



## **Il PNRR nel contrasto allo *skill mismatch*: verso una nuova frontiera delle politiche attive del lavoro**

di Luciano Monti\* e Costanza Piciollo\*\*

24Marzo 2025

Abstract: Il cosiddetto *skill mismatch* ovvero il mancato *overlap* tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle effettivamente possedute dai lavoratori è una delle problematiche principali da risolvere per rendere il sistema produttivo sempre più resiliente e adeguato alle sfide future. Una formazione mirata, quindi, assume un'importanza sempre più rilevante nel quadro delle politiche attive come chiave di volta per attenuare tale fenomeno. In quest'ottica si pone la Componente 1 "Politiche attive del mercato del lavoro" della Missione 5 "Inclusione e coesione" e alcuni interventi della Missione 7 "Repower EU" a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (di seguito MLPS) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In questo quadro, le principali azioni di *policy* che prevedono un investimento massiccio nella formazione e nella riqualificazione della forza lavoro sono il Piano Nuove Competenze – Transizioni (di seguito PNC-T), *milestone* afferente alla VI rata e raggiunta a marzo 2024, il programma GOL (Garanzia occupabilità dei lavoratori), la riforma per il potenziamento dei centri per l'impiego e la formazione in modalità duale, obiettivi da raggiungere entro la fine del 2025. In questa sede si vuole approfondire in particolare il PNC-T e il suo raccordo con il programma GOL con l'obiettivo di verificare se in concreto questi strumenti possano essere considerati innovativi rispetto alle esperienze precedenti e rappresentare una nuova frontiera delle politiche attive del lavoro alla luce anche della nuova strategia comune per colmare il gap delle competenze e migliorare la competitività varata dalla Commissione europea con la comunicazione "Union of Skills" del 5 marzo 2025.

The so-called skill mismatch, i.e. the lack of overlap between the skills required by the labour market and those actually possessed by workers is one of the main issues to be resolved in order to make the production system more resilient and adapted to future challenges. A targeted training, therefore, becomes increasingly important in the framework of active policies as the key to mitigating this phenomenon. In this perspective, Component 1 'Active labour market policies' of Mission 5 'Inclusion and Cohesion' and some interventions of Mission 7 'Repower EU' under the Ministry of Labour and Social Policies (hereafter MLPS) of the National Recovery and Resilience Plan (NRP). In this framework, the main policy actions involving a massive investment in the training and retraining of the workforce are the New Skills - Transitions Plan (hereafter PNC-T), milestone related to the VI instalment and reached in March 2024, the GOL programme (Guaranteed Employability of Workers), the reform for the strengthening of employment centres and dual training, targets to be achieved by the end of 2025. Here we want to look in particular at the PNC-T and its connection with the GOL programme with the objective of verifying whether in concrete terms these instruments can be considered innovative compared to previous experiences and represent a new frontier of active labour policies in the light also of the new

---

\* Docente di Politiche dell'Unione europea, Luiss Guido Carli.

\*\* Esperta PNRR.



common strategy for closing the skills gap and improving competitiveness competitiveness launched by the European Commission with the communication 'Union of Skills' of 5 March 2025.

Sommario: 1. Introduzione: La trappola della forza lavoro nel mancato match tra domanda e offerta; - 2. Il nuovo paradigma della formazione: Il piano Nuove Competenze – Transizioni (PNC-T); - 2.1 La centralità della dimensione territoriale: dalle istituzioni alle imprese; 2.2-Riconoscimento e spendibilità della formazione sul lavoro; - 2.3 Introduzione dei sistemi di analisi ex ante, in itinere ed ex post del mercato del lavoro e delle policy implementate; 3. Strumenti per la trasformazione del mercato del lavoro: il programma GOL; 3.1 Obiettivi e Gruppi di intervento; 3.2 Le interconnessioni con il Piano Nuove Competenze; 3.3 Lo stato di avanzamento; 4. Conclusioni e prospettive.

## 1. Introduzione: la trappola della forza lavoro nel mancato match tra domanda e offerta

Nel 2019 le raccomandazioni specifiche per paese della Commissione Europea esortavano l'Italia ad "attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, e "a garantire che le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili mediante [...] sostegno attivo all'occupazione<sup>1</sup>" e "miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali<sup>2</sup>".

La tendenza del mercato del lavoro ha portato alla luce le carenze di un sistema di formazione sconnesso dalle richieste del tessuto economico, che si ripercuote sull'occupazione soprattutto giovanile. Il sistema di formazione, infatti, non è in grado di fornire le competenze richieste dal mercato del lavoro, alimentando il fenomeno dello *skill mismatch*, ovvero la discrepanza tra le competenze possedute dai lavoratori e quelle richieste dalle imprese. In Italia, questa disparità è particolarmente evidente, e colpisce maggiormente i giovani che, pur essendo laureati o diplomati, non riescono a trovare un'occupazione coerente con il proprio percorso formativo, evidenziando quanto lo *skills mismatch* sia spesso il prodotto di *educational mismatch*, come da tempo confermato da studi empirici.<sup>3</sup> Questa forma di *mismatch*, che si configura in sotto o sovra istruzione, indica una scarsa flessibilità e adattabilità del sistema di formazione al tessuto produttivo. Il problema è comune: se da un lato la forza lavoro per lo più giovanile si sente inadeguata alle mansioni attribuite, riscontrando una notevole differenza tra l'offerta formativa, la preparazione universitaria e le competenze richieste; dall'altro le imprese faticano a

