili. La letteratura cross-country sulla meritocrazia fornisce il ponte tra pratiche di selezione e qualità del governo. Nel complesso, senza attribuire causalità dove non è possibile farlo, si può sostenere che attenzione sistematica alla preparazione e alla formazione a tutti i livelli della PA sia coerente con amministrazioni più efficaci e, in alcuni segmenti, associata a esiti migliori.

Invero, un'applicazione più completa della O-Ring theory alla pubblica amministrazione richiederebbe di considerare un livello di analisi finora rimasto in ombra: la governance politica che determina obiettivi, allocazione delle risorse e priorità strategiche. Se adottiamo fino in fondo la logica degli "anelli della catena", dobbiamo riconoscere che anche la più sofisticata formazione degli operatori e i migliori sistemi di selezione possono essere vanificati da una governance che impone obiettivi contraddittori, modifica continuamente le priorità, o privilegia metriche di processo rispetto agli *outcome* reali - come evidenziato nel caso del Programma GOL.

In termini O-Ring, la qualità della direzione politico-strategica potrebbe costituire l'anello con il più alto potenziale moltiplicativo, capace di amplificare o annullare gli investimenti in capitale umano a tutti i livelli sottostanti. Questo "anello politico" presenta caratteristiche peculiari: è soggetto a cicli elettorali che possono interrompere la continuità delle politiche; risponde a logiche di consenso che non sempre coincidono con l'efficacia amministrativa; può imporre vincoli normativi o procedurali che limitano l'autonomia operativa necessaria per sfruttare le competenze del personale formato. L'osservazione suggerisce, in mancanza di evidenze empiriche, che Paesi con maggiore stabilità delle politiche pubbliche e minore politicizzazione dell'alta dirigenza mostrano performance amministrative superiori, indipendentemente dagli investimenti in formazione.

Future ricerche dovrebbero quindi esplorare sistematicamente l'interazione tra qualità della governance politica, qualità del top management nella PA (intesa non solo come impegno e competenza tecnica in particolare nel goal setting e nella valutazione, ma anche come attitudine etica e orientamento al bene comune) e qualità del capitale umano amministrativo, verificando se esistano soglie minime di stabilità e coerenza strategica sotto le quali gli investimenti in formazione e selezione producono rendimenti decrescenti o nulli. Solo integrando questa dimensione potremo comprendere pienamente perché alcuni sistemi amministrativi eccellono nonostante investimenti formativi modesti, mentre altri faticano nonostante infrastrutture formative elaborate.

Simone Cerlini

Capo Divisione Lavoro Afol Metropolitana*

Note sugli acronimi (ordine alfabetico)

BA = *Bundesagentur für Arbeit*, Agenzia Federale del Lavoro (Germania). CIA = *Complément indemnitaire annuel*, componente variabile del regime indemnitaire francese. DGAFF = *Direction générale de l'administration et de la fonction publique* (Francia). EN A/INSP = *École nationale d'administration* (soppressa) / *Institut national du service public* (Francia). HdBA = *Hochschule der Bundesagentur für Arbeit* (Germania). IRA = *Instituts régionaux d'administration* (Francia). OCSE = Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. PA = Pubblica amministrazione. PES = *Public Employment Service*, servizio pubblico per l'impiego. PRP = *Performance-related pay*, retribuzione legata alla performance. RIFSEEP = *Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel* (Francia). SNA = Scuola Nazionale dell'Amministrazione (Italia). WGI = *Worldwide Governance Indicators* (Banca Mondiale).

Bibliografia e sitografia

- Kremer, M. (1993). *The O-Ring Theory of Economic Development*. *The Quarterly Journal of Economics*, 108
- OECD (2019). *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. *OECD Legal Instruments*, 17 January 2019.
- OECD (2023). *Government at a Glance 2023*. OECD Publishing.
- French Government (2024). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2024*. *Fonction-publique.gouv.fr*
- Arni, P., Lalive, R., & van Ours, J. (2013). *The impact of administrative activation on the exit rate from unemployment*. *Journal of Applied Econometrics*.

* Le opinioni espresse in questo articolo sono strettamente personali dell'autore e per nessuna ragione riconducibili ad Afol Metropolitana.

Behncke, S., Frölich, M., & Lechner, M. (2010). *A caseworker like me? The role of similarity between unemployed and caseworkers in employment outcomes*. Economic Journal.

Evans, P., & Rauch, J. (1999). *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth*. American Sociological Review.

Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). *The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption*. Political Research Quarterly.

Legge n° 2023-1234 del 18 dicembre 2023 (Plain emploi), France.

Fonti web consultate

fonction-publique.gouv.fr

insp.gouv.fr

giace.org

Leadership al femminile ed equità di genere ai vertici organizzativi

Un caso studio in una cooperativa sociale trentina

di **Federica Menguzzo, Lorenza Da Re***

A partire dalla revisione della letteratura, vengono analizzate la leadership al femminile e l'equità di genere ai vertici organizzativi, con un approfondimento sul mondo cooperativo in Italia e in Trentino. Viene descritta una ricerca qualitativa che consente una conoscenza approfondita di un'organizzazione. Essa conferma l'ampia partecipazione femminile nelle cooperative sociali, ma non rileva disparità di genere ai vertici della Cooperativa. In linea con la letteratura, i/le partecipanti ritengono che l'ambiente cooperativo favorisca le caratteristiche della leadership descritte. Si evidenzia inoltre il valore della diversità della forza lavoro per integrare competenze, affrontare le sfide con creatività e favorire risultati innovativi. Infine, si sottolinea il ruolo delle organizzazioni nel promuovere un uso efficace delle risorse umane, una maggiore equità di genere nelle posizioni apicali e il superamento delle barriere alla carriera delle donne.



Leadership al femminile ed equità di genere ai vertici organizzativi

In questo contributo presenteremo un sintetico excursus sul cammino verso l'equità di genere in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi delineando, attraverso la revisione della letteratura sul tema, le caratteristiche della leadership al femminile all'interno delle organizzazioni, anche individuando le differenze rispetto alla leadership al maschile e le barriere che ostacolano il raggiungimento delle posizioni apicali da parte delle donne. Infatti, benché siano state implementate norme e leggi nazionali ed europee che dovrebbero garantire le pari opportunità e sebbene ci sia stato un aumento del numero di donne qualificate e formate, il genere femminile risulta sottorappresentato nelle posizioni apicali di *governance* e di *top management* all'interno delle organizzazioni in tutti i settori¹. La scarsa presenza delle donne in ruoli di leadership viene interpretata attraverso una logica multifattoriale, andando ad individuare la molteplicità di barriere che esse si trovano a dover affrontare durante lo sviluppo delle loro carriere, che influenzano l'accesso alle posizioni di

* L'articolo è frutto del lavoro congiunto delle Autrici. Tuttavia, è possibile attribuire a Lorenza Da Re i par. 2 e 4 e a Federica Menguzzo i par. 1, 3 e 5. Le discussioni dei risultati e conclusioni (par. 6) sono state scritte da entrambe le Autrici.

¹ R. Palomba, *Sognando parità. Occupazione e lavoro, maternità, sesso e potere, violenza e povertà: le pari opportunità, se non ora quando?*, Ponte alle Grazie, Milano 2013; Manageritalia, *Rapporto donne Manageritalia*, marzo 2022.

vertice e il mandato di leadership¹. Di seguito presenteremo le direttrici che gli studiosi, le studiose, i ricercatori e le ricercatrici hanno individuato per favorire un'equa rappresentanza dei generi ai vertici organizzativi. Viene in particolar modo messa in evidenza l'importanza della diversità della forza lavoro per garantire una maggiore equità di genere ai livelli apicali, per un efficace utilizzo delle risorse umane, delle loro potenzialità e peculiarità, per accrescere il benessere organizzativo.

Le pari opportunità in Italia tra formale e sostanziale

Dalla seconda metà del Novecento ad oggi si assiste al progressivo raggiungimento di un'uguaglianza formale nei diritti, alla quale non corrispondono una parallela ed effettiva realizzazione dell'equità di genere nei luoghi di lavoro, soprattutto nei ruoli dirigenziali, ed una sua integrazione nella società più ampia². Questo periodo vede lo svilupparsi di iniziative di legge volte ad eliminare le discriminazioni di genere e all'acquisizione di maggiori diritti³. Citiamo ad esempio l'affermazione del principio di uguaglianza di tutti i cittadini e di tutte le cittadine nell'articolo 3 della Costituzione Italiana del 1948, la Legge 1204 del 1971 sulla tutela delle lavoratrici madri, la Legge 903 del 1977 sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro, la Legge 125 del 1991 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro", la Legge 120 del 2011 e il D.P.R. 251/2012, che hanno introdotto l'obbligo normativo della riserva di posti a favore del genere sottorappresentato negli organi di amministrazione e controllo delle società quotate in mercati regolamentati e delle società a partecipazione pubblica.

Nonostante l'incremento del numero di donne nelle posizioni apicali, esse risultano sottorappresentate al vertice delle organizzazioni in tutti i settori e i comparti del mondo del lavoro⁴; permangono delle eterogeneità nella partecipazione femminile agli organi di amministrazione e controllo e ai processi decisionali delle società a seconda anche dell'esistenza e della natura dei vincoli normativi in materia di quote di genere. Il Rapporto donne Manageritalia del 2022⁵ rileva che le leader in posizione dirigenziale occupano il 19% del totale, poco meno di una su cinque. Esse crescono tra i/le dirigenti ed hanno un peso maggiore nelle coorti di quelli/e più giovani (33% tra gli under 35). L'inchiesta di Palomba del 2013⁶ nota come, nonostante si sia raggiunta la parità a livello di istruzione e le donne ottengano risultati migliori sia a livello formativo sia di performance lavorativa, gli impieghi

¹ A. Babic, I. Hansez, *The glass ceiling for women managers: Antecedents and consequences for work-family interface and well-being at work*. «Frontiers in psychology», 12 (2021), art. 618250.; S. Bruckmüller, M.K. Ryan, F. Rink, S.A. Haslam, *Beyond the glass ceiling: The glass cliff and its lessons for organizational policy*, «Social Issues and Policy Review», 8(1) (2014), pp. 202–232; A.H. Eagly, M.E. Heilman, *Gender and leadership: Introduction to the special issue [Editorial]*, *The Leadership Quarterly*, 27(3) (2016), pp. 349–353; C. Glass, A. Cook, *Leading at the top: Understanding women's challenges above the glass ceiling*, «The Leadership Quarterly», 27(1) (2016), pp. 51–63.

² R. Palomba, cit.

³ *Ibidem*; V. Ronchi, *Donne ai vertici: Sguardi ed esperienze di ventidue cooperatrici*, Scripta, Trento 2021; I. Stolzi, *La parità ineguale: Il lavoro delle donne in Italia fra storia e diritto*, «Studi storici», 60(2) (2019), pp. 253–287.

⁴ R. Palomba, cit.; Manageritalia, cit.

⁵ Manageritalia, cit.

⁶ R. Palomba, cit.

svolti da queste ultime sono spesso precari, a basso reddito e part-time (molti dei quali non voluti, ma determinati dalle necessità delle imprese). Secondo i risultati dell'inchiesta, la riduzione sostanziale dell'occupazione femminile risulta determinata dalla presenza dei figli, dalla scarsa incidenza di servizi alle famiglie e dal generale atteggiamento, sociale ed aziendale, poco incline a favorire la conciliazione vita-lavoro delle donne. Si verifica così il fenomeno del cosiddetto "soffitto di vetro", metafora che indica una segregazione verticale, una barriera invisibile ma resistente, che determina la scarsa presenza femminile nei luoghi deliberativi e di vertice aziendale ed ostacola la crescita in ambito professionale delle lavoratrici. Il fenomeno si perpetua attraverso un mix di piccole ingiustizie ed ingiustificate preferenze che insieme finiscono per escludere le donne dai posti decisionali politici, economici ed istituzionali¹. La presenza di ingiustizie e molestie sul luogo di lavoro intaccano il benessere delle lavoratrici e portano a stress, congedi, ridotta produttività, aumento delle assenze per malattia, avvicendamento del personale, pensionamento anticipato. Tutto ciò procura dei danni notevoli per le aziende e per il loro sviluppo.

La normativa sembra essere un iniziale strumento di impulso per affrontare la questione della sottorappresentazione delle donne nelle posizioni apicali, per valorizzare le potenzialità esistenti nelle organizzazioni e per beneficiare delle diversità di vedute, capacità, approcci e sensibilità nell'analisi dei problemi e nell'assunzione delle decisioni. Ronchi² la descrive come un meccanismo indispensabile per disseminare consapevolezze nuove nella società, una prima spinta verso la parità. Ulteriori e fondamentali passi devono ciononostante essere compiuti per arrivare a quel mutamento culturale che favorisce la sostanziale equità di genere e la sua integrazione nella società.

