

Quaderni di Comunità  
Persone, Educazione e Welfare  
nella società 5.0

Community Notebook  
People, Education, and Welfare in society 5.0

n. 2/2025

THE CHALLENGES AND OPPORTUNITIES  
OF EVALUATION: FROM THEORY  
TO PRACTICE

*edited by*  
Laura Evangelista, Concetta Fonzo



Iscrizione presso il Registro Stampa del Tribunale di Roma  
al n. 172/2021 del 20 ottobre 2021

© Copyright 2025 Eurilink  
Eurilink University Press Srl  
Via Gregorio VII, 601 - 00165 Roma  
[www.eurilink.it](http://www.eurilink.it) - [ufficiostampa@eurilink.it](mailto:ufficiostampa@eurilink.it)  
ISBN: 979 12 80164 98 8  
ISSN: 2785-7697 (Print)  
ISSN: 3035-2525 (Online)

Prima edizione, ottobre 2025  
Progetto grafico di Eurilink

È vietata la riproduzione di questo libro, anche parziale, effettuata  
con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia

# INDICE

## EDITORIALE

*Laura Evangelista, Concetta Fonzo* 13

## RUBRICA EDUCATION 21

1. Le nuove frontiere della valutazione partecipativa: tra sfide e opportunità  
*Sabrina Lipari* 23

2. Strategie di valutazione per contrastare la dispersione universitaria attraverso l'*empowerment* e per progettare pratiche di orientamento educativo e professionale: un progetto PRIN delle università di Padova e Foggia  
*Lorenza Da Re, Andrea Nigri* 35

3. Le sfide della valutazione nei contesti dell'istruzione degli adulti: CPIA e percorsi di secondo livello  
*Emilio Porcaro* 41

4. Promuovere la qualità nell'istruzione degli adulti: il contributo della valutazione tra pari  
*Sylvia Liuti, Chiara Marchetta* 59

5 La nuova strategia "*Union of skills*": un ponte tra competenze, qualità e valutazione in Europa  
*Concetta Fonzo, Laura Evangelista* 67

## RUBRICA EMPOWERMENT 77

1. La cultura dei dati statistici a supporto del cambiamento sociale ed economico: l'esperienza di

collaborazione tra ISTAT e Forum Nazionale del Terzo Settore <i>Lorenza Viviano, Carlo Declich, Massimo Novarino, Patrizia Bertoni, Mauro Giannelli</i>	79
2. The Apulian Spring, Twenty Years Later <i>Gabriele Di Palma</i>	87
3. Valutare l'innovazione sociale in tempo reale <i>Alfonso Molina, Mirta Michilli</i>	97
4. Sviluppo della piattaforma AI-Driven per la gestione integrata della valutazione della formazione - INSIGHT (Indicators and Stakeholders Integration for Generative Evaluation and Holistic Training) <i>Vivaldo Moscatelli, Anna Suozzi</i>	107
SAGGI	117
1. L'utilizzo della valutazione in un processo iterativo di supporto alla programmazione: il caso del Fondo Nuove Competenze <i>Virgilio Buscemi, Francesca Catapano, Paola Paris, Alessandra Luisa Parisi, Dario Quatrini, Anna Teselli</i>	119
2. Evaluating Micro-Credentials in Europe & Southeast Asia <i>Radziah Adam, Manuela Costone, Francesco Sanasi, Federica Sancillo</i>	149
3. Methodology for Designing and Creating Rubrics to Assess Competencies <i>Claudia H. Aguayo-Hernández, María Jose Pineda-Garín, Soraya Huereca-Alonzo, Patricia Vázquez-Villegas</i>	177
4. La valutazione di fronte alle sfide della transizione digitale: una riflessione a partire dall'esperienza di	

mappatura delle politiche di contrasto alla povertà educativa minorile <i>Eleonora Rossero, Gaia Testore</i>	205
5. La valutazione nei progetti contro la povertà educativa: sfide e strategie <i>Valentina Ghibellini</i>	239
6. Primi output della ricerca “Universitabile: indagine sull’inclusione sociale degli studenti con disabilità e DSA nel contesto universitario romano” <i>Carlotta Antonelli</i>	275
APPROFONDIMENTO	307
Finalmente al via il Sistema Nazionale di Valutazione dei Dirigenti Scolastici <i>Licia Cianfriglia</i>	309
RECENSIONE	317
Recensione del libro “Orientamento educativo e professionale” <i>Speranzina Ferraro</i>	319

# 1. L'UTILIZZO DELLA VALUTAZIONE IN UN PROCESSO ITERATIVO DI SUPPORTO ALLA PROGRAMMAZIONE: IL CASO DEL FONDO NUOVE COMPETENZE

di Virgilio Buscemi, Francesca Catapano, Paola Paris, Alessandra Luisa Parisi, Dario Quatrini, Anna Teselli\*

**Abstract:** Il caso della valutazione del PON SPAO 2014-2020, in particolare degli interventi finanziati con il FNC, sembra lasciare intendere che la valutazione di un programma possieda una maggiore utilità per il decisore se inquadrata in un processo continuativo. Il paper intende illustrare il caso e verificare se l'incremento dell'efficacia dell'azione pubblica sia in qualche modo attribuibile ad un efficace utilizzo delle risultanze di un processo valutativo basato su una visione prospettica che consente di apprezzare fattori di successo e "malfunzionamenti" nei processi di governance.

**Parole chiave:** valutazione di processo, formazione, Fondo Nuove Competenze, imprese, governance.

**Abstract:** The evaluation of the NOP SPAO 2014-2020, particularly the one on the interventions funded by the FNC, seems to suggest that program

---

\* Virgilio Buscemi, Lattanzio KIBS S.p.A., [buscemi@lattanziokibs.com](mailto:buscemi@lattanziokibs.com); Francesca Catapano, Lattanzio KIBS S.p.A., [catapano@lattanziokibs.com](mailto:catapano@lattanziokibs.com); Paola Paris, Lattanzio KIBS S.p.A., [paris@lattanziokibs.com](mailto:paris@lattanziokibs.com); Alessandra Luisa Parisi, Lattanzio KIBS S.p.A., [parisi@lattanziokibs.com](mailto:parisi@lattanziokibs.com); Dario Quatrini, Lattanzio KIBS S.p.A., [quatrini@lattanziokibs.com](mailto:quatrini@lattanziokibs.com); Anna Teselli, Lattanzio KIBS S.p.A., [teselli@lattanziokibs.com](mailto:teselli@lattanziokibs.com).

evaluation is more useful for decision-makers when integrated into an ongoing process. This paper aims to present the case and examine whether the enhanced effectiveness of public action can be attributed to the effective use of evaluation findings, which are based on a forward-looking approach that highlights success factors and governance ‘malfunctions’.