---

<sup>1</sup> Country Specific Recommendations 2019, punto 2, disponibile a: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2019.301.01.0069.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2019%3A301%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2019.301.01.0069.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2019%3A301%3ATOC)

<sup>2</sup> Country Specific Recommendations 2020, punto 2, disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0512>

<sup>3</sup>CAINARCA GC, SGOBBI, F, "Educational mismatch e skill mismatch: un'indagine empirica sui lavoratori italiani, XX "Convegno Nazionale di Economia del Lavoro, Facoltà di Economia - Università di Roma "La Sapienza" Roma, 22 e 23 settembre 2005, *Quaderni di Economia del lavoro*. Vedi anche DI CASTRO G., FERRI V., RICCI A., *Vertical mismatch: stime ed evidenze empiriche*, Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica Volume LXXI n.3 luglio-settembre 2017.

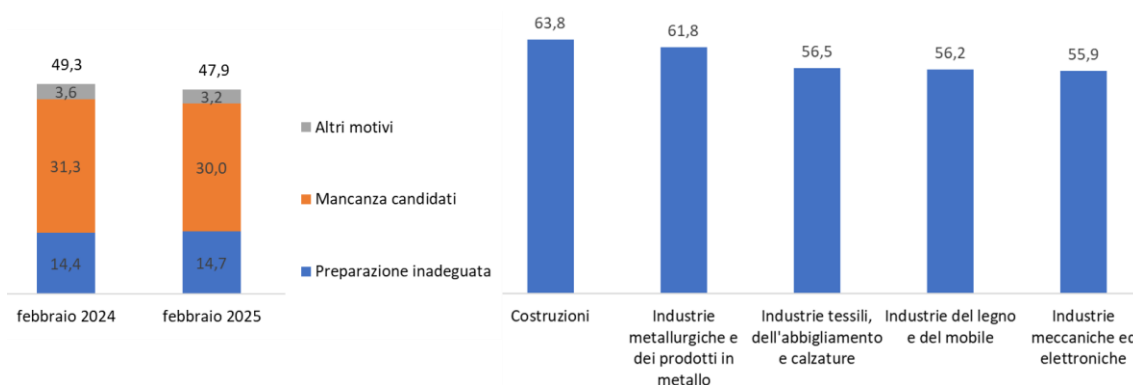


## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

trovare personale adatto alle loro esigenze frenando la produttività<sup>4</sup>. Basti pensare che il fenomeno del *mismatch* interessa quasi la metà delle assunzioni programmate per il trimestre febbraio - aprile 2025 con una percentuale pari al 47,9%<sup>5</sup>. I 193mila profili professionali difficili da reperire sono dovuti principalmente alla mancanza di candidati (30%) e alla preparazione inadeguata (15%)<sup>6</sup>. I settori che manifestano più difficoltà nel reperimento del personale sono proprio quelli che prevedono la maggior parte delle assunzioni: costruzioni, industrie metallurgiche, tessili, manifatturiere ed elettroniche. Tra le professioni più difficili da reperire figurano tecnici della gestione dei processi produttivi, operai specializzati nelle costruzioni, fabbri, meccanici e saldatori.



FONTE: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2025.

La necessità di intervento è sempre più impellente se si considerano le previsioni sui fabbisogni occupazionali fino al 2026 in cui solamente il 60% della domanda potenziale è soddisfatta dall'offerta formativa<sup>7</sup>. Pertanto, investire in politiche di formazione continua è sicuramente una via da percorrere per ovviare a tale problematica. La richiesta di livello di istruzione e competenze del personale avanzato è, infatti, un *trend* in continua crescita. Basti pensare che i due terzi del fabbisogno totale sono rappresentati da personale qualificato laureato e diplomato<sup>8</sup>, con un elevato livello di competenze digitali e *green*. I dati confermano che dal 2023 circa i 2/3 delle imprese stanno investendo nella transizione digitale e intensificando la richiesta di personale con competenze *green*, con una percentuale maggiore per i settori delle costruzioni, meccanica e servizi alle imprese. Tuttavia, in Italia la forza lavoro che più avrebbe bisogno di formazione è proprio quella

<sup>4</sup> Sul rapporto tra mismatch e produttività vedi VANDEPLAS A, THYSEN A.T, Skills Mismatch & Productivity in the EU, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Discussion Paper 100 | July 2019, ISSN 2443-8022 (online).

<sup>5</sup> Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2025.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2022-2026)*, 2022 Unioncamere – \_ANPAL, Sistema Informativo Excelsior.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

che si forma di meno. Ad allarmare gli ultimi dati del Rapporto Annuale dell'Istat 2024, che mostra la notevole differenza nella partecipazione alla formazione tra i disoccupati con percentuale che si attesta solo al 18% e i lavoratori con bassa qualifica (circa il 24%) contro il 61% dei lavoratori più qualificati<sup>9</sup>.

L'ampia percentuale dei NEET (*Not in Employment or in Education or Training*) ovvero i giovani dai 15 ai 29 anni che non studiano e non lavorano è indice di un sistema unidirezionale. Nonostante si assista ad una tendenza positiva del fenomeno, l'Italia continua ad essere nel podio della triste classifica europea per presenza dei NEET, classificandosi al terzo posto.<sup>10</sup> La percentuale in Italia ammonta al 16% della popolazione (dato ISTAT 2024) con un'incidenza del Mezzogiorno doppia rispetto al Centro-Nord<sup>11</sup>. Questo *gap*, oltre a rappresentare una perdita di potenziale e capitale umano dal punto di vista economico, ha importanti implicazioni sociali e individuali. I giovani italiani, infatti, hanno meno opportunità di emanciparsi dai propri genitori rispetto alle generazioni precedenti, hanno meno possibilità di trovare un lavoro stabile e ben retribuito e meno possibilità di costruire una famiglia, il che si tramuta in un bassissimo tasso di natalità.

