

# Evoluzione normativa e governance della formazione continua

Giuditta Occhiocupo

## Formazione continua come strumento strategico

Sulle pagine di questa rivista, quasi vent'anni fa, si definiva la formazione “strumento di politica educativa finalizzata a coniugare gli obiettivi di competitività economica con gli obiettivi di coesione sociale” (Occhiocupo, 2009). Evidenziando come si prestasse ad essere oggetto di studio ed analisi secondo un approccio multidisciplinare (giuridico-istituzionale, economico e socio-pedagogico), con specifico riguardo a quello giuridico, si era messa in risalto la dimensione europea rispetto al sistema nazionale (statale e regionale) di formazione.

In quel lavoro si ipotizzava l'individuazione di un atto regolatorio nazionale dedicato alla formazione permanente, cosiddetta *lifelong learning*, ovvero l'apprendimento continuo finalizzato allo sviluppo della persona in tutte le fasi della vita.

In questa sede, l'attenzione è invece focalizzata su quella parte del *lifelong learning* costituita dall'insieme “delle attività di apprendimento e aggiornamento professionale che una persona svolge

nel corso della vita lavorativa per accrescere le proprie competenze e adattarsi ai cambiamenti e alle transizioni del mercato del lavoro” (Lomaglio, 2025), ossia la formazione continua.

Formazione continua che, in quanto *species* della formazione professionale (Occhiocupo, 2023), rappresenta uno strumento strategico per l'acquisizione di competenze per favorire l'occupazione.

## Complessità del quadro normativo e istituzionale nazionale

Dopo le brevi considerazioni sulla definizione di formazione continua, occorre evidenziare la complessità che contraddistingue il quadro giuridico-istituzionale nazionale.

Una complessità che, peraltro, caratterizza la formazione generalmente intesa come leva per l'occupazione, e comunemente suddivisa in fasi: iniziale, per l'accesso (IeFP e duale, apprendistato, ecc.); in costanza di rapporto di lavoro; a seguito di esclusione o uscita volontaria dal mercato del lavoro, per il reinserimento. Per la ricostruzione



del contesto istituzionale si ritiene di partire dalla Costituzione che descrive i principi fondamentali riferiti al rapporto tra formazione e lavoro negli articoli 3 (uguaglianza formale e sostanziale), 4 (diritto al lavoro) e 35, primi due commi<sup>1</sup> (rapporti economici).

Ma è nella parte dedicata ai rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali e, specificatamente nell'art. 117, riformato nel 2001, che si delinea la suddivisione di competenze in materia di politiche for-

mative (e del lavoro). Tale complicata ripartizione di competenze ha prodotto l'affiancamento tra la competenza regionale esclusiva in materia di formazione e istruzione professionale e la competenza concorrente in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, fatta salva la determinazione statale dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (LEP).

1 “La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori”.

Tra le normative nazionali in materia di formazione professionale e continua si evidenziano le leggi n. 845/1978<sup>2</sup>, n. 236/1993 e n. 388/2000 (Finanziaria 2001) e s.m.i.

Quest'ultima, con l'istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua (art. 118), ha rappresentato una svolta significativa per la formazione continua.

I Fondi (attualmente 19) sono infatti divenuti uno strumento fondamentale per il sostegno al finanziamento della formazione per le imprese e i lavoratori ed un elemento chiave delle relazioni industriali.

Peraltro, le normative sopra citate sono state riviste sia alla luce della giurisprudenza costituzionale per questioni di attribuzioni di competenze tra Stato e Regioni in materia di formazione e lavoro (Gentilini D. e Occhiocupo G., 2021), sia per fattori di criticità (crisi economiche, emergenza pandemica, ecc.) caratterizzanti l'ambito degli interventi di formazione continua degli ultimi vent'anni. Tali fattori hanno influenzato il mercato del lavoro europeo e nazionale e, di conseguenza, anche il sistema formativo, in termini di modalità di erogazione, di contenuti e di programmazione, nonché di reperimento e gestione delle risorse finanziarie.

## Profili prospettivi per la sistematizzazione della formazione continua

Alla luce dell'evoluzione normativa di questi ultimi anni, si auspica l'adozione di uno specifico atto regolatorio (es. una legge quadro) che, recependo le indicazioni europee e le innovazioni istituzionali e normative nazionali (autonomia differenziata, riforma delle politiche attive del lavoro, legge delega in materia di IA, ecc.) rappresenterebbe l'avvio per la messa a punto di un sistema nazionale di formazione continua. Un sistema che, alla stregua di un LEP (livello essenziale delle prestazioni) (Salerno, 2024) di politica attiva del lavoro, fungerebbe da raccordo tra gli atti normativi regionali e gli interventi statali volti ad incentivare l'offerta formativa, promuovendo il rafforzamento del legame tra crescita, occupazione e diritti della persona e l'accompagnamento nelle attuali transizioni (digitale, ambientale e amministrativa) dei soggetti (Stato, Regioni, parti sociali, fondi interprofessionali, ecc.) che determinano la governance delle politiche formative e del lavoro.

Un primo passo in tale direzione potrebbe essere la riattivazione dell'Osservatorio per la Formazione continua<sup>3</sup> per elaborazio-



ne di linee guida di promozione del riallineamento fra domanda e offerta di competenze e di lavoro e il potenziamento dell'offerta formativa, anche mediante il consolidamento della collaborazione fra soggetti pubblici e privati.

### Bibliografia

Gentilini D., Occhiocupo G. (a cura di), (2021), La disciplina del contratto di apprendistato dopo il Jobs Act. Normativa, Dottrina e Giurisprudenza, *INAPP Report* n.23, Roma, <https://oa.inapp.gov.it/items/cb5d6b1a-1002-4c24-a014-b389f7362ee2>, pp. 42-47.

Lomaglio B. (2025), Dallo skill mismatch alla sfida dell'IA: il ruolo strategico della formazione continua, *Fondoprofessioni e la formazione continua. Rapporto sugli andamenti, buone pratiche e possibili evoluzioni. Anno 2024*, [www.fondoprofessioni.it](http://www.fondoprofessioni.it), pp. 124-129.

Occhiocupo G. (2009), Il contesto europeo della formazione permanente, *FOR Rivista per la formazione*, 81, pp. 85-91, <https://www.francoangeli.it/riviste/articolo/38398>.

Occhiocupo G. (2023), La funzione strategica della formazione continua per lo sviluppo delle competenze alla luce dei principali strumenti di policy, *Economia&Lavoro*, LVII, 1, pp. 37-46.

Salerno G.M. (2024), Attuazione dell'autonomia differenziata e LEP nell'istruzione e nella IeFP: i profili giuridici, in *Rassegna CNOS*, n. 3, pp. V-X.

### Giuditta Occhiocupo

Ricercatrice INAPP, Gruppo di Ricerca Formazione Continua e Apprendimento degli Adulti, Struttura Sistemi Formativi.

### Copyright © FrancoAngeli

This work is released under Creative Commons Attribution - Non-Commercial - No Derivatives License. For terms and conditions of usage please see: <http://creativecommons.org>

2 La "Legge quadro in materia di formazione professionale", tuttora in vigore seppur ampiamente rivista, definendo la formazione professionale come "strumento della politica attiva del lavoro (art. 1) ha delineato per la prima volta la costituzione di un sistema formativo omogeneo e coerente.

3 Istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con il decreto n. 383/03 ai sensi dell'art. 48, co 2, della Legge n. 289/02.