**Keywords:** process evaluation, training, Fondo Nuove Competenze, enterprises, governance.

## *Introduzione*

Il Programma Operativo Nazionale Sistemi di Politiche Attive per l’Occupazione (PON SPAO) 2014-2020 è stato oggetto di diverse attività di valutazione, quelle che potremmo definire “interne”, analisi elaborate da esperti dell’Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro – ANPAL (Autorità di Gestione del Programma – AdG), che hanno valutato l’efficacia di alcuni interventi specifici, e quelle condotte da un valutatore indipendente<sup>1</sup>, individuato con procedura di evidenza pubblica, che ha condotto una valutazione complessiva dell’efficacia del Programma (il contratto di valutazione ha avuto la durata di 4 anni, dal 2019 al 2023), realizzando anche degli affondi valutativi specifici su alcune questioni ritenute particolarmente rilevanti al fine di fornire un contributo di indirizzo al programmatore e ai diversi portatori di interesse.

Tra queste analisi tematiche sono state realizzate due valutazioni sul Fondo Nuove Competenze (Lattanzio KIBS, IRIS Srl, 2021 e 2023), condotte in distinte fasi attuative del Programma. Esse hanno consentito di verificare come queste azioni si siano dispiagate nel tempo, individuando anche quelli che potremmo definire fattori critici di successo, e, soprattutto, di apportare alcune

---

<sup>1</sup> Il RTI tra Lattanzio KIBS Benefit Corporation SpA e IRIS Srl.

modificazioni alla strategia e all'approccio operativo adottato nella realizzazione degli interventi al fine di migliorare l'efficacia e la qualità dei progetti attuati dalle imprese e cofinanziati con i fondi comunitari.

Questa azione valutativa ha in qualche modo tentato di strutturarsi come un processo utile ai decisori per definire le migliori e più opportune modalità attuative e per massimizzare così gli effetti positivi degli investimenti realizzati nelle aziende e nei territori interessati. In questa direzione, un aspetto centrale è senza dubbio rappresentato dalla funzionalità della relazione committente – valutatore (Buscemi e Cristiano, 2023).

L'utilizzo della valutazione è un tema sempre più radicato nella comunità scientifica e professionale dei valutatori. Infatti, per dare concretezza alle analisi realizzate, utilizzare i risultati della valutazione è di fatto imprescindibile perché essa acquisti senso.

Nella programmazione comunitaria, e in particolare negli ultimi due cicli di programmazione completati (2007-2013 e 2014-2020), sono stati elaborati e attuati diversi dispositivi ed espedienti per favorire l'utilizzabilità della valutazione nel processo di attuazione dei Programmi.

È opportuno soffermarsi su quelli che sono i fattori e i metodi in grado di massimizzare l'utilità dell'esercizio valutativo, facendo emergere gli elementi di replicabilità e le prospettive per il futuro perché la valutazione possa essere sempre più efficace, utile e utilizzata.

### *1. Il tema dell'utilizzo in letteratura*

Il tema dell'utilità e dell'utilizzo della valutazione è stato molto approfondito dalla comunità dei valutatori e degli accademici, a partire dagli studi di Weiss (1977) e Patton (1978), fino a quelli più



recenti e “nostrani” di Bezzi (2016) e Stame (2016, 2022).

La valutazione è uno strumento a supporto del processo decisionale, che favorisce un’azione più consapevole e riflessiva. L’obiettivo di questo processo diventa così il cambiamento e il miglioramento (Stame, 2016), un processo che potremmo in questo senso definire «metablitico» (Buscemi, 2024).

Già a partire dagli anni Novanta nella comunità scientifica dei valutatori si diffonde la consapevolezza che l’utilizzo della valutazione sia un aspetto decisivo per innescare un cambiamento. Weiss nel 1997 sostiene che ciò che distingue la valutazione da ogni altro tipo di ricerca sociale è la sua finalità pratica: deve servire a orientare l’azione pubblica e deve essere usata. La valutazione è in questa prospettiva una teoria del cambiamento, fattore fortemente connaturato alla valutazione, che la caratterizza, tanto che potremmo affermare che «la valutazione o è utile o non è valutazione».

In letteratura si parla anche di «valutazione orientata all’utente» (Patton, 1997). L’utilità, in questo caso, si concretizza nel corso della valutazione e si sviluppa quindi durante il processo. Da questo punto di vista, la partecipazione all’esercizio valutativo è un fattore che enfatizza la sua efficacia e utilizzabilità, perché si può meglio comprendere come si svolgano i fenomeni e mettere a punto i correttivi apportabili in corso d’opera.

Proprio nel coinvolgimento del maggior numero di soggetti interessati, e attraverso un approccio guidato dalla trasparenza e alla piena partecipazione, si rende più utile la valutazione per tutti i portatori di interesse. In questo modo la valutazione può realmente essere uno strumento “illuminativo” per il decisore.

Il caso qui analizzato intende dimostrare quanto la valutazione possa essere utile e come essa possa rappresentare un concreto agente di cambiamento. Ciò però avviene soltanto se si verificano alcune precondizioni in grado di scatenare le potenzialità

evolutive dell'esercizio valutativo. In estrema sintesi, questi fattori sono:

- la presenza di cultura valutativa presso l'Amministrazione;
- l'organizzazione puntuale del processo;
- il rapporto continuativo con l'utilizzatore (in questo caso l'AdG);
- la massima partecipazione di tutti gli attori rilevanti;
- la disseminazione efficace dei risultati;
- l'attenzione al *follow-up*.

Si tratta di punti chiave, non di principi esaustivi, in grado di conferire però la massima utilità e utilizzabilità al processo valutativo.

In quest'ottica, l'esperienza illustrata nelle pagine seguenti dimostra come l'incremento dell'efficacia dei programmi comunitari, e quindi dell'azione pubblica, sia in qualche modo attribuibile ad un efficace utilizzo delle risultanze delle analisi valutative. Il caso studio evidenzia il coinvolgimento attivo e significativo degli *stakeholder* nelle attività di valutazione, sia in qualità di testimoni privilegiati per le indagini dirette, sia come riferimento per l'individuazione dei fabbisogni di analisi e la costruzione delle domande valutative. Inoltre, la reiterazione negli anni del processo valutativo, accompagnata da una certa continuità di interazione con l'Amministrazione e dalla crescente predisposizione da parte del *policy-maker* a recepire i risultati della valutazione e a utilizzarli nella programmazione, ha consentito di apprezzare fattori di successo e "malfunzionamenti" nei processi di *governance* e nei risultati o impatti ottenuti. Va sottolineato che il FNC è stato oggetto di analisi e approfondimenti da parte di soggetti e strutture differenti, oltre alla valutazione indipendente, offrendo una pluralità di punti di vista sul tema.

I capitoli che seguono approfondiranno nel dettaglio il caso del FNC, ricostruendone le principali tappe, le modalità operative adottate e i risultati emersi, con l'obiettivo di offrire una lettura

concreta e contestualizzata dei meccanismi attraverso cui la valutazione ha contribuito al miglioramento dell'azione pubblica.

## *2. Il contesto della valutazione: le politiche europee e nazionali per promuovere le competenze*

Nell'analisi del caso valutativo relativo al Fondo Nuove Competenze, sullo sfondo hanno agito il quadro europeo e nazionale delle politiche adottate nel campo della promozione delle competenze, nonché la capacità di investimento in questo ambito su lavoratori e cittadini. In Italia, nel triennio 2020–2022 la partecipazione degli adulti (di età compresa tra i 25 e i 64 anni) a corsi di istruzione e formazione ha avuto un andamento instabile, con un calo durante il Covid-19, seguito da una ripresa e, infine, da una stabilizzazione. Nonostante la crescita post-pandemica, l'Italia resta lontana dalla media europea, con un divario che è aumentato nel 2022, raggiungendo una differenza di oltre due punti percentuali (11.9% dato medio europeo; 9.6% dato italiano): la posizione italiana scende così dal sedicesimo al diciottesimo posto nel confronto europeo (INAPP, ANPAL, 2023).