Affrontare il problema dello *skill mismatch* e dei NEET richiede un approccio integrato e multidisciplinare, che coinvolga istituzioni, imprese e società civile. È necessario investire in formazione professionale, promuovere l'apprendimento continuo, favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e creare un ambiente lavorativo più flessibile e inclusivo. Il PNRR mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un'economia ad alta intensità di conoscenza, competitività e resilienza, partendo dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca. I giovani e le politiche per la *next generation* sono pilastri del piano, che si propone di intervenire sull'intera filiera dell'istruzione, dalla formazione primaria agli asili fino alla specializzazione universitaria. Promuovere un efficace e sostenibile sistema di politiche attive del mercato del lavoro, dalla formazione al lavoro, è una delle colonne portanti della Missione 5 "Inclusione e Coesione". La componente 1 "Politiche del Lavoro" e in particolare la Riforma 1.1 "Politiche attive del mercato del lavoro e formazione" mira a introdurre un'ampia e integrata riforma supportando i percorsi di riqualificazione professionale, di inserimento e reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati con il programma GOL (Garanzia Occupabilità dei Lavoratori), tramite anche il potenziamento dei servizi pubblici dedicati. Le misure che completano la più ampia riforma sono:

---

<sup>9</sup> Istat, Rapporto annuale 2024. La situazione del paese.

<sup>10</sup> Eurostat, Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and labour status (NEET rates). Disponibile a:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT\\_LFSE\\_20\\_\\_custom\\_15606134/default/bar?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_20__custom_15606134/default/bar?lang=en)

<sup>11</sup> Istat, Rapporto annuale 2024. La situazione del paese.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

- il Piano Nuove Competenze – Transizioni – che modifica il decreto 14 dicembre 2021 (Riforma 5 della Missione 7 del PNRR) e delinea un'architettura strutturata volta a definire standard uniformi e all'armonizzazione del paradigma politiche attive/formazione a livello nazionale e detta la tabella di marcia per l'attuazione<sup>12</sup> a livello regionale (Milestone in scadenza nel terzo trimestre 2025);
- il sistema duale (Investimento 1.4 della Missione 5 dotato di 600 milioni di euro) che punta a formare giovani in modo mirato per l'accompagnamento al lavoro (target M5C1-15 in scadenza nell'ultimo trimestre del 2025);
- il Potenziamento dei servizi per l'impiego (Investimento 1.3 della Missione 5 dotato di 600 milioni di euro<sup>13</sup>) che rilancia il ruolo strategico pubblici servizi come punto di contatto tra la forza lavoro e le imprese (target M5C1-7 in scadenza nell'ultimo trimestre del 2025 e M5C1-7 bis al secondo trimestre del 2026).

Standardizzazione, territorializzazione e personalizzazione sono i principi guida delle politiche di accompagnamento al lavoro del PNRR. Standardizzazione in quanto si punta a garantire un livello essenziale delle prestazioni dei servizi pubblici erogati, quali i centri dell'impiego su tutto il territorio nazionale, attraverso il potenziamento della capacità amministrativa degli stessi nonché con interventi di natura infrastrutturale. Territorializzazione per la natura della politica estremamente interconnessa con il territorio: sia nella *governance* del sistema stesso a livello locale che identifica i Comuni e le Regioni come i soggetti titolari dell'attuazione, sia con il tessuto produttivo locale. Personalizzazione in quanto questo nuovo paradigma pone l'individuo al centro della *policy* stessa, tramite un piano personalizzato di accompagnamento e reinserimento nel mondo del lavoro. Si mira all'introduzione di sistemi di apprendimento permanente, in grado di sviluppare nuove conoscenze e competenze legate a settori strategici richieste dal tessuto imprenditoriale locale e non, come *green* e digitale.

In questa sede si vuole approfondire la prima delle misure indicate, ovvero Piano Nuove Competenze – Transizioni.

### **2. Il nuovo paradigma della formazione: Il piano Nuove Competenze – Transizioni (PNC-T)**

Il Piano Nuove Competenze - Transizioni adottato con decreto interministeriale del 29 marzo 2024 è una delle milestone della Missione 7 del Piano Nazionale di Ripresa e

---

<sup>12</sup> La tabella di marcia per l'attuazione introduce un cronoprogramma attuativo dei diversi step, come a titolo esemplificativo la sottoscrizione dei patti per le competenze, la costituzione di un gruppo di lavoro per la realizzazione del progetto pilota, la verifica in itinere dell'attività formativa e individuazione di eventuali meccanismi correttivi, e l'elaborazione di un format di monitoraggio.