Differenze legate al genere e barriere al progresso delle donne

La revisione della letteratura sul tema³ mette in luce delle differenze osservate e percepite negli stili di leadership tra donne e uomini. Le donne si avvalgono prevalentemente di uno stile di leadership democratico e partecipativo, capace di mediare, motivare, fornire supporto e gratificazione⁴. Mentre gli uomini sembrano essere più competitivi, direttivi ed orientati al compito, le donne dimostrano una visione olistica e

¹ R. Palomba, cit.

² V. Ronchi, cit.

³ R.B. Adams, P. Funk, *Beyond the glass ceiling: Does gender matter?* «Management Science», 58(2) (2012), pp. 219–235.; A. Bassi, P. Miolano, *Leadership al femminile e Cooperazione: Un binomio virtuoso*, Franco Angeli, Milano 2020; A. Cook, C. Glass, *Women and top leadership position: Towards an institutional analysis*, Gender, Work and Organization, 21(1) (2014), pp. 91–103; S. Cuomo, M. Raffaglio (a cura di), *Essere leader al femminile: Costruire nuovi modi di fare impresa*, EGEA, Milano 2017; A.H. Eagly, *Women as leaders: Leadership style versus leaders' values and attitudes*, «Gender and work: Challenging conventional wisdom», Harvard business School Press 2013; F. Gino, C.A. Wilmuth, A.W. Brooks, *Compared to men, women view professional advancement as equally attainable, but less desirable*, «PNAS Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America», 112(40) (2015), pp. 12354–12359; M.E. Heilman, *Gender stereotypes and workplace bias*, «Research in organizational behavior», 32, 2012, pp. 113–135; S.C. Schuh, A.S. Hernandez Bark, N. Van Quaquebeke, R. Hossiep, P. Frieg, R. Van Dick, *Gender differences in leadership role occupancy: The mediating role of power motivation*, «Journal of Business Ethics», 120(3) (2014), pp. 363–379.

⁴ A.H. Eagly, *Women as leaders: Leadership style versus leaders' values and attitudes*, «Gender and work: Challenging conventional wisdom», Harvard business School Press 2013.

condivisa, sono motivate dall'affiliazione e dalla possibilità di costruire relazioni stabili e durature¹. Le leader dimostrano una maggiore ricchezza e diversità di obiettivi di vita rispetto ai colleghi e sono meno orientate al raggiungimento del potere sul posto di lavoro². Vedono le posizioni di alto livello come meno desiderabili, anche se ugualmente raggiungibili rispetto agli uomini³ ed hanno un livello di motivazione al potere inferiore⁴. Nella percezione sociale e dunque nelle aspettative condivise, gli attributi maggiormente riferiti alle donne sono legati alla collettività (al concetto di *communal*), come supportiva, cooperativa, empatica, sensibile, affettuosa e gentile; quelli riferiti agli uomini sono legati all'azione (al concetto di *agentic*), come ad esempio assertivo, competitivo, dominante, forte, indipendente, sicuro di sé⁵.

La scarsa presenza femminile nelle posizioni apicali viene interpretata attraverso una logica multifattoriale, andando ad individuare le molteplici barriere che ostacolano l'accesso e la permanenza delle donne ai vertici organizzativi a diversi livelli. Le principali sono:

- Il fenomeno del “soffitto di vetro”⁶, metafora che indica una discriminazione verticale all'interno di un'organizzazione, la quale ha effetti deleteri sulla rappresentanza del genere femminile ai vertici, sulla conciliazione vita-lavoro e sul benessere lavorativo. Questo avvenimento aumenta la percezione del conflitto vita-lavoro e conduce le persone ad utilizzare molte risorse per cercare di superare le barriere e avanzare di carriera. La perdita di risorse ed il conflitto interno tra ruoli possono causare stress e, nell'intento di proteggere le ultime risorse, portare a ridurre il livello di impegno e di coinvolgimento e a lasciare il lavoro. L'emergere della percezione di trattamenti differenziali dovuti al genere e dell'esistenza di un “soffitto di vetro” sono favoriti da variabili situazionali, come l'assenza di criteri oggettivi per le procedure di selezione; da variabili interpersonali, come la mancanza di *mentoring* e *sponsorship*; dalla cultura organizzativa in relazione al genere⁷.

- Il fenomeno della “scogliera di cristallo”, che rileva una disuguaglianza di genere nelle posizioni affidate alle donne una volta raggiunto il ruolo di leadership⁸. È stata registrata una maggiore probabilità di promozione delle donne rispetto agli uomini in aziende in difficoltà, a rischio fallimento, in momenti di cambiamento o crisi⁹. Le qualità ritenute tipicamente femminili, come la sensibilità emozionale, le abilità interpersonali e lo stile di leadership collaborativo, sembrano essere maggiormente prese in considerazione durante i periodi di difficoltà, quando sono necessari una trasformazione e un cambiamento. Le posizioni affidate alle donne risultano spesso più

¹ S. Cuomo, M. Raffaglio (a cura di), cit.

² F. Gino, C.A. Wilmuth, A.W. Brooks, cit.

³ *Ibidem*.

⁴ S.C. Schuh, A.S. Hernandez Bark, N. Van Quaquebeke, R. Hossiep, P. Frieg, R. Van Dick, cit.

⁵ S. Cuomo, M. Raffaglio (a cura di), cit.; S.C. Schuh, A.S. Hernandez Bark, N. Van Quaquebeke, R. Hossiep, P. Frieg, R. Van Dick, cit.

⁶ A. Babic, I. Hansez, cit.

⁷ *Ibidem*.

⁸ S. Bruckmüller, M.K. Ryan, F. Rink, S.A. Haslam, cit.

⁹ C. Glass, A. Cook, cit.

rischiose e precarie, oggetto di controlli e pressione, motivo per cui possono sperimentare stress, network sociale e professionale limitato, mancato riconoscimento di ruolo ed autorità, incarichi più brevi.

- Gli stereotipi descrittivi e prescrittivi legati al genere, i quali hanno implicazione sulla promozione degli stessi e degli standard comportamentali ad essi collegati, oltre che sullo sviluppo di carriera¹. Secondo Eagly & Heilman², la disparità di trattamento deriva primariamente da una definizione di leadership in termini maschili, la quale sfavorisce le donne etichettandole come non qualificate e con meno competenze di leadership e danneggiandone conseguentemente la performance e le aspirazioni. A tal proposito si mette in evidenza il ruolo delle organizzazioni, le quali non solo riflettono le società, gli stereotipi e le attese, ma possono partecipare attivamente nel plasmare e riprodurre il genere in conformità con questa immagine, creando barriere spesso sottili, non intenzionali e resistenti al cambiamento.

Azioni su più fronti per un efficace utilizzo delle risorse umane

Per favorire un efficace utilizzo delle risorse umane si osserva la necessità di promuovere una cultura in grado di incentivare ed attuare pratiche e politiche di *gender equity* a livello non solo organizzativo, ma anche sociale. Le strategie da mettere in campo comprendono più livelli: individuale, interpersonale e di cultura organizzativa³. Esse vanno dall'importanza del ruolo attivo delle donne nel distruggere le barriere, al favorire l'accesso alle risorse sociali e ai network professionali, dall'utilizzo di criteri oggettivi per la selezione e la valutazione della performance del personale, all'impiego di strutture di lavoro agile e flessibile, dalla promozione dentro e fuori le aziende di programmi e spazi di informazione, discussione e sensibilizzazione sulla presenza di sottili forme di discriminazione di genere, all'implementazione di *family-oriented work-life practices and policies*. Romano e Petruccioli⁴ evidenziano in particolar modo la rilevanza di predisporre politiche a supporto del *work-life balance*, formalizzate e istituzionalizzate come agenda di sviluppo sostenibile per le imprese, che sostengono l'avanzamento di carriera della persona lavoratrice e non si limitano a forme temporanee e flessibili dirette alle sole donne.

La revisione della letteratura mette in evidenza come la *diversity* all'interno della forza lavoro e ai vertici organizzativi sia una ricchezza ed un vantaggio per il benessere delle organizzazioni e della società in generale. La composizione della forza lavoro e dei vertici organizzativi può imprimere una forte differenza nello stabilire il supporto necessario alle persone, nel promuovere e rafforzare il cambiamento agli alti livelli. Essa favorisce il

¹ M.E. Heilman, cit.

² A.H. Eagly, M.E. Heilman, cit.

³ A. Babic, I. Hansez, cit.

S. Bruckmüller, M.K. Ryan, F. Rink, S.A. Haslam, cit.; A.B. Diehl, L.M. Dzubinski, *Making the invisible visible: A cross-sector analysis of gender-based leadership barriers*, «Human Resource Development Quarterly», 27(2) (2016), pp. 181–206; A. Romano, R. Petruccioli, *Looking back and looking forward: Equity challenges and gender diversity management. A literature review*, «Education Sciences & Society», 11(1) (2020), pp. 213–240; S.C. Schuh, A.S. Hernandez Bark, N. Van Quaquebeke, R. Hossiep, P. Frieg, R. Van Dick, cit.

⁴ A. Romano, R. Petruccioli, cit.

riconoscimento, la valorizzazione e lo sviluppo delle potenzialità di ciascuno e di ciascuna, l'analisi delle situazioni da diverse prospettive e la capacità di affrontare i momenti di cambiamento con creatività ed innovazione. La diversità di genere diminuisce l'esperienza delle donne di sentirsi sotto esame, riduce gli stereotipi e le differenze di genere, limita il ruolo dei pregiudizi, accresce il supporto e l'accesso al network professionale. Le ricerche di Cook & Glass¹ sottolineano come il *diversity management* aumenti la probabilità che le donne diventino leader apicali e che il loro mandato sia più duraturo. Esse affermano che è più probabile le donne siano nominate amministratrici delegate ed abbiano un mandato di durata maggiore quando la proporzione della componente femminile all'interno dei Consigli di amministrazione cresce. Inoltre, la diversità di genere all'interno dei consigli aumenta la visibilità delle donne leader, la quale, a sua volta, riduce la pressione nei loro confronti, accresce il supporto e l'accesso al network professionale.

Bruckmüller e colleghi/e² raccomandano alle organizzazioni e a coloro che giudicano le performance di basare le valutazioni su indici oggettivi, su un'analisi reale delle abilità del candidato o della candidata, dei titoli e dei requisiti richiesti in una particolare situazione e/o posizione, piuttosto che su misure che sono altamente suscettibili all'influenza delle aspettative stereotipate e dei pregiudizi inconsci. Individuano come strategia per far sì che le organizzazioni siano consapevoli della presenza di sottili forme di discriminazione di genere, l'informare i/le manager della loro esistenza e di come queste possano giocare un ruolo importante all'interno dell'organizzazione nel processo di nomina e di selezione del personale. Le organizzazioni possono attuare programmi di formazione per tutto il personale per renderlo più consapevole delle barriere che le donne incontrano a diversi livelli della loro carriera. Ciò migliora la capacità di presa di decisioni e la qualità del supporto che viene offerto. Un altro aspetto ritenuto rilevante da questi/e studiosi/e è quello di fornire ai/alle leader in posizioni precarie un ampio accesso alle risorse sociali attraverso social networks, mentori, programmi di supporto, per permettere di svolgere il lavoro al massimo del loro potenziale. L'obiettivo dev'essere quello di favorire la creazione di un clima di diversità ai vertici delle organizzazioni, che riconosce le peculiarità degli individui, le identità personali e professionali, i differenti stili di leadership, percorsi di carriera, orientamenti di pensiero e strategie operative.

La presenza delle donne nella cooperazione

La letteratura³ ha evidenziato che la partecipazione femminile è numerosa tra le lavoratrici e i lavoratori nelle imprese cooperative, in particolar modo in quelle sociali. In

¹ A. Cook, C. Glass, cit.

² S. Bruckmüller, M.K. Ryan, F. Rink, S.A. Haslam, cit.

³ A. Bassi, P. Miolano, *Leadership al femminile e Cooperazione: Un binomio virtuoso*, Franco Angeli, Milano 2020; Fondo Sviluppo, *Confcooperative: Le cooperative a guida femminile (2020)*, «Studi & Ricerche n° 135», aprile 2021; F. Picciaia, *Impresa sociale e gender gap: un'analisi sulle cooperative sociali italiane*, «Impresa sociale», 9, 2017, pp. 63-74; V. Ronchi, *Donne ai vertici: Sguardi ed esperienze di ventidue cooperatrici*, Scripta, Trento 2021; V. Ronchi, *Donne al vertice e impresa cooperativa: quali prospettive?*, «Società e diritti», 7(13) (2022); Ufficio Studi AGCI, Area Studi Confcooperative e Centro Studi Legacoop, *La presenza delle donne nella cooperazione*, «Rapporto presentato all'assemblea costitutiva della Commissione donne e

Italia una donna su dieci lavora in una cooperativa e il 52,1% del totale degli occupati e delle occupate nelle cooperative è donna. I numeri rilevati sono superiori rispetto a tutte le altre imprese italiane ed evidenziano la forte rappresentanza femminile all'interno del mondo cooperativo. Nonostante l'incremento della presenza delle donne nei Consigli di amministrazione e nel ruolo di presidentessa di cooperativa a partire dagli anni Novanta, si nota tuttavia una disparità di genere ai vertici, nei quali le donne sono sottorappresentate anche in queste imprese. Solamente nella cooperazione sociale, dove la media delle occupate rispetto al totale dei dipendenti e delle dipendenti è del 74%, la quota di consigliere donne è simile a quella dei consiglieri uomini.