Le cause che spiegano il ritardo dell'Italia sono rintracciabili nelle scarse possibilità di accesso alle opportunità formative, soprattutto da parte dei gruppi vulnerabili – in particolare, adulti con un basso livello di istruzione o di qualificazione professionale. Le disuguaglianze nella partecipazione alla formazione sono evidenti se si osserva la distribuzione in base alla condizione professionale: le professioni più qualificate hanno maggiori opportunità di apprendimento, mentre in quelle con minore qualificazione la partecipazione diminuisce notevolmente (INAPP, ANPAL, 2023).

Il basso livello di partecipazione della popolazione adulta italiana ai processi educativi e formativi, insieme alla scarsa

propensione delle imprese a investire in capitale umano, nel lungo periodo, rischia di ostacolare la crescita economica e il progresso civile del Paese.

Anche tenendo conto delle criticità di ciascun Paese membro, la Commissione europea, a partire dal 2020, ha messo in campo un quadro strategico ed una serie di raccomandazioni, per favorire lo sviluppo delle competenze dei cittadini – anche attraverso una maggiore partecipazione alla formazione continua e al *lifelong learning* in generale – e con una particolare attenzione a temi quali la disoccupazione giovanile, il rilancio dell'apprendistato, la riqualificazione su competenze *green* e le *just transitions* verso una società indipendente dai combustibili fossili.

In primis, la Nuova Skills Agenda, presentata a giugno 2020, aggiorna l'Agenda del 2016 e sancisce le linee di indirizzo per lo sviluppo di percorsi formativi e competenze attraverso gli investimenti europei (Programmazione 2021–2027 e Next Generation), nazionali e privati. Gli obiettivi quantitativi, da raggiungere entro il 2025, riguardano l'innalzamento della partecipazione alle attività formative di adulti occupati e disoccupati. Tra le iniziative promosse è possibile citare il Pact for Skills, finalizzato a supportare le organizzazioni pubbliche e private nell'*upskilling* e *reskilling* mediante la messa a sistema degli strumenti proposti dalla Commissione europea, e le microcredenziali, ovvero attestazioni di parte datoriale sull'acquisizione di competenze da parte dei lavoratori, finalizzate a rendere più flessibile la spendibilità delle competenze acquisite sul lavoro.

Con l'obiettivo di favorire la modernizzazione e l'armonizzazione dei sistemi di formazione professionale degli Stati membri, è stata firmata a novembre 2020 dai Ministri competenti in materia di formazione professionale dei 27 Stati UE, dalle Parti Sociali e dalla Commissione, la Dichiarazione di Osnabruck, la quale aggiorna il processo di Copenaghen avviato nel 2000. Nel rispetto della scadenza

concordata con la Commissione europea, il Ministero del Lavoro e il Ministero dell'Istruzione hanno trasmesso alla Commissione europea a maggio 2022 il Piano Nazionale di Attuazione (PNA), in osservanza dei sei gruppi di riforme specificati nella Raccomandazione sul futuro della Formazione Professionale<sup>2</sup> e delle azioni specifiche esplicitate nella Dichiarazione di Osnabruck. Per affrontare le sfide che il sistema formativo italiano è chiamato a fronteggiare, il PNA individua una serie di misure collocabili all'interno di tre direttrici d'intervento, che riguardano l'attrattività dei servizi educativi e formativi, la progettazione ed erogazione di un'offerta formativa adeguata e personalizzata, la messa a regime e la promozione di processi di Individuazione, Valutazione e Certificazione – IVC delle competenze.

Lo scorso anno, la Commissione ha presentato un nuovo Piano d'azione per affrontare le "Carenze di manodopera e di competenze nell'UE" (COM(2024) 131 final) e per conseguire gli obiettivi principali fissati dal Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>3</sup> per il 2030 in materia di competenze e occupazione, che stabiliscono che almeno il 78% della popolazione in età lavorativa abbia un lavoro e il 60% degli adulti partecipi a formazioni annuali. Il Piano, che costituisce uno dei risultati dell'Anno europeo delle competenze, vuole intervenire sui seguenti settori: i) sostenere l'attivazione delle categorie sottorappresentate nel mercato del lavoro; ii) fornire sostegno allo sviluppo di competenze, alla formazione e all'istruzione; iii) migliorare le condizioni di lavoro; iv) migliorare la mobilità equa all'interno dell'UE per i lavoratori e i discenti; v) attrarre talenti da Paesi terzi.

Gli indirizzi strategici contenuti nei documenti appena descritti disciplinano il nuovo paradigma dell'azione programma-

---

<sup>2</sup> Raccomandazione del Consiglio europeo (2020/C 417/01).

<sup>3</sup> Istituito nel 2017 rappresenta il quadro di riferimento per il sostegno dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti.

toria, a livello comunitario, in materia di politiche sociali, politiche attive del lavoro e della qualificazione del capitale umano.

A livello nazionale, nel 2015 è stata avviata la riforma del settore delle politiche per il lavoro con il decreto legislativo n. 150, attuativo del Jobs Act sul versante del riordino in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive<sup>4</sup>. Con il Decreto viene istituita una Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro composta da soggetti pubblici e privati, in cui l'ANPAL neocostituita esercita un ruolo di coordinamento, nel rispetto dei mandati istituzionali affidati a Ministero del Lavoro, Regioni e Province autonome. Lo stesso Accordo di Partenariato per il ciclo programmatico 2014-2020 prevede un forte intervento sul fronte delle politiche attive del lavoro, destinato a realizzare ed accompagnare le riforme strutturali avviate dall'Italia; in quest'ottica è stato approvato Il PON SPAO 2014–2020.

La programmazione e l'attuazione del PON SPAO accompagnano le diverse fasi di messa a terra di questa complessa riforma che sconta fin dal suo avvio l'esito negativo del referendum costituzionale (dicembre 2016), che avrebbe dovuto spostare in modo significativo le competenze in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego, di collocamento e di politiche attive dai livelli regionali a quello nazionale. Tra gli effetti principali della mancata riforma costituzionale, c'è il mantenimento della distinzione organizzativa tra l'ANPAL e i servizi per l'impiego territoriali, i quali restano di competenza regionale; tale mancanza ha reso molto complessa la realizzazione delle funzioni di coordinamento attribuite dalla norma all'Agenzia nazionale. Nei fatti ciò ha consolidato il funzionamento di 21 sistemi pubblici per l'impiego, con politiche attive per il lavoro e sistemi locali di offerta caratterizzati da notevoli differenze e spesso

---

<sup>4</sup> Il disegno normativo è stato completato poi dalla emanazione del decreto ministeriale che ha definito gli indirizzi triennali e gli obiettivi annuali in materia di Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro (D.M. 4/2018 e s.m.i.), il sistema degli indicatori di misurazione del raggiungimento degli obiettivi annuali (Allegato A) e i Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) dei Servizi per l'impiego (Allegato B).

non dialoganti tra di loro, cosa che non ha contribuito a ridurre i divari territoriali esistenti.