<sup>13</sup> Le risorse sono già ripartite alle regioni per 400 milioni di euro sulla base delle unità aggiuntive di personale previste nel Piano Nazionale di Potenziamento dei Centri per l'Impiego. Le rimanenti risorse sono destinate alla realizzazione di iniziative di rafforzamento dei Centri per l'Impiego.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Resilienza che aggiorna il Piano Nuove Competenze introdotto nel 2021<sup>14</sup>. Il PNC-T si colloca all'interno e in maniera complementare al quadro attuativo e regolamentare delle politiche attive del mercato del lavoro introdotte dal PNRR. L'obiettivo della riforma è combattere lo *skill mismatch* fornendo un meccanismo di contrasto stabile e definito. Meccanismo che trova il suo fondamento su tre assunti principali quali: i) la collaborazione pubblico-privata come punto di congiunzione nonché motore di accelerazione per creare percorsi di formazione adeguati alle richieste del mercato del lavoro; ii) l'introduzione di un piano di riconoscimento della formazione sul lavoro spendibile su tutto il territorio nazionale e iii) la centralità dei meccanismi di analisi del mercato del lavoro *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* monitorando la domanda al fine di adattarne di conseguenza l'offerta. Puntare sulla formazione continua, permanente ed inclusiva che parta direttamente dal territorio, coinvolgendo le aziende nella progettazione dei percorsi formativi in grado di intervenire dove si registra il disequilibrio, e per il territorio, dando vita a reti integrate, tematiche e di filiera in grado di creare un punto di raccordo diretto tra formazione e impiego. Quanto introdotto dal PNC-T verrà successivamente concretizzato con la pubblicazione di leggi regionali *ad hoc*, come previsto dalla successiva *milestone* entro il 2025. Le Regioni, nella definizione delle politiche, potranno individuare autonomamente le linee di intervento più appropriate a livello locale, avvalendosi anche dei risultati del progetto pilota "Crescere green"<sup>15</sup>. La missione 7 del PNRR, che interviene sulla dicotomia formazione/lavoro, percepisce da un lato la necessità di introdurre un meccanismo che sia in grado di favorire realmente il confronto strutturato tra il mondo dell'istruzione della formazione e del lavoro; dall'altro fa emergere il ruolo determinante di Regioni e Province autonome in qualità di facilitatori di tale dialogo. Ciò evidenzia ulteriormente la necessità di realizzare sul campo una forte sinergia fra istituzioni e il privato, tramite anche l'attivazione di partenariati.

### **2.1 La centralità della dimensione territoriale: dalle istituzioni alle imprese**

La dimensione territoriale è al centro del Piano, infatti l'obiettivo è promuovere una collaborazione tra istituzioni e privati al fine di progettare percorsi formativi *ad hoc* basati sulla connessione tra il territorio e l'industria. Le amministrazioni territoriali sono chiamate a svolgere un ruolo di governance strategica nella programmazione e attuazione di interventi che devono necessariamente essere centrati sull'interdipendenza: tra

---

<sup>14</sup> L'obiettivo primario era quello di allineare l'offerta formativa alle richieste del mercato del lavoro, promuovendo l'acquisizione di nuove competenze e la riqualificazione professionale. Attraverso un sistema di incentivi, il piano ha sostenuto l'aggiornamento delle competenze di lavoratori in transizione, disoccupati e occupati, con particolare attenzione ai settori strategici per la crescita economica.

<sup>15</sup> La sperimentazione di tali progetti è prevista dall'investimento 10 della Missione 7 e consiste in programmi formativi rivolti ad alcuni beneficiari del Programma GOL (20.000) riguardanti le professioni individuate attraverso i patti per le competenze previsti dal PNC-T.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

istruzione e formazione, tra ricerca e impresa, tra formazione e lavoro<sup>16</sup>. Tale paradigma volto all'ascolto del territorio prevede l'importanza strategica delle regioni e provincie autonome nella programmazione nonché attuazione delle linee di *policy* adottate, e del tessuto produttivo locale. La via da percorrere consiste nella complementarità della sfera pubblico privata che si concretizza nell'istituto del partenariato pubblico-privato. I principali strumenti identificati sono le Accademie di filiera e "Patti territoriali per le competenze e per l'occupazione"<sup>17</sup>, nonché il ruolo chiave della formazione *on the job*. Le prime mirano a incentivare la proattività del tessuto delle medie e piccole imprese, costituendo veri e propri *hub* di competenze per garantire una formazione mirata ai fabbisogni, promuovendo il dialogo con agenzie formative accreditate, imprese, organizzazioni sindacali e Università. I secondi invece, sono strumenti di anticipazione e indirizzo dell'offerta formativa, consistenti in patti tra soggetti pubblici e privati di uno specifico settore e territorio, in grado di connettere il sistema produttivo con quello educativo e formativo. Spesso infatti sussistono problematiche comuni dal lato delle aziende che riguardano principalmente il *mismatch* di competenze e lavoratori con conseguente difficoltà nel reperire lavoratori adeguati e l'attrattività del settore. Con la duplice finalità di anticipare il fabbisogno del mercato e formare la forza lavoro, come già menzionato, viene altresì promosso un approccio *worked based learning* tramite lo strumento del tirocinio e l'introduzione di voucher formativi. Questi ultimi sono utilizzabili dai lavoratori per la fruizione di percorsi formativi, sulla base di specifici fabbisogni individuati dalle imprese e sono strutturati in modo da coprire il costo sostenuto dalle imprese per il percorso formativo fruito e completato. Una specifica tipologia sono i voucher formativi "*just in time*"<sup>18</sup>, ovvero interventi formativi personalizzati e tempestivi, in risposta alle esigenze occupazionali delle imprese. Al fine di demolire la barriera temporale tra la richiesta di nuove assunzioni da parte dell'impresa, il processo di selezione dei candidati e il percorso formativo propedeutico all'avvio del rapporto di lavoro, si prevede il finanziamento (erogazione voucher) di percorsi formativi per soggetti inoccupati per i quali sia stata effettuata da parte dell'impresa una richiesta di assunzione.