Nel contesto specifico della Provincia Autonoma di Trento, a partire dagli anni Settanta le donne si sono impegnate in particolar modo nelle cooperative sociali, dedite al servizio di persone svantaggiate. Qui hanno spesso ricoperto e ricoprono tuttora ruoli di responsabilità. Nel 1985 è stata eletta come consigliera nel Consiglio di amministrazione della Federazione dei Consorzi Cooperativi (oggi Federazione Trentina della Cooperazione) la prima cooperatrice donna, unica fino al 1988. Dagli anni Novanta è mutata la composizione di genere nel totale dei soci e delle socie, dei dipendenti e delle dipendenti, degli amministratori e delle amministratrici delle cooperative trentine; si rileva un aumento della partecipazione femminile. Nel 2005 è nata l'Associazione Donne in Cooperazione, dall'esigenza della Federazione di realizzare un modello democratico di cooperazione in grado di rispondere alle sfide del futuro concretizzando i principi cooperativi della centralità della persona e della valorizzazione delle pluralità, al fine di potenziare e valorizzare la presenza femminile nel movimento cooperativo trentino¹. Nel 2012 la Federazione Trentina della Cooperazione ha ottenuto il marchio provinciale Family Audit, che stabilisce il rispetto di determinati criteri in favore del benessere familiare e lavorativo di entrambi i sessi; un passo importante per la politica di conciliazione della vita lavorativa con quella familiare. Infine, nel 2018 è stata eletta Presidente della Federazione Trentina della Cooperazione la prima presidente donna.

Specificità femminile ai vertici delle imprese cooperative ed azioni possibili per una maggiore rappresentanza

Le caratteristiche che contraddistinguono le leader del mondo cooperativo si delineano nel testo di Veronica Ronchi² "Donne ai vertici: Sguardi ed esperienze di ventidue cooperative", nel quale l'autrice descrive una ricerca etnografica da lei effettuata intervistando ventidue cooperative italiane. Dalle narrazioni autobiografiche emergono in particolar modo l'impegno sociale, la voglia di mettersi in gioco, la partecipazione, l'empatia, l'ascolto, la condivisione, l'attenzione alla vita delle altre persone e alla conciliazione vita privata-lavoro, le capacità organizzative, relazionali e di *problem solving*. La carriera delle

parità», Roma, 16 giugno 2016; S. Yapo (a cura di), *Donne in vetta: Rapporto di ricerca sulle donne in posizioni apicali in Trentino*. Centro Studi Interdisciplinari di Genere, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento 2020.

¹ D. Caliori, C. Zanin (a cura di), *Le donne nel movimento cooperativo in Judicaria*, Fondazione Don Lorenzo Guetti, Bleggio Superiore 2018.

² V. Ronchi, *Donne ai vertici*, cit.

leader è spesso uno sbocco naturale ad un lungo processo. Le cooperatrici¹ ritengono che le caratteristiche della loro leadership siano favorite dal contesto lavorativo, poiché i valori fondanti e le peculiarità della cooperazione coincidono con quelli che cercano di mettere in pratica nel loro agire quotidiano: partecipazione, mutualità, inclusione, valorizzazione del singolo, condivisione, supporto reciproco, elasticità, connessione tra le risorse della comunità, intercettazione dei bisogni e costruzione di una risposta adeguata alle circostanze. Da segnalare il fatto che molte cooperative implementano pratiche e politiche a sostegno della conciliazione vita-lavoro. Nel terzo settore è infatti più diffusa la presenza di forme di lavoro flessibili e di benefit *family-friendly* rispetto ad altre imprese².

Sia le leader intervistate da Ronchi³ sia quelle ascoltate da Antolini e Ianes⁴ credono nell'importanza della diversità, la quale crea opportunità e benessere per tutti e per tutte. Ritengono che uomini e donne assieme, poiché complementari, possano far fronte a situazioni sfidanti ed ottenere risultati migliori ed innovativi. Mettono in evidenza la necessità di condividere le responsabilità di cura e di sperimentare nuovi modelli di conciliazione vita-lavoro, di riconoscere e valorizzare le singole specificità, di favorire una maggiore consapevolezza e maggiori occasioni di confronto rispetto alle tematiche di genere, di lavorare assieme per il benessere collettivo.

Caso studio in una cooperativa sociale trentina

La ricerca qualitativa qui presentata si basa su uno studio di caso. Essa si pone l'obiettivo di indagare se la situazione di sottorappresentazione delle donne ai vertici organizzativi descritta nel quadro teorico, le caratteristiche della leadership al femminile delineate e le barriere allo sviluppo di carriera delle donne caratterizzino anche la società cooperativa sociale trentina di tipo A, di seguito denominata Cooperativa. Inoltre, intende identificare possibili azioni e strategie per favorire una maggiore equità di genere ai vertici organizzativi e il ruolo delle organizzazioni nel promuovere un efficace utilizzo delle risorse umane.

Il percorso di ricerca è guidato da quattro domande:

- Quali sono le specificità della leadership al femminile?
- Quali sono i facilitatori e le barriere che le donne incontrano nell'accesso e nella permanenza ai vertici organizzativi?
- Quali possono essere le azioni e le strategie da implementare per favorire una maggiore equità di genere ai vertici organizzativi?

¹ V. Ronchi, *Donne ai vertici*, cit.

² F. Picciaia, *Impresa sociale e gender gap: un'analisi sulle cooperative sociali italiane*, «Impresa sociale», 9, 2017, pp. 63-74.

³ V. Ronchi, *Donne ai vertici*, cit.

⁴ P. Antolini, A. Ianes, *Storie di genere: L'altra metà della cooperazione*. Fondazione Museo Storico Trentino, Trento 2012.

- Quale ruolo ha l'organizzazione nel promuovere un efficace utilizzo delle risorse umane e la creazione di un clima di diversità?

Gli scopi della ricerca sono di giungere ad un'approfondita comprensione della situazione nella sua unicità e specificità, delle esperienze, motivazioni ed opinioni delle figure apicali, nonché rilevare possibili prospettive future e strategie di cambiamento.

Il contesto organizzativo preso in considerazione opera da più di venticinque anni nella città di Trento e in dieci Comunità di Valle su un totale di quindici presenti in Provincia Autonoma di Trento e, al 31 dicembre 2023, ha una dotazione organica di 363 dipendenti, di cui il 71,35 % è donna. La Cooperativa ha scopo mutualistico e basa la sua azione sui principi di partecipazione, democraticità, responsabilità, solidarietà, spirito comunitario e legame con il territorio, uguaglianza e parità tra tutti i cittadini e tutte le cittadine. Opera in una pluralità di aree di intervento, progettando e realizzando servizi alle persone e alle comunità.

Il campione individuato per la ricerca, essendo essa qualitativa, è di tipo ragionato e di numerosità limitata, poiché ritenuto in grado di fornire la maggior quantità e ricchezza di informazioni possibili sul caso oggetto di studio. È ottenuto da una procedura di identificazione di elementi rappresentativi per le finalità della ricerca all'interno della Cooperativa. Sono state scelte le persone che occupano posizioni apicali al suo interno: il direttore generale nonché presidente, il vicepresidente nonché coordinatore d'ambito, la responsabile dell'area cura e benessere, la responsabile dell'area educativo-promozionale, la responsabile dell'area servizi direzionali e il responsabile dell'area inclusione sociale.

Metodologia

Per rispondere alle domande della ricerca si adotta una metodologia qualitativa, poiché valutata maggiormente flessibile, in grado di ottenere informazioni ricche ed articolate, di confrontare prospettive diverse, di cogliere nel dettaglio opinioni e conoscenze. Si studia un'unità di analisi ristretta attraverso il metodo dello studio di caso e un approccio narrativo, di descrizione delle esperienze, delle conoscenze e dei punti di vista. Lo studio di caso ha intenti idiografici e la selezione del campione da coinvolgere viene fatta in modo da massimizzare la quantità e la profondità delle informazioni su una data realtà. L'approccio è narrativo ed olistico; mira a comprendere la complessità della situazione e dell'argomento d'interesse¹. Il contributo specifico apportato dallo studio di caso, oltre a rilevare se la situazione delineata nel quadro teorico caratterizza anche il contesto della Cooperativa, ha lo scopo di conoscere in maniera approfondita l'ambito d'indagine nella sua unicità, e di rilevare le esperienze e le opinioni delle persone che ricoprono posizioni apicali all'interno dell'organizzazione e le condizioni che rendono possibili determinate circostanze.

Inizialmente è stata inviata a ciascuna delle persone identificate una lettera di presentazione della ricerca, nella quale sono state esplicitate la finalità, la confidenzialità delle risposte, l'importanza del contributo dell'intervistato/a. A questa è allegata una scheda

¹ R. Trincherò, *Manuale di ricerca educativa*, FrancoAngeli, Milano 2002.

di rilevazione dei dati anagrafici e dei dati quali-quantitativi relativi alle tematiche dell'intervista, predisposta e condivisa tramite Google Moduli. Successivamente si procede con le interviste *face to face* sulla base della traccia con le domande per l'intervista semi-strutturata; quattro sono svolte in presenza, due online tramite piattaforma Zoom. La traccia nasce dalla griglia *ex ante* con le domande per l'intervista, nella quale quest'ultime sono identificate rispetto alle dimensioni, alle sottodimensioni d'indagine e ai relativi descrittori. I dati sono raccolti attraverso due strumenti di indagine: la scheda di rilevazione dei dati anagrafici e dei dati quali-quantitativi relativi alle tematiche dell'intervista e l'intervista semi-strutturata. La scheda di rilevazione ha come obiettivo quello di raccogliere dati quali-quantitativi rispetto alle tematiche d'interesse, utili per contestualizzare le informazioni che si registreranno durante l'incontro. L'intervista semi-strutturata è scelta come principale strumento qualitativo d'indagine, poiché le finalità della ricerca sono conoscitive, di apprendere e valorizzare le esperienze di ciascun intervistato e di ciascuna intervistata, di raccogliere informazioni di tipo qualitativo su dati personali, comportamenti, opinioni, conoscenze, pratiche, motivazioni, punti di vista dell'intervistato/a rispetto alle tematiche e alla realtà di specifico interesse¹. Essa permette di raccogliere informazioni ricche ed articolate e di indagare in profondità la specifica realtà oggetto d'indagine². È una conversazione orientata dall'intervistatrice sulla base di una traccia di nuclei tematici flessibile e adattabile ad ogni singolo incontro a seconda della relazione instaurata, della situazione e di quanto emerso. Consente di porre a tutte le persone intervistate le medesime questioni, decidendo con discrezionalità quando e come formularle a partire dalla risposta alla domanda precedente³. La durata media degli incontri è stata di 45 minuti circa.

I nuclei tematici indagati sono stati:

- lo stile di leadership dell'intervistato/dell'intervistata e la sua opinione circa le differenze in relazione al genere;
- lo sviluppo di carriera dell'intervistato/dell'intervistata e la sua opinione in merito alle differenze di genere nell'accesso e nella permanenza ai vertici organizzativi;
- la percezione e l'esperienza dell'intervistato/dell'intervistata rispetto alla tematica dell'equità di genere in ambito lavorativo, in particolar modo nei ruoli dirigenziali;
- il ruolo dell'organizzazione e il valore della *diversity* della forza lavoro.

Si è analizzato sistematicamente il contenuto delle interviste attraverso l'utilizzo del software di analisi di dati qualitativi Atlas.ti, il quale permette di elaborare i dati raccolti e di analizzarne il contenuto, rendendo i dati comunicabili tra loro e sintetizzandoli. Tali dati sono stati poi rappresentati in quattro diagrammi attraverso il software XMind.

¹ P. Milani, E. Pegoraro, *L'intervista nei contesti socio-educativi: una guida pratica*, Carocci, Roma 2011. R. Trinchero, cit.

² P. Milani, E. Pegoraro, cit.; R. Trinchero, cit.

³ P. Milani, E. Pegoraro, cit.