Nel suo impianto programmatico e attuativo, il PON SPAO si è concentrato sul finanziamento di azioni di sistema e interventi alle persone a sostegno dell'attuazione delle politiche attive del lavoro principalmente rispetto a quattro tipologie di intervento:

- il supporto alle varie misure di incentivazione messe a disposizione delle imprese per l'assunzione di determinati target più vulnerabili. La gestione è stata affidata all'INPS;
- le attività a gestione diretta da parte di ANPAL, relative all'implementazione del sistema informativo per il lavoro, alla realizzazione di specifiche attività di analisi, monitoraggio e valutazione, di sostegno alle competenze degli operatori e di capacitazione dei soggetti pubblici e privati;
- i piani di attività in capo a ANPAL Servizi per il supporto nazionale e l'accompagnamento ai territori nella realizzazione dei nuovi modelli di gestione dei servizi per il lavoro;
- l'investimento sui monitoraggi e sulle attività di analisi affidati all'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche – INAPP, finalizzati a fornire dati e informazioni a sostegno dell'attuazione delle politiche attive del lavoro.

Negli ultimi anni di attuazione del PON SPAO, le politiche attive del lavoro sono state ulteriormente riformate sulla base di quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), al fine di: i) promuovere la revisione della *governance* del sistema della formazione professionale in Italia, attraverso l'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze; ii) sostenere l'occupabilità dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante l'ampliamento delle misure di politica attiva del lavoro, nell'ambito del nuovo Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL); iii) lanciare il Programma di investimento "Sistema duale", per promuovere l'acquisizione di nuove competenze da parte dei giovani

tra i 15 e i 25 anni, spingendo sull'alternanza scuola-lavoro e sul contratto di apprendistato duale per migliorare il *mismatch* tra domanda e offerta di competenze nel mercato del lavoro. Anche nella programmazione 2021-2027, i Programmi Nazionali co-finanziati dal Fondo Sociale Europeo Plus, tra cui il Programma Nazionale Giovani, Donne, Lavoro 2021-2027, operano in sinergia con le seguenti iniziative, puntando a garantire un grado elevato di integrazione reciproca.

Infine, con il decreto-legge n. 75 di giugno 2023 è stata soppressa l'ANPAL, l'Agenzia che negli intenti del D.lgs. n. 150/2015 avrebbe dovuto assicurare l'attuazione della riforma della *governance* e delle misure di politica attiva in Italia. Il PON SPAO si chiude, dunque, con la soppressione della stessa Agenzia, avendo alle spalle un processo pluriennale di discontinuità delle politiche che avrebbero dovuto riformare il sistema di misure in tema lavoro anche attraverso l'utilizzo dei fondi europei. Tutte le funzioni dell'ANPAL, incluso l'utilizzo delle risorse europee e quindi la gestione dei Programmi Nazionali 2021-2027, sono state attribuite al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

In questo quadro, il Fondo Nuove Competenze – (FNC) è stato istituito dal decreto-legge 'Rilancio' n. 34 del 19 maggio 2020, modificato successivamente dal decreto-legge n. 104 del 14 agosto 2020, con l'obiettivo di contrastare gli effetti economici della pandemia da Covid-19 e rappresentare un'opportunità per lo sviluppo del capitale umano nei processi di transizione digitale ed ecologica delle imprese.

La misura è stata sostenuta con diverse fonti finanziarie: nella sua prima edizione mediante risorse a valere sul PON SPAO 2014-2020 e sul decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante 'Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia'; nella seconda edizione mediante risorse dell'iniziativa REACT-EU, affluite



nel PON SPAO; infine, l'ultima edizione è stata finanziata con risorse a valere sul PN Giovani, donne e lavoro 2021–2027.

### *3. Le attività di valutazione sul Fondo Nuove Competenze*

Come anticipato in premessa, il valutatore indipendente del PON SPAO 2014–2020 ha realizzato per ANPAL un ampio lavoro di analisi, conducendo cinque valutazioni operative, di cui tre sull'andamento generale del Programma; tre rapporti strategici, tra cui anche un focus sul contributo del PON SPAO alla Garanzia Giovani; e cinque approfondimenti tematici: tra questi, particolare rilievo ha avuto l'indagine sul FNC.

La committenza ha scelto un approccio unitario alla valutazione, predisponendo un servizio pluriennale che potesse garantire continuità, flessibilità e maggior efficacia in termini di capacità di orientare le scelte del decisore. Il valutatore ha così assunto un ruolo di riferimento affidabile, non più esclusivamente esterno al processo, ma capace, pur preservando la propria indipendenza di giudizio, di offrire un supporto tempestivo e mirato su problematiche emergenti che hanno richiesto un approfondimento specifico durante il percorso. Un esempio emblematico in tal senso è proprio l'approfondimento sul FNC: l'esigenza di approfondire questa *policy* è emersa su richiesta della committenza nel corso dell'erogazione del servizio e, con l'avanzare dell'attuazione, si è deciso di aggiornare i risultati, avviando un nuovo *focus* valutativo sulla seconda edizione dell'Avviso.

L'importanza del FNC emerge nel contesto post-pandemico, caratterizzato da una crisi socioeconomica che ha evidenziato la necessità di strumenti a sostegno dell'occupazione e dello sviluppo di nuove competenze. Il FNC rappresenta una sperimentazione unica nel panorama italiano, in quanto consente alle imprese di accedere a

un contributo a fondo perduto per investire sulla formazione dei propri dipendenti rimodulandone l'orario lavorativo. L'accesso al fondo è vincolato – e anche questa è una novità – alla stipula di accordi collettivi che, oltre alla rimodulazione dell'orario di lavoro, devono prevedere i progetti formativi, il numero dei lavoratori coinvolti nell'intervento e il numero di ore destinate alla formazione. Si tratta, quindi, di uno strumento che chiama in causa il protagonismo di imprese, organizzazioni datoriali e sindacali, nell'individuare i fabbisogni di nuove o maggiori competenze, dovute a innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo di prodotto o servizi in risposta alle mutate esigenze produttive, e dei relativi percorsi di *upskilling* e *reskilling* dei lavoratori.

Nonostante il carattere sperimentale dell'azione, il FNC, sin dalla sua prima edizione, ha registrato un altissimo livello di partecipazione da parte delle imprese, che ha portato all'esaurimento delle risorse e alla costituzione di una lista di attesa per le aziende che non hanno potuto beneficiare del contributo pur avendo presentato l'istanza. Da qui, è emersa la necessità di analizzare la distribuzione territoriale nell'utilizzo del Fondo, verificando se le risorse siano state equamente distribuite o se si siano concentrate in specifiche aree del Paese; di approfondire se le Micro, Piccole e Medie Imprese (MPMI), che costituiscono la spina dorsale del sistema produttivo italiano, siano riuscite ad accedervi o se l'iniziativa sia stata sfruttata prevalentemente dalle grandi imprese; e di analizzare il coinvolgimento delle organizzazioni firmatarie degli accordi.