---

<sup>16</sup> Quinta Relazione al Parlamento sul PNRR, agosto 2024. Disponibile a: <https://www.pnrr.affariregionali.it/it/notizie-sul-pnrr/quinta-relazione-al-parlamento-sul-pnrr/>

<sup>17</sup> I Patti territoriali per le competenze e per l'occupazione rappresentano un accordo strategico tra diversi attori di un territorio (istituzioni, imprese, scuole, enti di formazione, ecc.) con l'obiettivo comune di far crescere le competenze delle persone che vi risiedono e di favorire l'occupazione. Inoltre, rappresentano un nuovo esempio di governance multilivello nonché multisettoriale basato sul dialogo tra le istituzioni e i vari *stakeholders*.

<sup>18</sup> I voucher formativi "just in time" sono strumenti che consentono di accedere a percorsi di formazione mirati e personalizzati, proprio nel momento in cui ne hanno bisogno, per acquisire le competenze specifiche richieste dal mercato del lavoro o per rispondere a nuove esigenze professionali.



### **2.2 Riconoscimento e spendibilità della formazione sul lavoro**

Per creare un sistema efficiente è necessario delineare uno quadro di azione chiaro e condiviso sia a livello centrale, praticando politiche di standardizzazione, sia a livello territoriale tramite il principio della personalizzazione della policy mettendo in luce e condividendo le *best practice* messe in atto dai territori, soprattutto in merito alla sperimentazione dell'Individuazione, Validazione e Certificazione delle competenze (IVC)<sup>19</sup> in qualità di servizio universale, potenzialmente in grado di riconoscere ai cittadini le competenze acquisite in vari contesti di apprendimento. Necessario è quindi definire un *modus operandi* condiviso sia per la progettazione dei corsi, che per lo sviluppo di sistemi di attestazione digitale delle competenze validi per l'apprendimento formale (corsi) e informale (tirocini)<sup>20</sup>. La promozione dell'universalità del sistema di certificazione è uno degli obiettivi del PNC-T per realizzare una stretta connessione tra le politiche della formazione e le politiche attive del lavoro, incoraggiando la mobilità e spendibilità delle competenze sul territorio nazionale. Un interessante strumento di *policy* del Piano consiste nell'introduzione del *digital badge*, un vero e proprio badge digitale che attesti le competenze acquisite durante il tirocinio, in ottica di promozione di un apprendimento non tradizionale *work-based*.

### **2.3 Introduzione dei sistemi di analisi ex ante, in itinere ed ex post del mercato del lavoro e delle policy implementate**

Per ridurre lo *skill mismatch* occorre sviluppare non solo i modelli di analisi *ex ante*, fondamentali al fine di orientare le competenze verso quanto richiesto dal mercato del lavoro e per captare le potenzialità di assunzione del settore privato, ma anche puntuali sistemi di monitoraggio delle azioni di *policy* implementate. Il piano intende muoversi in questa dicotomia potenziando sia il ruolo degli *stakeholders* coinvolti, sia implementando sistemi di analisi dei dati e piattaforme all'avanguardia anche tramite l'intelligenza artificiale. Per agire in logica anticipatoria della domanda di lavoro e indirizzarne l'offerta formativa, occorre supportare la creazione di reti territoriali e implementare la capacità amministrativa delle istituzioni locali. Ad esempio, un ruolo di particolare importanza nella *governance* del quadro sopra descritto potrebbe essere giocato dagli Osservatori

---

<sup>19</sup> Il sistema di Individuazione, Validazione e Certificazione delle competenze (IVC) nasce dall'esigenza di fornire supporto operativo a livello locale (centri per l'impiego e regioni) per la realizzazione di un sistema condiviso a livello nazionale.

<sup>20</sup> PEDONE A, "Formazione Continua nell'Era Digitale: Microlearning, Microcredenziali e Badge Digitali - Sfide e Prospettive", *QToimes, Journal of Education, Technology and Social Studies*, gennaio 2024 ISSN: 2038-3282 che osserva come " In generale, gli interventi di reskilling e upskilling previsti con il PNRR come GOL (Garanzia Occupabilità dei Lavoratori) e PNC (Piano Nuove Competenze) offrono prospettive di utilizzo delle microcredenziali e di rilascio di attestati in formato digitale". Vedi anche Inapp, *Rapporto Inapp 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*. Roma 2023 : Inapp. <https://www.inapp.gov.it/pubblicazioni/rapporto/edizioni- pubblicate/rapporto-inapp-2023>.





## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Regionali del Mercato del Lavoro ( che svolgono attività di monitoraggio e analisi sull'andamento e sulle caratteristiche del mercato del lavoro) valorizzandone il ruolo di facilitatore per la diffusione dei dati sul mercato del lavoro e prevedendo un piano di assunzioni per personale qualificato in tal senso (come materie statistiche o di analisi delle politiche pubbliche)<sup>21</sup>. Il monitoraggio *in itinere* degli interventi intrapresi dovrebbe essere corredato da un'analisi costante del mercato del lavoro al fine di far emergere i *trend* di evoluzione delle competenze richieste. Pertanto, il sistema di monitoraggio dovrebbe considerare gli esiti occupazionali della formazione, verificando l'attivazione di rapporti di lavoro coerenti con i percorsi formativi intrapresi. Vitale è poi fornire un metodo di misurazione comune alle diverse politiche regionali, al fine di renderne così confrontabili i risultati, attraverso la promozione nuove metodologie e strumenti capaci di fornire un'analisi preventiva e predittiva circa le tendenze emergenti nei settori economici. Cosa che non è avvenuta per la Garanzia Giovani.<sup>22</sup>