Si è seguito il seguente processo di sistematizzazione dei dati¹:

1. Le interviste semi-strutturate, quindi la comunicazione verbale registrata vocalmente, sono state trascritte letteralmente in un testo discorsivo su Word.
2. Tutte le interviste sono state codificate. Si è provveduto ad attribuire a ciascuna parte del discorso (parola, frase, paragrafo) uno o più nuclei di significato. Ad essi sono stati associati dei codici, cioè delle etichette, delle parole chiave significative, che ne riassumessero i contenuti. Tali codici emergono dai dati della ricerca secondo un approccio *bottom-up*, per via inferenziale, mettendo in evidenza quanto narrato degli interlocutori e dalle interlocutrici. Allo stesso tempo si è cercato di attribuire codici coerenti con la letteratura precedentemente presentata e con gli obiettivi della ricerca, secondo un approccio *top-down*.
3. I codici sono stati aggregati per macro-temi in undici gruppi di codici, secondo un criterio di inclusione dei codici in uno di significato più ampio e sulla base delle undici domande presenti nella traccia per l'intervista semi-strutturata. Si sono inseriti in ciascun gruppo tutti i codici che parlano di quel determinato tema; questa scelta per facilitare la coerenza tra le domande, gli obiettivi della ricerca e le risposte ottenute. Si precisa che un codice può essere presente in più gruppi.
4. Ogni macro-tema è stato incluso nel corrispondente nucleo tematico (in totale 4) e sono state effettuate delle riflessioni di ricerca. L'interpretazione ed analisi dei dati si basa sulla descrizione delle informazioni raccolte, tenendo conto dei seguenti criteri: parti di testo codificate allo stesso modo o in maniera simile in interviste diverse; concetti ricorrenti e loro frequenza tra le sei interviste; risposte affini oppure in contraddizione. Di seguito, sono menzionate alcune citazioni letterali rilevanti, utili a rinforzare e/o specificare i risultati della ricerca.
5. I principali codici dei gruppi di riferimento sono stati inoltre rappresentati in quattro diagrammi (Figure 1, 2, 3 e 4). Ciascun diagramma riguarda uno specifico nucleo tematico (per un totale di 4), all'interno del quale si trovano i macro-temi corrispondenti, che comprendono a loro volta i principali codici che si riferiscono a quel determinato macro-tema.

Risultati

Dalla scheda di rilevazione dei dati anagrafici e dei dati quali-quantitativi si registra che tre uomini e tre donne ricoprono posizioni apicali in Cooperativa. La loro età media è di 52 anni; tutti/e hanno due figli/e, tranne uno che non ha figli/e. Cinque sono laureati/e, prevalentemente in ambito socio-educativo; una responsabile d'area ha un diploma d'istruzione superiore. In media lavorano in Cooperativa da 24 anni e 6 mesi; due di loro precedentemente lavoravano nella cooperativa da cui essa è nata, a seguito di una scissione societaria. Una responsabile ha svolto ulteriori ruoli di responsabilità in Cooperativa ed ha

¹ R. Semeraro, *L'analisi qualitativa dei dati di ricerca in educazione*, «Italian Journal of Educational Research», 7, 2011, pp. 97-106.

fatto parte per parecchi anni del Cda (Consiglio di amministrazione), anche come vicepresidente; un'altra è stata nei Cda della Cooperativa, di altre cooperative e di Consolida (il Consorzio della cooperazione sociale trentina). Un intervistato è attualmente altresì direttore e responsabile di produzione di una cooperativa sociale, mentre il presidente e direttore ha ricoperto posizioni dirigenziali in cooperative, in mutue sanitarie, in Consolida e in Federazione trentina della cooperazione.

In linea con gli obiettivi e le domande della ricerca, i risultati sono presentati secondo i quattro nuclei tematici indagati. Tali nuclei sono coerenti con i contenuti esposti nell'analisi della letteratura sull'argomento.

Lo stile di leadership dell'intervistato/dell'intervistata e la sua opinione circa le differenze in relazione al genere

Come è possibile osservare in Figura 1 (in blu), in Cooperativa sono presenti diversi livelli di responsabilità e ruoli che vanno dalla rappresentanza istituzionale, politica e strategica, alla responsabilità rispetto a determinate aree di produzione, al coordinamento di ambito, al coordinamento operativo di servizi. Il contesto organizzativo viene descritto da tutti e da tutte come plurale ed eclettico, cresciuto negli anni in termini di dimensioni, territorialità e coinvolgimento sulla base delle sollecitazioni provenienti dai contesti e della capacità di organizzare costantemente delle possibili risposte ai bisogni emergenti e alle nuove istanze. La Cooperativa è caratterizzata dalla presenza di luoghi collegiali plurimi (ad esempio l'assemblea dei soci e il Cda) e dal dialogo costante e circolare tra le persone che vi operano a vario livello; ciò permette la presa di decisioni, il controllo reciproco e l'esercizio dei propri ruoli. La leadership esercitata è orizzontale e condivisa. Le principali competenze che caratterizzano l'agire professionale (Figura 1, in viola chiaro) sono quelle comunicativo-relazionali, organizzative, tecnico-professionali, assieme alle capacità di essere flessibili ed empatici, di mediazione, di lavoro in equipe e in rete con la comunità, come ben espresso da questo estratto di intervista:

credo molto invece nella capacità di chi svolge un ruolo di coordinamento, anche di ambito, nel poter fare rete, nel poter favorire e facilitare lo scambio, la contaminazione tra i servizi, lo scambio e la contaminazione anche tra le competenze dei colleghi e delle colleghe. E in questo senso, un ambito di competenza, di capacità che io immagino siano necessari sono quelli dell'essere, della capacità di facilitare, di favorire, di interconnettere

Gli intervistati e le intervistate parlano costantemente di differenze tra persone rispetto a caratteristiche, esperienze, scelte, preferenze, momenti della vita, capacità e conoscenze (Figura 1, in viola scuro). Esplicitano la propria difficoltà nell'esprimere opinioni rispetto ad eventuali diversità tra uomini e donne nei valori, nelle motivazioni e nelle priorità che

guidano i loro obiettivi, i comportamenti e le scelte, poiché non le attribuiscono ad una questione di genere.

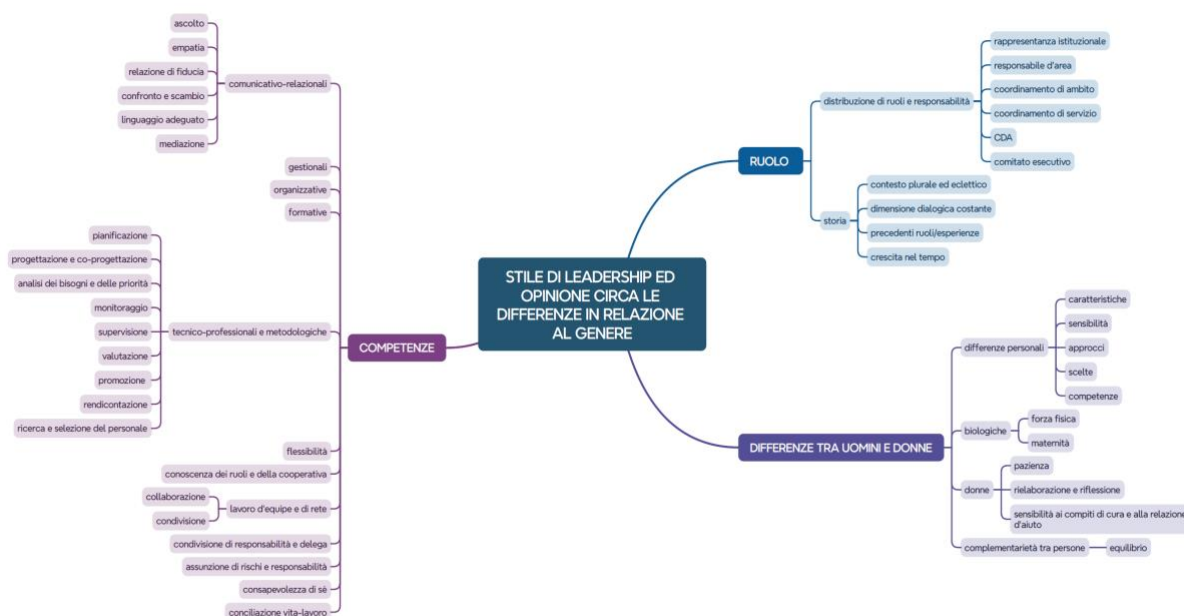


Figura 1 - Stili di leadership e opinioni circa le differenze in relazione al genere

Lo sviluppo di carriera dell'intervistato/dell'intervistata e la sua opinione in merito alle differenze di genere nell'accesso e nella permanenza ai vertici organizzativi

Lo sviluppo delle carriere professionali dei/delle partecipanti all'intervista è stato costante, spontaneo e non programmato ed è avvenuto di pari passo con il cambiamento organizzativo. È stato facilitato (Figura 2, in rosa) dalla partecipazione attiva alla vita dell'organizzazione, dal senso di appartenenza, dalla disponibilità, dalla flessibilità, dal confronto costante, dalla condivisione delle responsabilità di cura con i propri familiari, dal riconoscimento del tempo dedicato, dell'acquisizione di competenze specifiche e delle responsabilità che si sono accumulate negli anni.

I/Le partecipanti all'intervista individuano delle possibili variabili che favoriscono l'emergere di agevolazioni e/o di ostacoli all'avanzamento di carriera a diversi livelli (Figura 2, in giallo). I principali ostacoli all'avanzamento di carriera delle donne identificati sono: la cultura che attribuisce loro le responsabilità di cura, la non equa suddivisione del carico di cura, l'assenza di progetti e risorse per la conciliazione, la mancanza di dialogo e di supporto sociale e professionale, la presenza del conflitto vita - lavoro. Un intervistato afferma al riguardo:

Secondo me... un aspetto è il tema della famiglia. Ancora c'è questo legame... che inchioda molto le donne a tutto ciò che riguarda la sfera familiare... È come se alle volte si fa fatica... a dire che un uomo stende i panni, va a fare la spesa e si occupa lui di questa cosa, non in supporto della moglie, ma lo fa lui, punto. Ma non perché lo deve fare lui, perché va in supporto della donna, ma perché è un ruolo che gli riesce bene e quel compito lo fa lui e magari invece mia moglie gestisce gli appuntamenti dal meccanico, perché magari le riesce meglio. Perché non lo può fare lei e io non posso stirare, lavare? ... vedo nel mio giro di amici... si tende sempre a richiamare la donna ad un ruolo di cura, di custodia e di gestione familiare, l'uomo più libero; quindi, vedi che... c'è anche questo aspetto che condiziona molto, no?



Figura 2 - Sviluppo di carriera e opinione sulle differenze di genere nell'accesso e nella permanenza ai vertici

La percezione e l'esperienza dell'intervistato/dell'intervistata rispetto alla tematica dell'equità di genere in ambito lavorativo, in particolar modo nei ruoli dirigenziali

I partecipanti e le partecipanti all'intervista hanno una percezione di equità nella partecipazione e nella rappresentanza di entrambi i generi nelle posizioni di vertice in Cooperativa e in Consolida; non rilevano preclusioni per l'uno o per l'altra (Figura 3, in verde chiaro). Li ritengono contesti organizzativi non discriminanti, all'interno dei quali vi è sempre stata una costante e consistente presenza femminile, anche nei ruoli di responsabilità. Secondo loro, ciò è possibile anche grazie alla struttura organizzativa orizzontale, al dialogo continuo e circolare tra le figure che abitano i vari livelli della Cooperativa. Avvertono invece il contesto della Federazione Trentina della Cooperazione come maggiormente maschile; raccontano che i ruoli apicali sono quasi tutti assegnati a manager e presidenti uomini fin dalla sua fondazione. Precisano che fanno parte della Federazione non solo le cooperative sociali, ma anche il mondo dell'agricoltura, del credito, del consumo, del lavoro e dei servizi. Menzionano un unico "spiraglio" quando, nel 2018, è stata eletta una Presidente donna, che ha però concluso velocemente il suo mandato.

Rispetto alle possibili strategie da implementare per favorire una maggiore equità di genere nelle posizioni apicali, le principali individuate sono (Figura 3, in verde acqua): promuovere una maggiore condivisione delle responsabilità di cura a livello familiare, un'apertura a livello culturale in termini di possibilità di scelta di percorrere o meno un determinato cammino, maggiori opportunità di riflessione, informazione e formazione sulle tematiche di genere, sul riconoscimento e sulla valorizzazione delle specificità.