Sono diverse, quindi, le motivazioni per cui è risultato rilevante procedere alla valutazione del FNC, in modo da misurarne gli effetti, individuare i punti di forza e di debolezza e apportare eventuali correttivi. Un'analisi approfondita e continuativa nel tempo ha permesso di fornire indicazioni utili all'Amministrazione, al fine di migliorare l'efficacia dello strumento e garantire un'adeguata integrazione con i processi di riconversione produttiva in corso e i

relativi fabbisogni di *upskilling* e *reskilling* delle competenze professionali.

### *3.1 Le attività di valutazione sul Fondo Nuove Competenze*

Come anticipato, attraverso il Fondo sono stati finanziati due Avvisi, rispettivamente approvati il 4 novembre 2020 e il 10 novembre 2022, per supportare le imprese nella transizione verso nuovi modelli produttivi e organizzativi, elevando il capitale umano e aiutando i lavoratori ad acquisire nuove competenze; in aggiunta, con la seconda edizione del bando, ANPAL, quale soggetto gestore, ha inteso sostenere l'acquisizione di competenze in risposta alle transizioni ecologiche e digitali.

Le risorse destinate al FNC sono state incrementate nel tempo: 730 milioni di euro per il primo Avviso (2020-2021), di cui 230 milioni provenienti dal PON SPAO e 500 milioni dal bilancio nazionale, e 1,18 miliardi di euro per il secondo (2022-2023), di cui 1 miliardo dai fondi REACT-EU del PON SPAO.

L'aiuto concesso consisteva nel rimborso dei costi relativi alle ore di lavoro ridotte per la frequenza di percorsi di sviluppo delle competenze da parte dei lavoratori, con un rimborso del 100% per il primo Avviso e una riduzione al 60% per il secondo, salvo specifiche condizioni che avrebbero permesso il 100% del rimborso. Il secondo Avviso ha introdotto un limite massimo al contributo di 10 milioni di euro.

I soggetti ammissibili al contributo pubblico sono i datori di lavoro privati (imprese di qualsiasi dimensione), compresi anche i liberi professionisti che abbiano dei dipendenti, e, a partire dalla seconda edizione, le società a partecipazione pubblica. Inoltre, vi era la possibilità per i Fondi interprofessionali di presentare istanza cumulativa di accesso in nome e per conto delle imprese aderenti.

Le imprese dovevano stipulare accordi sindacali o territoriali per rimodulare l'orario di lavoro e orientarlo verso percorsi di formazione, specificando il progetto formativo, il numero di lavoratori coinvolti, le ore da destinare alla formazione e i fabbisogni del datore di lavoro; nel secondo Avviso, bisognava prevedere anche i processi, nell'ambito delle transizioni *green* e digitali, in funzione dei quali era necessario l'aggiornamento delle professionalità dei lavoratori.

I progetti formativi dovevano essere personalizzati e progettati per competenze, a seguito di una valutazione in ingresso del lavoratore e secondo gli standard del Repertorio nazionale e dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni; per il secondo Avviso, l'accrescimento delle competenze dei lavoratori doveva essere individuato nell'ambito delle classificazioni internazionali dell'Agenzia per l'Italia digitale, con riferimento ai processi nell'ambito della transizione digitale, e dell'*European Skills, Competences, Qualifications and Occupations*, con riferimento ai processi nell'ambito della transizione ecologica. Infine, i percorsi di sviluppo delle competenze permettevano il conseguimento di una qualificazione riferita al Repertorio nazionale/regionale, che doveva attenersi almeno al livello EQF 3 per il secondo Avviso; mentre, in caso di bisogni formativi non direttamente riferibili ad un'intera qualificazione, questi dovevano concludersi con almeno un'attestazione finale di messa in trasparenza degli apprendimenti referenziati alle aree di attività dell'Atlante del lavoro. Le attestazioni degli esiti formativi dovevano essere rilasciate da un ente accreditato alla formazione professionale o da un ente titolato.

La formazione poteva durare massimo 250 ore con il primo Avviso, mentre per il secondo la durata è stata ridotta prevedendo un limite minimo di 40 ore e massimo di 200 ore; inoltre, doveva concludersi entro 90 o 120 giorni per il primo Avviso e 150 giorni per il secondo Avviso dall'approvazione della domanda di finanziamento. Questa poteva essere erogata in entrambi i casi da enti accreditati

alla formazione, dalle università, dagli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, dai CPIA, dagli ITS e dai Fondi paritetici interprofessionali, mentre con il secondo bando è stata rimossa la possibilità di svolgere la formazione internamente all'azienda.

A livello finanziario, con il primo Avviso la formazione poteva essere sovvenzionata dall'impresa, accedendo per tramite di Avvisi in conto sistema emanati dai Fondi paritetici interprofessionali o dal Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori, mentre per il secondo è stato previsto che la formazione venisse di norma finanziata attraverso i Fondi paritetici interprofessionali aderenti all'iniziativa, dando comunque la possibilità ai datori di lavoro, nel caso in cui decidevano di non accedere alla formazione attraverso i Fondi aderenti all'iniziativa, di finanziarla attraverso il contributo di finanziamenti regionali o nazionali e di altri Fondi interprofessionali non aderenti al FNC.

Dopo le verifiche e le eventuali integrazioni relative all'istanza, ai fini dell'approvazione, ANPAL richiedeva alle Regioni/Province Autonome interessate un parere sul progetto formativo. Decorsi i 10 giorni dalla data di richiesta, il parere veniva acquisito positivamente per silenzio-assenso<sup>5</sup>. In aggiunta, a partire dal secondo Avviso, a seguito del parere positivo da parte della Regioni/PA, ANPAL doveva richiedere al Fondo paritetico interprofessionale conferma rispetto all'effettiva adesione del datore di lavoro al Fondo e la coerenza del progetto formativo condiviso dal datore di lavoro con ANPAL e il Fondo stesso.

---

<sup>5</sup> Con il secondo Avviso è stato specificato, a seguito delle difficoltà riscontrate con il primo in termini di attribuzione delle competenze delle Regioni/PA a valutare i progetti formativi, che il parere sul progetto venisse dato dalla Regioni/PA nella quale si trovava la sede operativa presso cui prestavano servizio i lavoratori per cui avanzava richiesta di contributi, e non quella legale.

Completate le verifiche, il contributo veniva erogato dall'INPS, in qualità di organismo pagatore.

### *3.2 I risultati dei focus valutativi sul FNC*

Per comprendere lo stato di attuazione della misura, la valutazione ha integrato metodi quantitativi e qualitativi: sono state condotte analisi *desk* su dati da fonti pubbliche e dal sistema di monitoraggio nazionale, è stato mantenuto un confronto costante con l'AdG e la struttura di supporto, e sono state realizzate interviste a testimoni privilegiati. A distanza di due anni, è stato realizzato un ulteriore *focus* valutativo riguardante il secondo Avviso, che ha messo in luce come alcune delle raccomandazioni e dei suggerimenti del primo approfondimento fossero stati recepiti dall'Amministrazione nella riproposizione della misura.