## 2. Strumenti per la trasformazione del mercato del lavoro: il programma GOL

### 2.1 Obiettivi e Gruppi di intervento

Il programma GOL fa parte della più ampia riforma delle politiche attive del mercato del lavoro e mira a promuovere un sistema più efficiente grazie a servizi specifici per l'impiego e piani personalizzati di attivazione. Il programma offre servizi personalizzati per accompagnare i lavoratori nel loro percorso di reinserimento lavorativo, tra cui: orientamento, formazione, ricerca attiva del lavoro con il supporto dei CPI e agenzie specializzate, con l'attivazione di tirocini e lavori a tempo determinato. Sulla base del profilo di occupabilità e dell'analisi dello *skill gap*, potranno individuarsi specifici percorsi per gruppi di lavoratori dai bisogni simili, differenziati a seconda dell'intensità degli interventi da attivare per l'accompagnamento al lavoro. Il programma è rivolto principalmente a inattivi e disoccupati di almeno 55 anni, disoccupati di lunga durata, donne, persone con disabilità e giovani under 30<sup>23</sup>. La misura si pone quindi anche a sostegno dei giovani, considerando come target prioritario i NEET<sup>24</sup>. Per accedere al Programma, i cittadini possono candidarsi presso i centri per l'impiego oppure attraverso le piattaforme online dedicate. Un operatore specializzato, in seguito alla valutazione (ad esempio un colloquio), si occuperà di definire un piano personalizzato di accompagnamento al lavoro: dalla formazione alla ricerca attiva del lavoro, anche comprendendo se necessario una serie di misure di sostegno economico, come contributi

<sup>21</sup> INAPP, *Rapporto INAPP 2023, Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma 2022, p. 75.

<sup>22</sup> MONTI L. The Italian Puzzle of the European Youth Guarantee. *International Development Policy*, vol. July 2022 14.1- 2022 doi: <https://doi.org/10.4000/poldev.5058>.

<sup>23</sup> Il target M5C1-3 in scadenza a dicembre 2025 verrà conseguito se almeno il 75% dei beneficiari sarà costituito da donne, persone con disabilità e disoccupati di lunga durata.

<sup>24</sup> L'indicatore comune di riferimento per il successo della misura prevede infatti anche l'indicatore 14 previsto dal Regolamento delegato 2021/2106, ovvero "Numero di giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che ricevono sostegno" dedicato quindi proprio ai neet.



per la partecipazione ai corsi di formazione. Sulla base del singolo caso il beneficiario verrà inserito in un determinato percorso tramite la sottoscrizione di un Patto di servizio<sup>25</sup>, ovvero la sintesi tra i bisogni dell'interessato e la valutazione professionale dell'operatore. In base alla distanza dal mercato del lavoro GOL identifica diversi gruppi di intervento ai quali corrispondono diversi percorsi:

1. **Il reinserimento occupazionale:** costituito da coloro che risultano essere più vicini al mercato del lavoro e più facilmente occupabili. Il bisogno principale di chi entra in questo percorso è quello di indirizzamento nella ricerca del posto di lavoro, sulla base del profilo professionale dell'individuo e dell'analisi delle opportunità del territorio;
2. **Upskilling:** percorso dedicato a interventi formativi di breve durata e da contenuti e finalità prevalentemente professionalizzanti, per il necessario adeguamento delle competenze del lavoratore;
3. **Reskilling:** percorso per chi necessita di una più strutturata attività di formazione, che in tal caso consiste in una formazione professionalizzante volta a rafforzare la qualificazione pratica piuttosto che teorica;
4. **Lavoro e inclusione:** dedicato ai soggetti più marginali vittime di ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa, come persone con disabilità e carichi di cura che possono impedire la partecipazione al mercato del lavoro. Le politiche di formazione e accompagnamento al lavoro da sole non sono sufficienti a migliorare l'occupabilità del lavoratore; quindi, risulta fondamentale la collaborazione con i servizi sociali del territorio;
5. **Ricollocazione collettiva:** è il caso di situazioni di crisi aziendali per lavoratori formalmente occupati, ma potenzialmente in transizione. L'approccio adottato è una personalizzazione dell'intervento, che consideri la specifica situazione aziendale di crisi, la professionalità dei lavoratori e il contesto territoriale di riferimento per una soluzione di gruppo che favorisca il reimpiego collettivo. Fondamentale è dunque il coinvolgimento dell'azienda e delle associazioni datoriali e sindacali come parte attiva nel percorso.