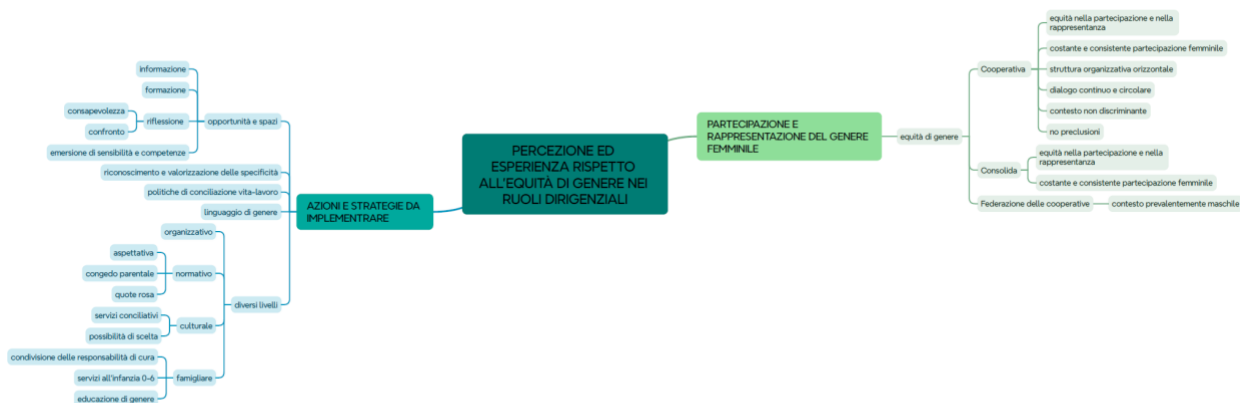


Figura 3 - Percezione ed esperienza rispetto all'equità di genere nei ruoli dirigenziali

Il ruolo dell'organizzazione e il valore della diversity della forza lavoro

Il network in Figura 4 rappresenta il tema della diversity in azienda e del ruolo dell'organizzazione nel promuovere un efficace utilizzo delle risorse umane. Gli intervistati e le intervistate riconoscono il valore della diversity della forza lavoro, la quale garantisce un equilibrio tra differenti caratteristiche, sensibilità e approcci al lavoro, aiuta nell'analisi delle situazioni da differenti punti di vista e ad affrontare i momenti sfidanti con creatività ed innovazione. La pluralità della forza lavoro favorisce un'eterogeneità di competenze a tutti i livelli, necessaria per sviluppare appieno la mission della Cooperativa, e permette di cooperare secondo le proprie specificità, capacità, talenti, riconoscendo e valorizzando quelli altrui. Una responsabile di area osserva che la diversità di genere nelle posizioni di responsabilità aumenta la visibilità delle donne ai vertici organizzativi e fa sì che il raggiungimento di tali posizioni diventi possibile.

I/Le partecipanti all'intervista ritengono che in Cooperativa vi sia l'intento di riconoscere e valorizzazione le specificità di ciascun dipendente e di ciascuna dipendente. Una criticità rilevata è la crescente dimensione dell'organizzazione e del numero di nuove figure assunte, che non permette di avere sempre il tempo di conoscere in profondità i/le dipendenti e di supportare al meglio eventuali elementi di fragilità di ciascuno/a. Gli intervistati e le intervistate pensano sarebbe importante creare spazi di espressione e di confronto, offrire maggiori occasioni per rendere visibili le competenze di ciascuna persona, ad esempio attraverso eventi come Ted ed Hackathon. Credono che l'organizzazione e le

figure apicali abbiano il ruolo di favorire l'aggiornamento e l'implementazione delle capacità di scoperta e di valutazione delle abilità e delle competenze delle persone, l'emersione delle aspirazioni e delle esigenze dei/delle dipendenti, l'informazione e la formazione in merito alle tematiche di genere, la valorizzazione delle autonomie, il saper delegare, la responsabilizzazione dei lavoratori e delle lavoratrici, lo scambio di osservazioni e valutazioni riferite al personale, la possibilità di mobilità interna.

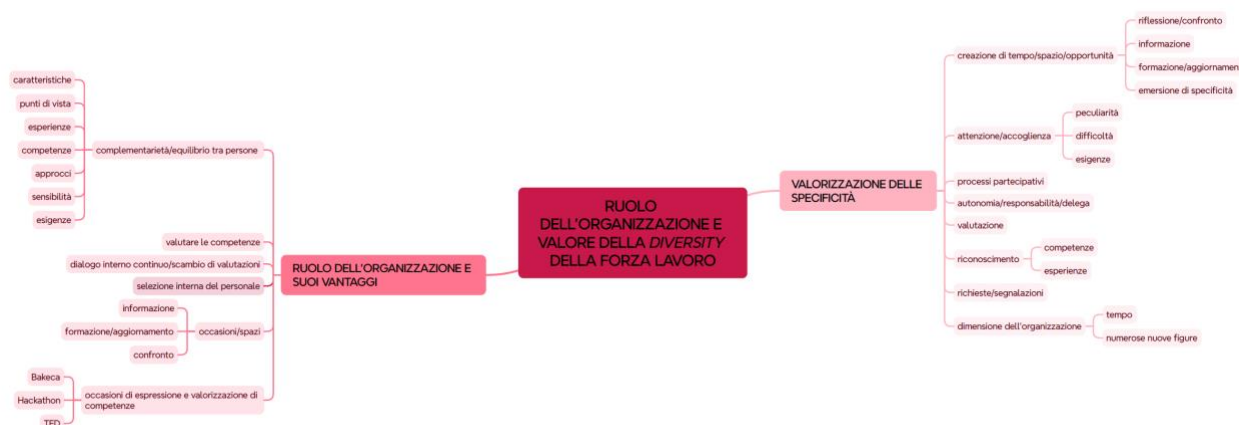


Figura 4 - Ruolo dell'organizzazione e valore della diversity della forza lavoro

Discussione dei risultati e conclusioni

I risultati vengono discussi confrontandoli con quanto emerso dalla letteratura sul tema. Nell'esposizione si segue l'ordine dei nuclei tematici presentati, i quali si basano sugli obiettivi e sulle domande della ricerca. Il fine è quello di indagare se le questioni delineate in letteratura caratterizzano anche il contesto della Cooperativa sociale che opera nella Provincia Autonoma di Trento e di comprendere l'ambito d'indagine nella sua unicità.

Un aspetto primario, che si evince dai risultati della ricerca, dalla terminologia utilizzata dai/dalle partecipanti all'intervista e dalle loro precisazioni, è come il loro pensiero sia costantemente riferito a specificità personali e non a differenze legate al genere. Essi/e non riportano rilevanti peculiarità attribuibili al genere rispetto a valori, obiettivi, motivazioni, comportamenti e priorità.

La leadership descritta dalle figure apicali della Cooperativa risulta affine a quella della leadership al femminile delineata nella ricerca di Ronchi¹ e nel volume di Bassi & Milano². Due aspetti che risaltano sono: l'evoluzione spontanea e non programmata delle carriere degli intervistati e delle intervistate, che procede di pari passo con lo sviluppo ed il cambiamento organizzativo; una particolare sensibilità ed attenzione rispetto ai compiti di cura e alla relazione d'aiuto. In accordo con Ronchi³, ritengono che l'ambiente cooperativo,

¹ V. Ronchi, *Donne ai vertici*, cit.

² A. Bassi, P. Miolano, cit.

³ V. Ronchi, *Donne ai vertici*, cit.

grazie al suo modello organizzativo orizzontale e partecipativo, caratterizzato da un confronto costante e circolare, favorisca l'arricchimento delle caratteristiche e delle competenze ritenute peculiari: partecipazione, flessibilità, senso di appartenenza, condivisione, confronto, empatia.

Facilitatori e barriere all'accesso e alla permanenza ai vertici organizzativi sono identificati a vari livelli. Tra gli ostacoli che le donne nello specifico possono incontrare durante il loro percorso, a livello socioculturale il principale risulta essere, in accordo con la ricerca di Diehl & Dzubinski¹, la presenza di vincoli culturali relativi alle scelte delle donne e di una cultura che attribuisce loro gli incarichi di cura. Ciò si ripercuote a livello micro – individuale e familiare, dove la barriera riscontrata è la non equa suddivisione del carico di cura, la quale preclude determinate possibilità e favorisce l'emergere del conflitto vita-lavoro. A livello organizzativo le variabili evidenziate sia in letteratura sia nelle interviste sono l'esclusione dai network formali e informali, la limitazione all'accesso alle risorse sociali e la cultura organizzativa in relazione al genere, la quale può essere discriminante e può favorire l'emergere della percezione di trattamenti differenziali dovuti al genere. Rispetto a ciò, le narrazioni degli intervistati e delle intervistate mettono in evidenza come sia stata imprescindibile per lo sviluppo delle loro carriere la presenza di una dimensione di confronto, scambio e dialogo costante tra i vari luoghi e le differenti figure che abitano la Cooperativa. Un altro aspetto rimarcato da Bruckmüller e colleghi/e² e dai/dalle partecipanti all'intervista è la necessità di considerare le competenze e le capacità delle persone come criterio di valutazione.

Riguardo la tematica dell'equità di genere in ambito lavorativo ed in particolar modo nei ruoli dirigenziali, la ricerca da una parte conferma i dati presenti in letteratura circa la numerosa partecipazione femminile tra le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative sociali, dall'altra non rileva una sottorappresentazione del genere femminile nelle posizioni apicali né una disparità di genere ai vertici della Cooperativa e di Consolida. Gli intervistati e le intervistate considerano entrambi contesti non discriminanti, con una struttura organizzativa orizzontale, caratterizzati da sempre da una consistente presenza femminile, via via crescente anche nei ruoli di responsabilità. Diversa è l'opinione rispetto alla realtà della Federazione Trentina della Cooperazione, contesto nel quale i ruoli apicali sono quasi tutti ricoperti da manager e presidenti uomini fin dalla sua fondazione. L'assenza di disuguaglianza osservata e percepita all'interno della Cooperativa può essere dovuta anche alla presenza costante delle donne nei diversi livelli di responsabilità, che rende tali posizioni raggiungibili agli occhi delle numerose lavoratrici. La composizione della forza lavoro e dei vertici organizzativi favoriscono un clima di diversità, il quale diminuisce gli stereotipi, i pregiudizi e le pressioni, allo stesso tempo accresce il supporto e l'accesso alle risorse sociali e ai network professionali. Inoltre, l'ambiente cooperativo risulta un modello organizzativo

¹ A.B. Diehl, L.M. Dzubinski, *Making the invisible visible: A cross-sector analysis of gender-based leadership barriers*, «Human Resource Development Quarterly», 27(2) (2016), pp. 181–206.

² S. Bruckmüller, M.K. Ryan, F. Rink, S.A. Haslam, cit.

orizzontale e partecipativo, caratterizzato da una permanente dimensione dialogica, che favorisce la condivisione, lo sviluppo e la valorizzazione di tutte e di tutti.

Nello specifico ambito d'indagine non emerge una percezione di trattamenti differenziali, ingiustizie e preferenze dovuti al genere; non vi sono evidenze dei fenomeni del “soffitto di vetro” e della “scogliera di cristallo” e dei loro effetti deleteri sulla rappresentanza del genere femminile ai vertici, sulla conciliazione vita-lavoro e sul benessere lavorativo.

Gli intervistati e le intervistate, in accordo con quanto evidenziato nell'inchiesta di Palomba¹, ritengono che l'equità di genere sia una questione di riconoscimento e di valorizzazione delle specificità di ciascuno/a e di garanzia delle medesime opportunità per tutti e per tutte, in particolar modo della possibilità di scelta. A tal proposito sia Palomba² sia i/le partecipanti all'intervista rilevano la necessità di un mutamento culturale che produca un nuovo impulso verso le pari opportunità, le quali devono diventare parte integrante della società. Le interviste, in linea con quanto sottolineato in letteratura da Bassi & Miolano³ e da Diehl & Dzubinski⁴, evidenziano la necessità di attuare pratiche e politiche di gender equity a più livelli, le quali abbiano un impatto non solo a livello organizzativo, ma anche sociale. Esse devono essere in grado di offrire alle persone le medesime opportunità di scelta di percorrere o meno un determinato cammino, oltre ad occasioni di crescita, confronto, informazione e formazione sulle tematiche di genere dentro e fuori le organizzazioni. Il bisogno rilevato più frequentemente dagli intervistati e dalle intervistate è quello di una maggiore condivisione delle responsabilità e del carico di cura a livello familiare. Questo dato è coerente con le esigenze di incentivare lo strumento del congedo di paternità, di supporto e condivisione delle responsabilità di cura emerse dalle interviste a testimoni privilegiate presentate da Yapó⁵ e dalle narrazioni raccolte da Ronchi⁶. Anche Romano e Petruccioli⁷ mettono in evidenza l'esigenza di predisporre politiche a supporto del work-life balance, che sostengano l'avanzamento di carriera della persona lavoratrice e non si limitino a forme temporanee e flessibili dirette alle sole donne. Babic & Hansez⁸ individuano come strategia adottabile a livello di cultura organizzativa relativa al genere quella delle family-oriented work-life practices and policies, volte a promuovere il soddisfacimento di entrambi i ruoli, di madre/moglie e lavoratrice.