La partecipazione alla prima edizione del FNC è stata significativa, con 3.593 istanze presentate, distribuite principalmente tra Sud e Isole (46%) e in modo abbastanza omogeneo tra Nord (30%) e Centro (24%). Tre regioni hanno concentrato oltre il 50% delle richieste: Campania (23%), Lazio (17%) e Lombardia (14%). L'88% delle istanze è stato presentato in forma singola. I finanziamenti hanno coperto circa 30 milioni di ore di lavoro, coinvolgendo quasi 270 mila lavoratori in percorsi di formazione della durata media di 110 ore. Il Nord ha registrato il maggior numero di lavoratori coinvolti (57%), ma realizzando percorsi formativi più brevi rispetto a Centro e Sud. L'ampia partecipazione delle imprese ha rappresentato uno dei motivi dell'incremento di risorse sul FNC nel secondo Avviso.

L'analisi qualitativa ha permesso di evidenziare come questo successo si possa attribuire *in primis* alla scelta innovativa rispetto alle modalità di accesso al Fondo: aver messo come condizione vincolante per utilizzare le risorse la presentazione di un accordo sindacale per la riduzione dell'orario di lavoro in funzione di un

percorso di riqualificazione delle competenze ha messo in moto processi partecipativi negoziali e di contrattazione che hanno condotto all'emersione dei fabbisogni sia delle imprese sia dei lavoratori. Da qui le tante istanze presentate ed i molteplici accordi sindacali stipulati anche nelle aree caratterizzate da condizioni di maggiore deprivazione economica e svantaggio nei sistemi produttivi, ad esempio le aree del Mezzogiorno.

I limiti del sistema informativo hanno rappresentato una delle principali criticità nell'attuazione della misura, poiché tutte le informazioni relative alle istanze avanzate dai beneficiari sono confluite in un'unica piattaforma con forti restrizioni strutturali. Una delle principali problematiche del primo Avviso è stata la scelta di registrare esclusivamente la sede legale delle imprese beneficiarie, senza considerare le sedi operative, spesso distribuite in diverse regioni italiane. Questa decisione ha determinato una rappresentazione non sempre attendibile della distribuzione territoriale delle istanze, rendendo complessa l'attribuzione della responsabilità regionale per la valutazione dei progetti formativi, richiesta da ANPAL. La mancanza di dati su dimensione aziendale e settore produttivo ha ostacolato una valutazione mirata del FNC e ha impedito di comprendere il reale accesso delle MPMI alla misura e di individuare i settori con maggiori esigenze di formazione. In aggiunta a questo, la modalità di raccolta delle informazioni relative ai progetti formativi è avvenuta nell'ambito del primo Avviso solo in formato cartaceo, aspetto che ha reso complessa la verifica iniziale da parte delle Regioni/PA e la valutazione finale da parte di ANPAL.

Un ulteriore elemento di criticità ha riguardato il limitato coinvolgimento delle Regioni e dei Fondi interprofessionali nel processo di partecipazione alla misura. Le Regioni non hanno, in realtà, partecipato attivamente al processo di verifica iniziale dei progetti formativi presentati dalle imprese ad ANPAL. La maggior parte delle Amministrazioni ha, infatti, prediletto come modalità di

approvazione il silenzio-assenso. Grazie alle interviste ai testimoni privilegiati sono state individuate alcune esperienze positive: in alcuni casi sono state fornite indicazioni al fine di migliorare *a priori* i progetti formativi, in altri sono state predisposte delle linee guida per accompagnare i responsabili regionali nell'approvazione dei percorsi formativi. Anche da un punto di vista finanziario, il contributo delle Regioni/PA nel co-finanziare la misura è risultato scarso. Contrariamente a quanto previsto è stata, inoltre, disattesa la partecipazione dei Fondi interprofessionali alla misura. La possibilità di presentare domande cumulative tramite i Fondi interprofessionali è stata inserita al fine di incentivare la partecipazione delle PMI e agevolare le attività di verifica di ANPAL, ma solo due Fondi hanno avanzato domanda. Molte imprese hanno, al contrario, fatto ricorso ai Fondi solamente in una fase successiva alla presentazione, creando ulteriori problemi di gestione dell'intervento. Se ne deduce, quindi, che siano state le imprese in modo nettamente prevalente a coprire i costi dei progetti formativi, ma mancano informazioni puntuali su questo aspetto.

Benché il secondo Avviso prevedesse un coinvolgimento prioritario dei Fondi interprofessionali nella fase di predisposizione e di finanziamento della formazione, dalle informazioni ricostruite attraverso il confronto con i testimoni privilegiati, sono emerse difficoltà sostanziali sul versante di una vera e propria progettazione partecipata.

Il secondo Avviso attribuisce maggiore importanza alla progettazione formativa, che deve essere personalizzata e organizzata per competenze; tant'è che viene anche stabilita una durata minima della formazione (40 ore) nonché un potenziamento delle modalità di IVC delle competenze acquisite, prevedendo il conseguimento di una qualificazione almeno di livello EQF 3, ai sensi della Raccomandazione europea del 19/12/2016. Tuttavia, dal confronto con i testimoni privilegiati, è emerso come proprio questi processi abbiano



rappresentato un fattore di rallentamento dell'attuazione, in quanto molte Regioni non avevano ancora recepito completamente le disposizioni previste dal d.lgs.n. 13/2013 e rese operative nelle Linee guida nazionali del 2021 in materia di servizi IVC. Inoltre, i Repertori regionali e lo stesso Atlante del lavoro non risultavano ancora allineati con le competenze spinte dalla transizione digitale ed ecologica.

Sul versante delle buone pratiche, occorre sottolineare come nel secondo Avviso sia stata adottata una specifica modalità di calcolo del costo orario retributivo e contributivo, che ha consentito una significativa semplificazione delle procedure e insieme una flessibilizzazione dell'approccio del costo standard più adattabile alle esigenze di funzionamento del Fondo.

Nell'ultimo *focus* valutativo, infine, anche alla luce di quanto già implementato sul secondo Avviso del FNC sulla base delle precedenti raccomandazioni, il valutatore ha raccolto una serie di considerazioni e suggerimenti che riguardavano:

- la necessità di potenziare il sistema informativo in cui confluiscono le informazioni delle istanze da parte dei beneficiari del FNC, anche in termini di rilascio dei dati di esito e degli indicatori di risultato. Si evidenzia la necessità di migliorare la rilevazione delle informazioni relative alle sedi operative delle imprese che hanno presentato istanza, alla loro dimensione ed al settore produttivo di appartenenza, così da consentire di realizzare valutazioni più mirate rispetto alla partecipazione delle MPMI, agli effetti di concentrazione su determinate filiere di produzione, al contributo del FNC sulle transizioni in corso a livello industriale. È indispensabile anche migliorare la raccolta di dati e informazioni relativi alla formazione erogata per valutarne qualità e impatto, e per sostenere percorsi di accompagnamento dei vari soggetti titolari dell'individuazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite, a partire dalle Regioni/PA, nell'ottica

di migliorare e velocizzare la loro capacità di rendere fruibili tali servizi;

- la messa a punto del processo di presentazione, attuazione e finanziamento dei progetti formativi. È emersa la necessità da una parte di potenziare la partecipazione delle Regioni, in modo che, oltre ad approvare formalmente i progetti di riqualificazione delle competenze dei lavoratori, possano contribuire alla loro realizzazione anche mettendo a sistema le proprie risorse sulla formazione professionale, in particolare quelle del FSE+. Dall'altra di rendere effettiva la funzione riconosciuta ai Fondi interprofessionali, sostenendo il loro coinvolgimento anche attraverso tempistiche adeguate in modo che possano finanziare i percorsi formativi attraverso le risorse della bilateralità;
- l'allineamento dei repertori regionali e dello stesso Atlante del lavoro con le competenze spinte dalla transizione digitale e ecologica, al fine di renderli più all'avanguardia e rispecchiare maggiormente i mutamenti dei fabbisogni professionali provenienti dal mercato del lavoro.