### **2.2 Le interconnessioni con il Piano Nuove Competenze**

In merito alle politiche di formazione nel contesto di GOL è il Piano Nuove Competenze Transizioni che fissa nello specifico le caratteristiche che dovranno assumere su base nazionale. Sin dalla loro rispettiva adozione il PNC-T ed il Programma GOL risultano sostanzialmente interconnessi, mirando ad affrontare in modo integrato le esigenze di formazione e riqualificazione dei giovani disoccupati e dei lavoratori interessati dai cambiamenti nel contesto lavorativo, fornendo un decisivo quadro regolatorio per le

---

<sup>25</sup> Il Patto di servizio con il CPI di competenza consiste nella accettazione da parte del beneficiario dei servizi con conseguente presa in carico nel programma GOL.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

attività tese al miglioramento delle competenze e all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro. In particolare, la formazione deve rispondere ai fabbisogni specifici rilevati in sede di *assessment* e a quanto richiesto dalle imprese sul territorio. Andrà favorito il più possibile il coinvolgimento delle imprese nell'erogazione stessa della formazione o nella definizione del suo contenuto. Le politiche di formazione del programma GOL rappresentano uno specifico target da rendicontare relativo alla formazione di "800.000 dei 3.000.000 beneficiari totali del menzionato target prefissato per il programma GOL, di cui almeno 300.000 dovranno aver partecipato a formazioni sulle competenze digitali"<sup>26</sup>. Le attività di formazione sono affidate agli enti accreditati presso le singole regioni, e sono di natura gratuita. I corsi sono basati da un lato sulle esigenze del territorio, pertanto, possono riguardare gli ambiti più disparati spaziando dalla manifattura alla cucina; e dall'altro sulle esigenze dell'individuo, differenziandosi in base ai diversi percorsi di GOL dalle 150 alle 600 ore. Ad esempio, i corsi della Regione Lazio spaziano dal Digital Marketing Strategy e Social Media Management di 150 ore per il percorso di 2 *Upskilling*, e il corso di Competenze Linguistiche per la gestione della conversazione in ambito turistico di 600 ore dedicato al percorso 3 *Reskilling*<sup>27</sup>. Le ulteriori novità introdotte dal Piano Nuove Competenze Transizioni si concretizzeranno nei progetti formativi sperimentali rivolti a 20 000 beneficiari del programma GOL riguardanti le professioni individuate attraverso i Patti per le competenze previsti dal PNC-T. Questi ultimi costituiranno, quindi, vettori prioritari per implementare gli strumenti di contrasto allo *skill mismatch* su scala regionale e sovregionale.

### 2.3 Lo stato di avanzamento

In merito allo stato di avanzamento generale del programma, l'ultimo bollettino di monitoraggio disponibile, a cura del MLPS e INAPP, fornisce un prospetto aggiornato a giugno 2024, in cui il totale dei presi in carico dal programma ammonta a 2.570.887 (a fronte del target PNRR dei 3 000 000). Circa la metà si colloca nel percorso 1 ovvero reinserimento occupazionale, i restanti si distribuiscono tra il percorso 2 e 3 ovvero dedicato all'aggiornamento formativo. I due percorsi con meno casistiche sono quelli dedicati al lavoro e inclusione con una percentuale del 3,5% e la ricollocazione collettiva per i lavoratori in transizione con una percentuale dello 0,1% di prese in carico. È interessante notare la percentuale di Neet (target prioritario del programma) che partecipano al programma che si attesta a circa il 33% del totale dei presi in carico e si concentrano soprattutto nel percorso 1. Le regioni con una maggior presenza di giovani

---

<sup>26</sup> Allegato della Decisione di Esecuzione del Consiglio del 14 novembre 2024 (ST 15114 2024 ADD 1). Disponibile a: <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/decisione-di-esecuzione-del-consiglio-relativa-all-approvazione-.html>

<sup>27</sup> L'offerta dei corsi erogati è disponibile sul sito della regione Lazio, disponibile a: <https://www.regione.lazio.it/cittadini/lavoro/politiche-lavoro>



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

under 30 iscritti al programma GOL sono Puglia, Veneto, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Piemonte<sup>28</sup>.

Tavola 1.2 - Programma GOL: prese in carico per Regione e percorso, v.a. e v.%

Regione	1	2	3	4	5	Valori % (di riga)					
	Reinserimento lavorativo	Aggiornamento (upskilling)	Riqualificazione (reskilling)	Lavoro e inclusione	Ricollocazione collettiva	Reinserimento lavorativo	Upskilling	Reskilling	Lavoro e inclusione	Ricollocazione collettiva	
	Valori assoluti										
ABRUZZO	27.641	7.201	9.633	494	0	61,5	16,0	21,4	1,1	0,0	
BASILICATA	10.355	5.756	9.807	271	4	39,5	22,0	37,4	1,0	0,0	
P.A. BOLZANO	7.733	2.588	480	621	0	67,7	22,7	4,2	5,4	0,0	
CALABRIA	44.368	26.402	32.738	2.731	0	41,8	24,9	30,8	2,6	0,0	
CAMPANIA	119.229	88.545	130.911	12.528	465	33,9	25,2	37,2	3,6	0,1	
EMILIA-ROMAGNA	112.151	36.912	14.260	10.626	7	64,5	21,2	8,2	6,1	0,0	
FRIULI-VENEZIA GIULIA	44.039	18.657	6.396	1.895	113	61,9	26,2	9,0	2,7	0,2	
LAZIO	108.870	37.257	31.448	1.765	4	60,7	20,8	17,5	1,0	0,0	
LIGURIA	26.807	7.138	6.598	2.106	0	62,9	16,7	15,5	4,9	0,0	
LOMBARDIA	153.649	90.287	40.130	13.300	14	51,7	30,4	13,5	4,5	0,0	
MARCHE	53.199	14.126	6.812	1.252	0	70,6	18,7	9,0	1,7	0,0	
MOLISE	2.532	1.810	2.364	65	115	36,8	26,3	34,3	0,9	1,7	
PIEMONTE	85.184	40.358	25.095	11.313	0	52,6	24,9	15,5	7,0	0,0	
PUGLIA	95.623	69.932	57.203	5.070	0	42,0	30,7	25,1	2,2	0,0	
SARDEGNA	70.421	31.660	20.618	2.449	94	56,2	25,3	16,5	2,0	0,1	
SICILIA	129.510	78.414	111.462	11.389	722	39,1	23,7	33,6	3,4	0,2	
TOSCANA	114.197	37.306	16.887	7.193	0	65,0	21,2	9,6	4,1	0,0	
P.A. TRENTO	10.452	4.486	956	1.227	0	61,0	26,2	5,6	7,2	0,0	
UMBRIA	26.013	7.174	5.292	833	135	65,9	18,2	13,4	2,1	0,3	
VALLE D'AOSTA	1.994	1.037	155	925	1	48,5	25,2	3,8	22,5	0,0	
VENETO	100.959	82.716	14.749	6.465	334	49,2	40,3	7,2	3,2	0,2	
<b>Totale</b>	<b>1.344.926</b>	<b>689.762</b>	<b>543.994</b>	<b>94.518</b>	<b>2.008</b>	<b>50,3</b>	<b>25,8</b>	<b>20,3</b>	<b>3,5</b>	<b>0,1</b>	