I/Le partecipanti all'intervista credono nell'importanza della diversità della forza lavoro, del riconoscimento delle peculiarità degli individui, della valorizzazione delle specificità e della promozione dello sviluppo delle potenzialità di ciascuna persona. Coerentemente con le affermazioni di alcune donne riportate nel volume di Antolini e Ianes⁹,

¹ R. Palomba, cit.

² R. Palomba, cit.

³ A. Bassi, P. Miolano, cit.

⁴ A.B. Diehl, L.M. Dzubinski, cit.

⁵ S. Yapó, cit.

⁶ V. Ronchi, *Donne ai vertici*, cit.

⁷ A. Romano, R. Petruccioli, cit.

⁸ A. Babic, I. Hansez, cit.

⁹ P. Antolini, A. Ianes, *Storie di genere: L'altra metà della cooperazione*. Fondazione Museo Storico Trentino, Trento 2012.

ritengono che uomini e donne assieme, poiché complementari, possono far fronte a situazioni sfidanti, lavorare in maniera efficiente ed efficace integrando i vari approcci e le differenti sensibilità ed ottenendo risultati migliori ed innovativi. Dai risultati di questa ricerca, dagli studi di Ronchi¹ e di Antolini e Ianes² emerge che la diversity della forza lavoro garantisce un certo equilibrio tra caratteristiche, sensibilità, competenze, approcci al lavoro differenti, permette di analizzare le situazioni da differenti punti di vista, di sviluppare appieno la mission dell'organizzazione e di affrontare i momenti sfidanti con creatività. L'organizzazione e le figure apicali hanno un ruolo fondamentale:

- nel riconoscere e valorizzare le singole specificità e nell'offrire occasioni e spazi di espressione delle proprie competenze;
- nel favorire la dimensione dialogica, lo scambio, il confronto, la presenza network professionali ed informali, la possibilità di accesso alle risorse sociali;
- nel promuovere momenti di riflessione, informazione e formazione rispetto alle tematiche di genere;
- nel considerare le competenze e le abilità personali come criterio di riconoscimento e valutazione;
- nell'implementare family-oriented work-life practices and policies, che supportino prioritariamente la condivisione delle responsabilità e del carico di cura a livello familiare.

Dalle interviste emergono altri spunti di riflessione, possibili linee operative da sviluppare all'interno della Cooperativa. Essi riguardano l'importanza di lavorare con le famiglie per promuovere il riconoscimento dei ruoli ed il rispetto all'interno della coppia; di accompagnare i genitori ad orientarsi in un'educazione di genere che consegni delle pari opportunità alle future generazioni; di incentivare l'educazione di genere nelle scuole, in particolar modo nei servizi educativi rivolti alla fascia 0-6 anni; di promuovere la condivisione delle attività di cura e domestiche a livello familiare, incentivando anche la partecipazione dei figli e delle figlie, affinché non vi siano delle preclusioni per l'uno o per l'altra.

Un limite del presente studio può essere il campione ridotto. Si è valutato di svolgere uno studio di caso singolo per una questione di tempistiche e di sostenibilità del progetto. Nonostante ciò, si ritiene il campione ragionato e di numerosità limitata rappresentativo della realtà interessata e in grado di fornire la maggior quantità e ricchezza di informazioni possibili sulla situazione oggetto di studio.

I risultati ottenuti in questa ricerca possono essere la base per ulteriori approfondimenti. Da una parte si potrebbe estendere la ricerca all'interno della Cooperativa stessa, includendo nel campione i coordinatori e le coordinatrici d'ambito e di servizio, dall'altra sarebbe interessante analizzare ulteriori realtà cooperative sociali. Ciò

¹ V. Ronchi, *Donne ai vertici*, cit.

² P. Antolini, A. Ianes, cit.

permetterebbe di confrontare i risultati e di confermare o meno i dati emersi in questa ricerca. Si potrebbe inoltre indagare la realtà della Federazione Trentina della Cooperazione nel suo complesso.

Infine, come prospettiva futura, l'analisi della tematica potrebbe essere ulteriormente arricchita da una lettura del fenomeno anche in ottica sociologica¹, che possa valorizzare una prospettiva multidisciplinare della ricerca proposta.

Federica Menguzzo

Comune di Rovereto

Lorenza Da Re

Università di Padova

¹ G.M. Cavaletto, L. Pacelli, S. Pasqua, *Porte di vetro, soffitti di cristallo: la carriera lavorativa delle donne in Piemonte*, «Studi di Sociologia», 58(2) (2020), pp. 159-182.

La partecipazione a scuola

Tra Costituzione, legge e contratto

di **Luisa Treccani**

L'articolo analizza la partecipazione nella scuola italiana quale modello peculiare di democrazia organizzativa, ricostruendone l'evoluzione alla luce dell'art. 46 della Costituzione, della normativa scolastica e della contrattazione collettiva. Dopo aver evidenziato come gli organi collegiali abbiano anticipato l'attuazione del principio partecipativo rispetto agli altri settori del lavoro, il contributo esamina il rapporto tra legge, autonomia scolastica e relazioni sindacali. La recente L. 76/2025 viene infine interpretata come occasione per ripensare e rilanciare la governance partecipativa della scuola, valorizzandone la funzione democratica.



Introduzione

Il tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle organizzazioni è uno dei più complessi e fecondi del diritto del lavoro e del diritto pubblico italiano. Ancorato all'art. 46 della Costituzione del 1948, esso ha attraversato decenni di inattività legislativa, trovando espressione pratica soprattutto attraverso la contrattazione collettiva e, in ambiti specifici, attraverso forme di democrazia organizzativa di matrice pubblicistica.

La scuola rappresenta in questo quadro un laboratorio straordinario e per certi versi eccezionale: è l'unico comparto del pubblico impiego in cui il principio di partecipazione non ha atteso l'attuazione dell'art. 46 Cost., ma ha trovato realizzazione anticipata e autonoma attraverso i cosiddetti “decreti delegati” del 1974, che hanno istituito un sistema capillare di organi collegiali composto da docenti, genitori, studenti e personale ATA. Questo sistema, che avrebbe dovuto essere rafforzato dalla stagione dell'autonomia scolastica avviata con il D.P.R. 275/1999 e consolidato dalla legge n. 107/2015 (la cosiddetta “Buona Scuola”), sopravvive sostanzialmente nelle sue linee fondamentali fino ai nostri giorni.

Il presente saggio si propone di esaminare la partecipazione nella scuola lungo quattro assi tematici: il ruolo della legge, il ruolo della contrattazione collettiva, il problema della riserva di legge e, infine, la recente approvazione della legge n. 76 del 2025 sull'attuazione dell'art. 46 Cost. in relazione a una possibile riforma degli organi collegiali scolastici. L'analisi si avvale del quadro normativo costituzionale e ordinario, della principale dottrina giuslavoristica e amministrativistica, nonché della giurisprudenza costituzionale e amministrativa più significativa.

Il fondamento costituzionale e il lungo silenzio del legislatore

L'art. 46 della Costituzione: norma programmatica e riserva di legge

L'art. 46 della Costituzione stabilisce che «ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende». La norma si colloca nell'orizzonte della democrazia economica delineata dall'Assemblea Costituente, con l'obiettivo di superare la frattura tra capitale e lavoro e di elevare la funzione sociale del lavoratore da mero esecutore ad attore partecipante.

Tuttavia, sin dai lavori preparatori, emerse una tensione profonda tra chi auspicava forme incisive di cogestione e chi privilegiava la libertà d'iniziativa economica secondo l'art. 41 Cost. Ne risultò un testo aperto e volontariamente generico: la locuzione «nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi» costituisce una riserva di legge relativa che, da un lato, demanda al legislatore ordinario la definizione delle forme partecipative, dall'altro impedisce che la contrattazione collettiva o l'autonomia privata possano, da sole, esaurire la portata del diritto.

Antonio Amorth, in uno dei primi commenti alla Costituzione, interpretò l'art. 46 come una norma-principio suscettibile di attuazione pluralistica e flessibile, variabile per tipologia e dimensione di impresa, applicabile sia al settore privato che a quello pubblico. Gino Giugni, pur favorevole alla partecipazione, sostenne che essa dovesse crescere attraverso la contrattazione collettiva più che per imposizione legislativa, valorizzando il principio di libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost. Questa divergenza teorica, legge versus contratto, avrebbe caratterizzato l'intero dibattito successivo.

Dal Dopoguerra agli anni Settanta: tentativi e stasi

Nell'immediato Dopoguerra, prima ancora dell'entrata in vigore della Costituzione, il CLNAI istituì con decreto del 25 aprile 1945 i consigli di gestione nelle aziende. Si trattava di organi a composizione mista, destinati a introdurre forme embrionali di cogestione operaia, che tuttavia incontrarono la resistenza del mondo industriale e si esaurirono nel volgere di pochi anni con il ritorno alla normalità del mercato.

Negli anni Cinquanta e Sessanta, il clima politico e la centralità del conflitto sindacale tradizionale non favorirono iniziative legislative organiche. Lo Statuto dei Lavoratori del 1970 (L. 300/1970), pur rafforzando la presenza sindacale in azienda attraverso le rappresentanze sindacali aziendali (artt. 19 ss.) e riconoscendo ai lavoratori il diritto di controllare l'applicazione delle norme sulla sicurezza (art. 9), non diede attuazione diretta all'art. 46. Come osservato da Tiziano Treu nel convegno "La Costituzione economica a 40 anni dalla Carta" (Milano, 1988), lo Statuto realizzò in parte la partecipazione "conflittuale" tramite i diritti sindacali, lasciando inespressa la partecipazione organizzativa e decisionale dei lavoratori alla gestione aziendale.

La partecipazione nell'impresa pubblica: il caso della scuola come anticipazione

In questo contesto di inattuazione, la scuola costituisce una peculiare eccezione. I decreti delegati del 1974, e in particolare il D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416, hanno anticipato e realizzato, per il settore scolastico, una forma originale di partecipazione che non trova equivalenti nel panorama lavoristico italiano. La scuola è diventata così il primo e, per lungo tempo, unico ambito del lavoro pubblico in cui la partecipazione dei lavoratori (docenti, personale ATA) alla gestione dell'organizzazione è stata istituzionalizzata per legge, affiancata dalla partecipazione delle componenti esterne (genitori e studenti).

Questo dato merita di essere sottolineato: mentre l'art. 46 Cost. giaceva inattuato nelle imprese private, nella scuola pubblica veniva sperimentata una forma avanzata di democrazia organizzativa, fondata non sulla logica del conflitto sindacale, ma su quella della corresponsabilità istituzionale. Non a caso la dottrina amministrativistica ha letto i decreti delegati come espressione di una più ampia stagione di democratizzazione dell'amministrazione pubblica, coeva alle riforme regionali e alla valorizzazione della partecipazione procedimentale.

Il ruolo della legge

I decreti delegati del 1974 e il T.U. del 1994

La stagione dei decreti delegati si colloca all'intersezione tra due grandi correnti della storia italiana degli anni Settanta: la pressione democratizzante proveniente dai movimenti studenteschi e sindacali del '68 e '69, e la più ampia riforma dell'amministrazione pubblica in chiave partecipativa, che aveva già trovato espressione nell'istituzione delle Regioni (1970) e nella legislazione sui consigli di quartiere. La scuola era percepita, in quel contesto, come un'istituzione autoreferenziale, impermeabile all'esterno e gerarchicamente organizzata attorno alla figura del preside e del docente, con l'esclusione sistematica di genitori e studenti da qualsiasi forma di governo.

La legge delega 30 luglio 1973, n. 477 ha autorizzato il Governo a riformare gli organi della scuola mediante decreti delegati, poi emanati il 31 maggio 1974. Il D.P.R. n. 416/1974 è l'atto fondativo della partecipazione democratica nella scuola italiana: esso ha istituito un sistema articolato di organi a composizione plurisoggettiva, che includono per la prima volta docenti, genitori e studenti (nelle scuole secondarie) come titolari di diritti di governo e non meri destinatari delle decisioni altrui. Il D.P.R. n. 417/1974, relativo allo stato giuridico del personale, ha fornito la cornice di funzionamento degli organi, definendo i rapporti tra partecipazione collegiale e prerogative professionali dei docenti.

Il D.P.R. 416/1974 ha istituito i consigli di classe, interclasse e intersezione, il collegio dei docenti, il consiglio di circolo o di istituto, la giunta esecutiva e il comitato per la valutazione dei docenti, definendone composizione, competenze e modalità di funzionamento.