L'insieme di queste raccomandazioni puntava alla messa a sistema dello strumento all'interno del nuovo impianto di politiche attive previsto per la programmazione 2021-2027.

### *Conclusioni: la sistematizzazione dell'attività valutativa e i nuovi sviluppi dello strumento*

Le raccomandazioni finali derivanti dalle attività del valutatore indipendente del PON SPAO 2014–2020 si innestano in un processo di valutazione più ampio, che ha previsto lo svolgimento da parte di altri enti pubblici/privati di analisi ed approfondimenti sul FNC e da cui è possibile rilevare ulteriori informazioni circa l'attuazione della misura.

Il working paper pubblicato dall'INAPP (Angotti *et al.*, 2024) ha valutato l'impatto della prima edizione del FNC sulle attività formative delle imprese italiane, analizzando i dati della IV edizione dell'Indagine sulla Conoscenza nelle imprese (INDACO-Imprese 2022), realizzata dal gruppo di ricerca 'Formazione continua e Apprendimento degli adulti' di INAPP.

Lo studio ha evidenziato il rilevante contributo del FNC alla formazione aziendale, con un impatto positivo sulla capacità delle imprese di incrementare i finanziamenti pubblici ricevuti. Grazie al Fondo, è aumentata la probabilità che le aziende investano in percorsi formativi, con un incremento significativo delle ore di formazione e del numero di lavoratori coinvolti.

Le imprese che hanno usufruito del FNC hanno registrato una crescita media di 18.6 ore di formazione per dipendente, con un impatto ancora più marcato per i soli lavoratori già formati. L'effetto è stato più evidente nelle piccole imprese, dove il finanziamento per addetto è quasi quadruplicato, portando le ore di formazione da 11.52 a 26.08. Nelle grandi aziende, l'incremento è stato più contenuto, passando da 11.25 a 12.35 ore per lavoratore, anche per la presenza di una base formativa già ben sviluppata.

Nonostante l'effetto positivo in termini di finanziamenti e formazione nelle piccole aziende, le imprese di maggiori dimensioni, grazie a strutture più organizzate e risorse dedicate, hanno avuto una maggiore probabilità di accesso al Fondo, mentre quelle piccole hanno riscontrato difficoltà legate alla complessità burocratica e alla scarsa conoscenza delle modalità di utilizzo.

Per migliorare l'efficacia del FNC, lo studio suggerisce di adottare semplificazioni burocratiche e di promuovere attività di assistenza tecnica in particolare alle PMI, favorendo una maggiore digitalizzazione dei processi, campagne informative mirate e un supporto concreto nella valutazione dei fabbisogni formativi. Incentivare l'innovazione è indispensabile per aumentare l'attrat-

tività del FNC, dato che le imprese innovative risultano maggiormente propense a utilizzare i finanziamenti. Inoltre, la collaborazione con agenzie formative accreditate potrebbe rendere il Fondo ancora più efficace nel sostenere la crescita e la competitività delle imprese italiane, con particolare attenzione alle MPMI, così come una maggior attenzione alle imprese con una forza lavoro più anziana, in un'ottica di *age management*. Infine, il working paper ha sottolineato l'importanza di realizzare un sistema di monitoraggio strutturato per valutare l'efficacia dei percorsi formativi e per apportare miglioramenti tempestivi.

La questione del monitoraggio è stata trattata anche dalla Corte dei Conti nel Rapporto concernente “il Fondo Nuove Competenze”, approvato con delibera n.7/2022/G. La Corte ha rimarcato la duplice necessità per ANPAL di monitorare costantemente la gestione delle risorse statali, misurando i costi e verificando il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla legge, e di raccogliere dati sulle strategie innovative adottate dalle imprese, analizzando settori, spese e impatti territoriali, al fine di individuare punti di forza e criticità, incentivando la crescita economica e la creazione di posti di lavoro.

Alcuni di questi suggerimenti e raccomandazioni hanno supportato la predisposizione del nuovo Avviso “Fondo Nuove Competenze 3 – Competenze per le innovazioni”, istituito con decreto direttoriale n. 439 del 5 dicembre 2024 dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e avente una dotazione finanziaria pari a 731 milioni di euro<sup>6</sup>. La misura è stata selezionata quale operazione di importanza strategica del PN Giovani, Donne e Lavoro 2021-2027, soprattutto per il suo contributo fondamentale alla Priorità 3 ‘Nuove competenze per le transizioni digitale e verde’.

---

<sup>6</sup> Di cui 730 milioni di euro a valere sulle risorse del PN Giovani, donne e lavoro 2021-2027 e 1 milione di euro a valere sulle risorse ex art. 10 bis del Decreto-Legge 6 novembre 2021, n. 152.

Come prefigurato anche dal valutatore indipendente nelle sue considerazioni finali sul FNC, l'Avviso sancisce la messa a sistema dell'intervento che, da misura emergenziale istituita per contrastare gli effetti economici della pandemia da Covid-19, viene convertita in una misura strutturale di supporto all'occupazione e allo sviluppo delle competenze, in risposta alle sfide emergenti (invecchiamento attivo del lavoro, bassa partecipazione degli adulti italiani a corsi di istruzione e formazione). È infatti introdotta la possibilità di finanziare percorsi formativi rivolti a disoccupati e lavoratori stagionali, prevedendo premialità per l'assunzione di ciascun soggetto, soprattutto nei settori del turismo e dell'agricoltura.

Le differenze tra MPMI e grandi imprese nell'accesso e nell'utilizzo del FNC sono evidenti dalle analisi descrittive restituite nel working paper dell'INAPP (op.cit.), riflettendo una maggiore vulnerabilità e necessità di sostegno delle micro, piccole e medie imprese. Proprio nell'ottica di favorire la loro partecipazione, sono state identificate tre linee di intervento che prevedono raggruppamenti non formali e che intendono favorire le reti di imprese. Specificatamente: i) sistemi formativi: gruppi di imprese caratterizzati dalla presenza di grandi datori di lavoro di riferimento, costituiti da almeno tre soggetti; ii) filiere formative: sistemi organizzati e non organizzati di datori di lavoro di imprese micro, piccole e medie, costituiti da almeno cinque soggetti; iii) singoli datori di lavoro. Le filiere formative, in particolare, garantiscono alle MPMI di mettere a sistema le competenze e supportarsi negli adempimenti burocratici e nei processi amministrativi richiesti dal Fondo.