Fonte: Elaborazioni INAPP su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 30 giugno 2024)

### 3. Conclusioni e prospettive

Già nel vertice di Porto del 2021 la Commissione delineava alcuni obiettivi faro a cui ambire entro il 2030. Tra questi figurano “Almeno il 78 % della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro entro il 2030” e “Almeno il 60 % di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione”<sup>29</sup>, nella più ampia strategia del pilastro europeo dei diritti sociali d’ispirazione per le politiche europee e nazionali come il PNRR e le politiche di coesione, la cui attuazione è nelle mani dei singoli stati. A marzo 2025, sulla scia del *Competitive Encompass* che fissava come uno dei cinque pilastri la promozione delle *skills* e lavoro di qualità, la Commissione europea ha adottato la *Union of Skills*<sup>30</sup>: una strategia comune per colmare il *gap* delle competenze e migliorare la competitività. Gli interventi già delineati dai Piani di Ripresa e Resilienza nazionali vengono integrati a livello europeo. Tra le principali novità, infatti, figurano la realizzazione di un osservatorio, lo “*European Skills Intelligence Observatory*” ovvero una piattaforma strategica e predittiva sulle competenze attuali e future richieste. Inoltre, sarà istituito il programma “*Choose Europe*” per attrarre nuovi talenti a livello globale e iniziative per facilitare il riconoscimento delle

<sup>28</sup> ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA GOL GARANZIA DI OCCUPABILITA' DEI LAVORATORI. Nota di monitoraggio (dati al 30/06/2024) a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Istituto Nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche. Disponibile a: <https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/online-i-dati-del-monitoraggio-gol-al-30-giugno-2024>

<sup>29</sup> European Commission, *European Pillar of Social Right Action Plan*. Disponibile a: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>

<sup>30</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Union of Skills*, COM(2025) 90 final, Brussels, 5.3.2025



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

qualifiche e competenze acquisite all'interno dell'Unione. La *governance* sarà centralizzata tramite l'istituzione un osservatorio europeo per le competenze "*European Skills High Level Board*", presieduto dalla Commissione, con il compito di orientare e coordinare le azioni di *policy*, sulla base delle risultanze dell'Osservatorio. Si prevede inoltre di introdurre una raccomandazione specifica per paese proprio sul capitale umano a partire dal 2027<sup>31</sup>. Un sistema strutturato e permanente delle politiche attive del lavoro, dunque, non solo è lo strumento chiave per risolvere le sfide attuali, ma anche quelle future. I repentini cambiamenti del mondo moderno ci costringono ad adottare una logica anticipatoria e di intercettazione delle possibili evoluzioni. L'introduzione della Missione 7 "Repower EU" si muove proprio in questa direzione, il PNC-T in particolare delinea gli interventi formativi necessari per lo sviluppo delle competenze più richieste dalla transizione verde e digitale, nella duplice ottica di trasformazione delle professioni tradizionali in chiave innovativa e nell'intercettazione delle professioni di domani. Le previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine per le annualità dal 2024 al 2028<sup>32</sup> confermano la tendenza del mercato del lavoro a richiedere lavoratori sempre più specializzati e con maggiori competenze. Si stima infatti che una quota sempre più rilevante del fabbisogno occupazionale, circa il 39%, riguardi personale con elevata specializzazione e di altro profilo, quali figure dirigenziali e tecniche. Complice non è solo la tendenza delle imprese ad assumere personale maggiormente specializzato, ma soprattutto il peso rilevante del settore pubblico, con una percentuale che si attesta sul 63% del fabbisogno complessivo del comparto<sup>33</sup>. Perciò, appare fondamentale non solo la concretizzazione degli interventi del PNRR *in itinere*, ma il mantenimento della *performance* anche dopo la sua conclusione su tutto il territorio nazionale. Gli elevati costi sociali del *mismatch* non sono destinati ad esaurirsi, ma al contrario ad aumentare.

Il macro-trend demografico figura tra gli acceleratori più determinanti: il turnover negativo tra la forza lavoro in via di pensionamento e la popolazione in età lavorativa si presume accentuerà tali problematiche.

---

<sup>31</sup> COM (2025) 90 final, *The Union of Skills*, cit.

<sup>32</sup> Sistema Informativo Excelsior, Unioncamere, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2024-2028). Scenari per l'orientamento e la programmazione della formazione*, luglio 2024.

<sup>33</sup> *Ibidem*.