Questi organi sono stati poi riordinati e consolidati nel Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Testo Unico dell'Istruzione), che agli artt. 5-15 e seguenti disciplina

organicamente la struttura della partecipazione scolastica. In particolare, il consiglio di istituto esercita funzioni di indirizzo generale sull'attività della scuola, delibera il programma annuale e il conto consuntivo, adotta il regolamento d'istituto e promuove i rapporti con il territorio; il collegio dei docenti, composto dall'intero corpo insegnante, ha piena autonomia nelle scelte didattiche e valutative; i consigli di classe garantiscono la partecipazione dei rappresentanti dei genitori e degli studenti alle decisioni concernenti il gruppo-classe.

La legge disciplina anche le assemblee dei genitori e degli studenti (artt. 12-16 T.U.), riconoscendone il valore come momenti di partecipazione diretta e non mediata da organi rappresentativi. Tale previsione anticipa, in qualche misura, le forme di “partecipazione diretta” che la dottrina più recente (Aloisi e De Stefano, 2020; Perulli, 2021) propone per le organizzazioni del lavoro nell'era digitale.

L'autonomia scolastica e la riconfigurazione degli organi collegiali

Un passaggio cruciale nell'evoluzione della partecipazione scolastica è rappresentato dal D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, che ha introdotto l'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche. L'autonomia implica che la scuola non sia più mero organo esecutore di direttive centrali, ma soggetto attivo capace di progettare la propria offerta formativa attraverso il Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF). Questo spostamento di baricentro ha tuttavia prodotto una tensione strutturale con il sistema degli organi collegiali: se l'autonomia si esprime attraverso il PTOF, chi lo elabora e chi lo approva?

La risposta normativa, ribadita dalla legge 13 luglio 2015, n. 107 (Buona Scuola), attribuisce al dirigente scolastico il potere di elaborare l'atto di indirizzo per la predisposizione del PTOF, al collegio dei docenti la competenza di elaborarlo e al consiglio di istituto di approvarlo. Si crea così una triangolazione tra dirigenza, organo tecnico-professionale e organo di governo democratico, che riflette una logica di partecipazione proceduralizzata: ogni componente ha un ruolo definito e non può sostituirsi alle altre. Come osservato da M. Falanga nel suo manuale di diritto scolastico, questa struttura garantisce un bilanciamento tra efficienza gestionale e democraticità delle scelte, ma richiede una cultura della partecipazione che non sempre corrisponde alla prassi.

Lo Statuto delle studentesse e degli studenti e il patto di corresponsabilità

Un contributo fondamentale al rafforzamento della dimensione partecipativa scolastica viene dal D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 (Statuto delle studentesse e degli studenti), come modificato dal D.P.R. 21 novembre 2007, n. 235. Lo Statuto riconosce agli studenti diritti di partecipazione alla vita scolastica, di espressione e di riunione e stabilisce principi fondamentali per i procedimenti disciplinari, tra cui il diritto alla difesa e al contraddittorio davanti all'organo competente.

Il D.P.R. 235/2007 ha introdotto il patto educativo di corresponsabilità, che vincola scuola, studenti e famiglie al rispetto di un insieme di regole condivise. Questo strumento incarna la logica della co-responsabilità partecipativa: non più la scuola come soggetto autoritativo che impone regole, ma come comunità educante che le negozia con le

componenti. La giurisprudenza amministrativa ha valorizzato questa dimensione, richiedendo che i procedimenti disciplinari rispettino le garanzie procedurali previste dallo Statuto, pena l'annullamento dei provvedimenti adottati.

La rappresentanza studentesca territoriale: le Consulte provinciali

Un ulteriore livello partecipativo è costituito dalle Consulte provinciali degli studenti (CPS), istituite con D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 567 e disciplinate dal D.P.R. 9 aprile 1999, n. 156. Le CPS sono organi di rappresentanza studentesca a livello territoriale, con funzioni consultive e propositive nei confronti dell'amministrazione scolastica periferica e degli enti locali. Esse rappresentano una "seconda gamba" della partecipazione studentesca, che integra la dimensione intra-istituzionale degli organi collegiali con una dimensione territoriale più ampia.

Le CPS hanno tuttavia mostrato nel tempo una vitalità disomogenea sul territorio nazionale: dove hanno funzionato, hanno rappresentato uno strumento prezioso di formazione alla cittadinanza attiva; dove sono rimaste sulla carta, la partecipazione studentesca si è di fatto limitata agli organi di istituto. La norma ha quindi avuto un impatto dipendente in larga misura dalla cultura locale e dall'impegno delle componenti.

Il ruolo della contrattazione collettiva

Contrattazione e partecipazione nel pubblico impiego

Nel settore privato, la contrattazione collettiva ha storicamente svolto un ruolo supplente rispetto alla mancata attuazione legislativa dell'art. 46 Cost. Nei settori metalmeccanico e chimico, alcuni contratti collettivi nazionali hanno introdotto forme di informazione preventiva, consultazione su piani industriali e commissioni paritetiche su formazione, sicurezza e organizzazione del lavoro. Come rilevava Umberto Romagnoli già nel 1968, la contrattazione aziendale aveva assunto le funzioni di surrogato della mancante cogestione, istituzionalizzando un contraddittorio interno sulle condizioni di lavoro.

Nel pubblico impiego, la privatizzazione del rapporto di lavoro avviata con il D.Lgs. 29/1993 e consolidata con il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ha introdotto la contrattazione collettiva come strumento principale di regolazione delle condizioni di lavoro. L'art. 25 del D.Lgs. 165/2001 definisce i poteri del dirigente scolastico, stabilendo che essi si esercitano «nel rispetto delle competenze degli organi collegiali». Questa clausola di salvaguardia è fondamentale: essa implica che la contrattazione non possa erodere le competenze degli organi collegiali, che sono di fonte legislativa e quindi non disponibili per le parti sociali.

I contratti collettivi nel comparto scuola e la partecipazione sindacale

I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro del comparto istruzione e ricerca hanno disciplinato, nel corso degli anni, le forme di partecipazione sindacale a livello di istituto attraverso le Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU). Le RSU nelle scuole svolgono funzioni di informazione, consultazione e contrattazione integrativa su materie definite dal CCNL: criteri per l'assegnazione dei docenti alle classi, organizzazione del lavoro, criteri per la fruizione dei permessi, ecc.

Si determina così una dualità partecipativa peculiare del settore scolastico: da un lato, la partecipazione di tipo istituzionale-democratico attraverso gli organi collegiali (docenti, genitori, studenti); dall'altro, la partecipazione di tipo sindacale attraverso le RSU. Queste due forme di partecipazione insistono sulle stesse istituzioni ma seguono logiche diverse: la prima è inclusiva delle componenti non lavorative (famiglie, studenti) e orientata all'interesse educativo; la seconda è esclusivamente lavoristica e orientata alla tutela delle condizioni di lavoro del personale.

La dottrina (Falanga; Nocera) ha evidenziato come questa dualità possa generare conflitti di competenza e sovrapposizioni, in particolare quando la contrattazione integrativa d'istituto incide su materie, come l'organizzazione didattica o la gestione del tempo scuola, che ricadono nella sfera di competenza degli organi collegiali. La soluzione adottata dalla giurisprudenza amministrativa è tendenzialmente quella di riservare agli organi collegiali le scelte di indirizzo e programmazione, lasciando alla contrattazione integrativa le modalità organizzative di dettaglio. La recente giurisprudenza sulla "settimana corta" offre un esempio paradigmatico di questa tensione.

La contrattazione come fonte di partecipazione: limiti e potenzialità

Sul versante più generale, Marcello Corti ha osservato che, sebbene vi sia riserva di legge ex art. 46 Cost., nulla vieta alla contrattazione collettiva di sperimentare assetti partecipativi volontari. Tuttavia, la sola via negoziale non garantisce pienamente il diritto, servendo una legge per incidere sulle norme inderogabili di diritto societario e pubblico e per stabilizzare le prassi. Questa osservazione vale a fortiori nel settore scolastico, dove le competenze degli organi collegiali sono di fonte legislativa e quindi non disponibili per la negoziazione collettiva.

La contrattazione può dunque svolgere un ruolo integrativo e attuativo rispetto al quadro legale, ma non può sostituirsi ad esso. Nel settore scolastico, questa gerarchia è particolarmente netta: la legge definisce la struttura degli organi e le loro competenze; il contratto regola le condizioni di lavoro del personale; i due livelli devono coordinarsi senza invadersi reciprocamente.

Il problema della riserva di legge

La riserva di legge nell'art. 46 Cost. e la sua portata

La riserva di legge contenuta nell'art. 46 Cost. («nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi») ha alimentato un lungo dibattito dottrinale sulla sua natura e portata. La questione centrale è se si tratti di riserva assoluta di legge (che escluderebbe qualsiasi normazione secondaria o negoziale) oppure di riserva relativa (che ammetterebbe il rinvio a fonti subordinate purché entro un quadro legale definito).

La dottrina prevalente (Zoppoli, 2011; Corti, 2020) propende per la seconda interpretazione: l'art. 46 richiede che la legge definisca i "modi e i limiti" della partecipazione, ma non esclude che all'interno di questo quadro la contrattazione collettiva, i regolamenti aziendali o gli statuti operino come fonti attuative.

Nel settore scolastico, la riserva di legge ha trovato risposta già nel 1974 con i decreti delegati: la legge ha definito la struttura, la composizione e le competenze degli organi collegiali, lasciando agli organi stessi (attraverso i regolamenti interni) e alla contrattazione integrativa la disciplina di dettaglio. Questo modello è stato confermato dal T.U. del 1994 e dall'autonomia scolastica del 1999.

La giurisprudenza costituzionale sull'art. 46

La Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sull'art. 46 in alcune decisioni significative. La sentenza n. 231/2013, relativa al diritto alla rappresentanza sindacale ex art. 19 dello Statuto dei Lavoratori nel caso FIAT, ha accostato idealmente gli artt. 39 e 46 Cost. come capisaldi della democrazia industriale, sottolineando la necessità di favorire la partecipazione dei lavoratori alla vita d'impresa anche attraverso un sistema più equo di rappresentanza. Questo collegamento sistematico tra rappresentanza sindacale e partecipazione gestionale apre la strada a un'interpretazione integrata dei due principi costituzionali.

La riserva di legge nel settore scolastico: profili problematici

Nel settore scolastico, il problema della riserva di legge si manifesta in modo peculiare. Le competenze degli organi collegiali sono definite per legge (T.U. 297/1994) e non possono essere modificate né dalla contrattazione collettiva né dai regolamenti interni se non nei limiti stabiliti dalla legge stessa. Ciò determina una rigidità strutturale del sistema che, da un lato, garantisce la certezza delle attribuzioni e protegge le componenti più deboli (genitori e studenti) da eventuali erosioni, dall'altro limita la capacità del sistema di adattarsi a nuove esigenze organizzative.

Un esempio paradigmatico è offerto dalla questione della settimana corta: il TAR Lombardia-Milano, a fine 2024 (Sentenza n. 3795/2024) ha annullato delibere di consiglio di istituto e collegio dei docenti relative al passaggio alla settimana corta, rilevando vizi procedurali e violazione delle garanzie partecipative.

Il Consiglio di Stato, nel luglio 2025 (sentenza n. 5668/2025), ha poi ritenuto legittima la misura purché adottata nel rispetto delle garanzie procedurali (coinvolgimento di tutte le componenti, pareri, adeguata pubblicità) e nel quadro del PTOF e dell'autonomia scolastica.

Questa dialettica giurisprudenziale illustra come la riserva di legge non operi solo come limite, ma anche come garanzia di partecipazione effettiva: la legge definisce le procedure e il rispetto di quelle procedure è condizione di legittimità delle decisioni degli organi.

Un ulteriore profilo problematico riguarda il rapporto tra autonomia scolastica e competenze degli organi collegiali. L'autonomia è attribuita all'istituzione scolastica nel suo complesso, non al dirigente scolastico come persona fisica. Ne consegue che l'esercizio dell'autonomia presuppone la partecipazione degli organi collegiali nelle rispettive sfere di competenza e che le modifiche all'offerta formativa debbono rispettare tempi e procedure tali da consentire scelte informate delle famiglie e degli studenti.

La L. 76/2025 e la riforma degli organi collegiali

La legge n. 76 del 2025: prima attuazione organica dell'art. 46 Cost.

Con la legge 15 maggio 2025, n. 76, recante “Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese”, il Parlamento italiano ha finalmente approvato, a 77 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, la prima legge organica di attuazione dell'art. 46 Cost. Si tratta di una legge-quadro a carattere volontario, che definisce un sistema aperto di partecipazione demandando ai contratti collettivi e agli statuti aziendali la sua concreta declinazione.

La legge prevede quattro tipologie di partecipazione:

- organizzativa (rappresentanti dei lavoratori in organi societari di sorveglianza, nel sistema dualistico);
- consultiva e informativa (diritti di informazione preventiva e consultazione su riorganizzazioni, formazione, parità, sicurezza);
- economica (partecipazione agli utili, premi di risultato);
- finanziaria (azionariato dei dipendenti).