Un'ulteriore novità dell'Avviso è che individua negli ambiti riportati di seguito le aree in cui devono rientrare i fabbisogni di accrescimento delle competenze dei lavoratori: sistemi tecnologici e digitali; introduzione e sviluppo dell'intelligenza artificiale; sostenibilità ed impatto ambientale; economia circolare; transizione ecologica; efficientamento energetico; welfare aziendale e benessere

organizzativo<sup>7</sup>. Questo garantisce una maggiore aderenza del percorso formativo alle priorità individuate a livello nazionale per la crescita e la competitività del tessuto produttivo.

Infine, il nuovo Avviso aggiorna anche il processo di individuazione e certificazione delle competenze previsto dal Fondo, facendo riferimento a nuovi repertori di qualificazione che riflettono le trasformazioni in atto nel mercato del lavoro. Il datore di lavoro è quindi tenuto a descrivere e riferire gli obiettivi di apprendimento del percorso formativo agli standard di qualificazione identificati all'art. 3 del decreto n. 115 del 9 luglio 2024. I repertori delle qualificazioni individuati sono i seguenti: i) l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, anche alla luce del suo successivo sviluppo evolutivo; ii) il Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER); iii) il Quadro comune europeo di riferimento per le competenze imprenditoriali (EntreComp); iv) il Quadro comune europeo di riferimento per le competenze personali, sociali e di apprendimento (LifeComp); v) gli standard di competenze stabiliti nell'ambito dell'indagine internazionale dell'OCSE-PIAAC, quali riferimenti in termini di livelli e di risultati di apprendimento per le competenze di *numeracy*.

L'attività valutativa, continuativa e sistematica, ha permesso di accompagnare il passaggio dell'utilizzo del FNC da prima sperimentazione a strumento a sistema nel nuovo impianto di politiche attive previsto dalla riforma inserita nel PNRR, sulla base dell'utilizzo anche delle risorse del ciclo programmatico 2021-2027 a valere sui Programmi nazionali e regionali FSE+. In quest'ottica il FNC nella sua terza edizione è stato rivolto non solo ai lavoratori occupati per sostenerne la riqualificazione in funzione dei processi di

---

<sup>7</sup> Addizionalmente, è possibile far riferimento ai settori previsti dalla Comunicazione della Commissione C/2024/3209, nonché agli ambiti definiti da eventuali progetti di investimento strategico o progetti a valere sul Fondo per il sostegno alla transizione industriale.

riconversione produttiva e riorganizzazione interna alle imprese, ma anche ai disoccupati.

Le modificazioni apportate nel tempo all'impianto del FNC, anche a seguito dei suggerimenti e delle indicazioni emerse dal processo valutativo, rappresentano l'evidenza concreta del ruolo trasformativo della valutazione. Tanto il valutatore indipendente quanto gli enti, che hanno studiato lo strumento, hanno sottolineato il suo successo in termini di partecipazione delle imprese e di contributo effettivo alla formazione aziendale. Tali elementi hanno contribuito alla sua riproposizione nel tempo. Parallelamente, l'emersione di criticità specifiche (es. la scarsa attenzione alla progettazione formativa; le difficoltà di accesso delle MPMI), rilevate anche attraverso l'ascolto e la partecipazione diretta di testimoni privilegiati alle attività valutative, ha consentito all'Amministrazione di introdurre modifiche correttive. Questo processo reiterato di analisi, ricezione dei risultati e adattamento ha consentito un progressivo miglioramento dello strumento, consolidandone l'utilizzo nel tempo fino a renderlo elemento strutturale del nuovo assetto delle politiche attive del lavoro.

La prossima sfida sarà integrare a sistema l'utilizzo del FNC all'interno dell'impianto complessivo di rilancio delle politiche attive e di revisione degli ammortizzatori sociali, sulla cui unitarietà e complementarità il nostro Paese risente ancora di ritardi normativi e funzionali.

## **Bibliografia**

Angotti R., Carolla S., Di Castro G., Ferri V. (2024), L'impatto del Fondo nuove competenze sulla Formazione continua. Evidenze dai dati INDACO-Imprese 2022, Roma, INAPP, WP, 130 Consultato da <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4562>.

Bezzi C. (2016), Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici, Milano: Franco Angeli.

Buscemi V. (2024), Come rendere utile la valutazione? Pratiche e lezioni dalla valutazione dello sviluppo rurale in Regione Toscana: Il potere 'metabletico' della valutazione. Rassegna italiana di valutazione, N. 90/2024, pagg.46-67. Milano: Franco Angeli.

Buscemi V., Cristiano S. (2023), La valutazione delle politiche comunitarie in Italia, RIV - Rassegna Italiana di Valutazione, N. 85-86/2023, pag. 55-94. Milano: Franco Angeli.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "*Carenze di manodopera e competenze nell'UE: un Piano d'azione*" (COM(2024) 131 final).

Decreto interministeriale del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 9 ottobre 2020 relativo all'individuazione criteri e modalità di applicazione della misura e utilizzo delle risorse Fondo Nuove Competenze, integrato dal Decreto interministeriale del 22 gennaio 2021.

Decreto interministeriale del 22 settembre 2022 relativo al rifinanziamento Fondo Nuove Competenze di cui all'articolo 11-ter del Decreto-Legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 dicembre 2021, n. 215.

Decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze del 10 ottobre 2024, recante «Fondo Nuove Competenze», con cui sono stati



individuati criteri e modalità di applicazione e di utilizzo delle risorse finanziarie.

Decreto Legislativo del 14 settembre 2015, n. 150 *“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”*.

Decreto-Legge del 22 giugno 2023, n. 75 *“Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l’organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l’anno 2025”*.

Decreto-Legge del 19 maggio 2020, n. 34, *“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”*, detto “Decreto Rilancio”, modificato successivamente dal Decreto-Legge del 15 agosto 2020, n. 104, *“Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia”*.

Decreto ministeriale dell’11 gennaio 2018, n. 4., relativo alle Linee di indirizzo triennali delle azioni di politiche attive (2018–2020) per l’implementazione dei servizi per il lavoro a seguito delle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni.

INAPP, ANPAL (2023). XXIII Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2021-2022.

Lattanzio KIBS Benefit Corporation SpA, IRIS Srl (2021). Approfondimento tematico sul Fondo Nuove Competenze – Prima edizione.

Lattanzio KIBS Benefit Corporation SpA, IRIS Srl (2023). Approfondimento tematico sul Fondo Nuove Competenze – Seconda edizione.

Patton M.Q. (1978), Utilization-Focused Evaluation. Beverly hills (CA): Sage.

Patton M. Q. (1997), Discovering Process Use, Evaluation, 4(2), pagg. 25-233. London: Sage.

Raccomandazione del Consiglio Europeo del 24 novembre 2020 relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza (2020/C 417/01).

Stame N. (2016), La valutazione pluralista, Milano: Franco Angeli.  
Stame N. (2022), Tra possibilismo e valutazione. Judith Tandler e Albert Hirschman. Rubbettino, Soveria Mannelli.

Weiss C. H. (1977), Using social research in public policy making, Lexington: Lexington Books.