Vengono istituiti Comitati paritetici tematici a livello aziendale e, presso il CNEL, una Commissione nazionale permanente per la partecipazione con compiti consultivi e di monitoraggio.

Come ha anticipato Andrea Michieli nel volume *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica* (Giappichelli, 2024), la legge rappresenta un punto di partenza simbolico più che risolutivo: rispetto alla proposta originaria, sono stati eliminati i meccanismi più incisivi (quota minima obbligatoria del 20% di rappresentanti nei consigli di sorveglianza, Garante per la sostenibilità sociale, obbligatorietà di alcune forme partecipative) e mancano robusti incentivi fiscali. Il suo impatto concreto dipenderà dall'effettiva implementazione nei contratti collettivi e dall'utilizzo degli strumenti offerti nelle aziende.

L'applicabilità della L. 76/2025 alla scuola

La L. 76/2025 ha un ambito di applicazione primariamente rivolto alle imprese private. Tuttavia, essa produce effetti indiretti sul settore scolastico sotto almeno tre profili.

In primo luogo, la legge dimostra che il legislatore ha finalmente inteso dare contenuto normativo all'art. 46 Cost., il che rafforza la legittimazione costituzionale di ogni forma di partecipazione già esistente, inclusa quella scolastica.

In secondo luogo, la previsione di Comitati paritetici tematici (su welfare, formazione, pari opportunità) e di procedure strutturate di consultazione preventiva è concettualmente coerente con la logica degli organi collegiali scolastici, di cui potrebbe arricchire il modello.

In terzo luogo, la legge istituisce una Commissione nazionale permanente per la partecipazione presso il CNEL, il che crea un punto di raccordo istituzionale tra partecipazione nell'impresa privata e democrazia organizzativa nel settore pubblico.

Occorre tuttavia precisare che gli organi collegiali scolastici operano su base legale propria (T.U. 297/1994 e normativa complementare) e non necessitano di essere “legittimati” dalla L. 76/2025. Essi sono una realtà consolidata che ha trovato la propria fonte nell'autonomia normativa del settore pubblico dell'istruzione, non nella riserva di legge dell'art. 46 Cost. intesa in senso stretto. Il loro fondamento costituzionale si rinviene piuttosto nell'art. 97 Cost. (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione) e nel più ampio principio di partecipazione democratica desumibile dagli artt. 2, 3 e 49 Cost.

Il disegno di legge di riforma degli organi collegiali: convivenza e tensioni

Parallelamente all'iter della L. 76/2025, era in discussione nei mesi scorsi un disegno di legge di riforma degli organi collegiali scolastici. Mentre scriviamo il disegno di legge si è arenato. Rimane, tuttavia, la necessità di una riflessione sul bisogno di intervenire su tali organismi, datati, stanchi, spesso abituati a ratifiche più che a delibere. Infatti, la formalizzazione procedurale si è frequentemente tradotta in una partecipazione di facciata, in cui gli organi si limitano ad approvare scelte già sostanzialmente definite dal dirigente e dal nucleo docente più influente. Nocera ha documentato come questo rischio si sia materializzato in molti istituti, dove i Consigli di istituto deliberano su proposte presentate dalla Giunta senza reale dibattito.

È necessario aggiornare il sistema istituito dai decreti delegati del 1974, tenendo conto delle trasformazioni del sistema scolastico intervenute negli ultimi decenni: autonomia scolastica, nuove forme di governance, digitalizzazione, cambiamenti nella composizione delle famiglie e nella struttura della docenza.

La coesistenza tra la L. 76/2025 e una possibile riforma degli organi collegiali genera una serie di questioni di coordinamento che meritano attenzione.

La prima riguarda la definizione del “lavoro” cui l'art. 46 si riferisce: nella scuola, i “lavoratori” sono i docenti e il personale ATA, ma gli organi collegiali includono anche genitori e studenti, che non sono lavoratori in senso tecnico. La L. 76/2025, rivolta alle imprese, non contempla questa dimensione plurisoggettiva tipica della governance scolastica.

La seconda questione riguarda la relazione tra partecipazione sindacale (RSU) e partecipazione istituzionale (organi collegiali). La L. 76/2025 attribuisce alle organizzazioni sindacali un ruolo centrale nell'attivazione degli strumenti partecipativi, attraverso la contrattazione collettiva. Nel settore scolastico, invece, la partecipazione istituzionale degli organi collegiali è indipendente dalla mediazione sindacale: genitori e studenti partecipano in quanto componenti della comunità scolastica, non come soggetti collettivi organizzati. Una riforma dovrà pertanto chiarire come si articolano questi due circuiti partecipativi, evitando sovrapposizioni e garantendo che la partecipazione istituzionale non venga assorbita da quella sindacale.

La terza questione riguarda i poteri del dirigente scolastico. La L. 76/2025, in linea con la sua logica volontaristica, non tocca i poteri datoriali: è il datore di lavoro che, entro la cornice contrattuale, decide se e come attivare gli strumenti partecipativi. Nel settore scolastico, la relazione tra dirigente e organi collegiali è invece definita per legge, con attribuzioni rigorosamente separate. Una riforma degli organi collegiali che si ispirasse alla logica della L. 76/2025 rischierebbe di introdurre elementi di volontarietà incompatibili con la natura pubblica e istituzionale del sistema scolastico.

Prospettive: verso una partecipazione scolastica rinnovata

Il quadro sin qui delineato suggerisce che la riforma degli organi collegiali scolastici non possa limitarsi a un aggiornamento formale, ma debba affrontare alcune scelte fondamentali di sistema.

La prima riguarda la composizione degli organi: come garantire una rappresentanza effettiva di tutte le componenti (docenti, ATA, genitori, studenti) in un contesto in cui la partecipazione alle elezioni è spesso molto bassa, soprattutto da parte dei genitori?

La seconda riguarda le competenze: la distinzione tra funzioni di indirizzo (consiglio di istituto), funzioni didattiche (collegio docenti) e funzioni di coordinamento (consiglio di classe) regge ancora o è necessaria una revisione alla luce dell'autonomia scolastica e del PTOF?

La terza scelta riguarda il rapporto con il dirigente scolastico: è opportuno rafforzarne i poteri gestionali, come suggerito da alcune letture dell'autonomia o, al contrario, rafforzare il ruolo degli organi collegiali come contrappeso democratico a una dirigenza più autonoma? in questa prospettiva, gli organi collegiali non sono un residuo del passato, ma uno strumento attuale di democrazia organizzativa.

La quarta scelta riguarda infine il raccordo tra partecipazione scolastica e partecipazione lavoristica introdotta dalla L. 76/2025. Una riforma coerente con lo spirito costituzionale dovrebbe valorizzare le sinergie tra i due sistemi, riconoscendo che la scuola è già un avanzato laboratorio di partecipazione e che la sua esperienza può offrire indicazioni preziose per l'attuazione della nuova legge nei contesti lavorativi più tradizionali.

Riflessioni conclusive

Il percorso analizzato in questo saggio conferma che la partecipazione nella scuola italiana è un fenomeno giuridico complesso, stratificato su più livelli normativi e sorretto da una tensione creativa tra democrazia organizzativa, autonomia istituzionale, tutela lavoristica e partecipazione civica. Rispetto al quadro generale della partecipazione lavoristica, caratterizzato, come si è visto, da decenni di inattuazione dell'art. 46 Cost., la scuola si distingue per aver realizzato, sin dal 1974, una forma avanzata di governance partecipata che non trova equivalenti in altri settori.

Il sistema degli organi collegiali, pur con i suoi limiti applicativi e la crisi di partecipazione che spesso ne caratterizza il funzionamento concreto, incorpora valori costituzionali fondamentali: il diritto dei lavoratori a contribuire alla gestione

dell'organizzazione, il diritto delle famiglie a partecipare all'educazione dei propri figli, il diritto degli studenti ad essere soggetti attivi del proprio percorso formativo. La triangolazione normativa T.U. 297/1994, D.P.R. 275/1999, D.P.R. 249/1998 costituisce un sistema coerente che regola la partecipazione in sede programmatoria (PTOF), gestionale-amministrativa (consiglio di istituto), didattico-valutativa (collegio docenti e consigli di classe) e disciplinare (Statuto degli studenti).

La recente approvazione della L. 76/2025 sull'attuazione dell'art. 46 Cost. e una possibile riforma degli organi collegiali scolastici aprono una fase nuova, in cui la coesistenza dei due sistemi dovrà essere attentamente governata. Il rischio da evitare è la frammentazione: una L. 76/2025 che ignori l'esperienza degli organi collegiali e una riforma che non tenga conto della nuova cornice generale della partecipazione lavoristica produrrebbero due sistemi paralleli e reciprocamente impermeabili. La sfida, invece, è costruire una partecipazione scolastica rinnovata che sappia integrare le istanze dei lavoratori della scuola, delle famiglie e degli studenti in un quadro coerente con i principi costituzionali di democrazia, autonomia e responsabilità condivisa.

Come insegna la migliore dottrina, da Giugni a Treu, da Romagnoli a Zoppoli, fino alle riflessioni più recenti, la partecipazione non è né una concessione del potere né una forma di pacificazione del conflitto, ma una modalità istituzionalizzata di composizione degli interessi che rafforza, piuttosto che indebolire, la legittimazione delle decisioni organizzative. In questa prospettiva, gli organi collegiali scolastici possono ancora essere, e anzi devono tornare ad essere, un luogo vivo di democrazia quotidiana.

Luisa Treccani

Segretaria Generale CISL Scuola Lombardia

Riferimenti normativi, dottrinali e giurisprudenziali

Fonti normative principali

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 46 (1948).

D.P.R. 31 maggio 1974, n. 416 – Organi collegiali della scuola.

D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417 – Stato giuridico del personale scolastico.

L. 20 maggio 1970, n. 300 – Statuto dei Lavoratori.

D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297 – Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione.

O.M. 15 luglio 1991, n. 215 – Elezioni degli organi collegiali.

D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 567 e D.P.R. 9 aprile 1999, n. 156 – Consulte provinciali degli studenti.

D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 – Statuto delle studentesse e degli studenti, come modificato dal D.P.R. 21 novembre 2007, n. 235.

D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 – Regolamento dell'autonomia scolastica. D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 25 – Poteri del dirigente scolastico.

L. 13 luglio 2015, n. 107 – Buona Scuola.

L. 15 maggio 2025, n. 76 – Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese.

Dottrina

Ales, E. (2017). Partecipazione e democrazia economica. Quaderni Costituzionali.

Aloisi, A., & De Stefano, V. (2020). Il tuo capo è un algoritmo. Laterza.

Amorth, A. (1948). Commento all'art. 46. In Commentario della Costituzione.

Calanca, A. (1990). Gli organi collegiali della scuola. Il distretto scolastico. Calanca.

Corti, M. (2020). Commento all'art. 46. In R. Del Punta (a cura di), Codice commentato del lavoro. Wolters Kluwer.

Falanga, M. (2020). Diritto scolastico. Analisi e profilo. Scholè. (Verificare se si intende questa edizione oppure una precedente).

Giugni, G. (1977). Diritto sindacale. Cacucci.

Giugni, G., & Mancini, F. (Eds.). (1971). Il diritto dei lavoratori alla gestione. Giuffrè.

Michieli, A. (2024). La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica. Giappichelli.

Michieli, A. (2025). Riflessioni sulla L. 76/2025. Lavoro Diritti Europa, 2.

Nocera, S. Il diritto alla partecipazione scolastica. eBook.

Pedrazzoli, M. (2005). Partecipazione, costituzione economica e art. 46: Chiose sul declino di un'idea. Rivista Italiana di Diritto del Lavoro.

Perulli, A. (2021). Il diritto del lavoro nella crisi. Giappichelli.

Romagnoli, U. (1968). Contrattazione e partecipazione. Il Mulino.

Scialpi, A. (1984). Struttura e funzionamento degli organi collegiali della scuola. La Nuova Scuola Italiana.

Treu, T. (1990). La partecipazione dei lavoratori. In La Costituzione economica a 40 anni dalla Carta. Giuffrè.

Zoppoli, L. (2011). Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda. In Enciclopedia del diritto. Annali (Vol. IV). Giuffrè.

Giurisprudenza

Corte Costituzionale, sent. n. 138/1984 – Natura e portata dell'art. 46 Cost. Corte Costituzionale, ord. n. 88/1985 – Conferma sent. 138/1984.

Corte Costituzionale, sent. n. 231/2013 – Rappresentanza sindacale e democrazia industriale.

TAR Lombardia-Milano, sent. fine 2024 – Annullamento delibere su settimana corta per vizi di partecipazione.

Consiglio di Stato, luglio 2025 – Legittimità della settimana corta con garanzie partecipative.