

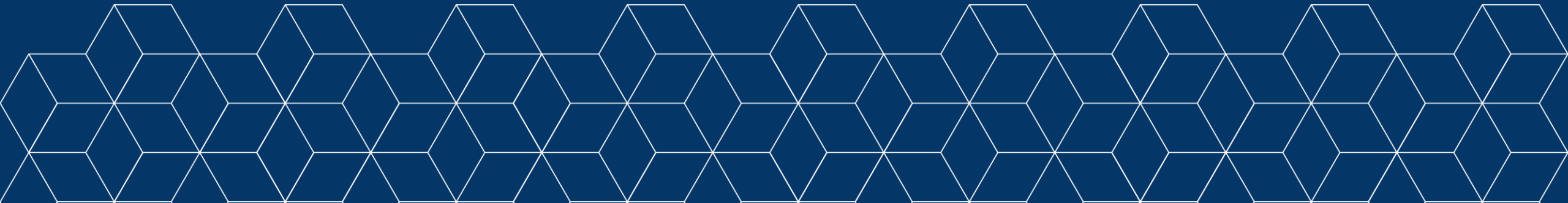
SANDRA D'AGOSTINO, SILVIA VACCARO

# **LA FORMAZIONE DEGLI ADULTI COME INVESTIMENTO TERRITORIALE PER LA CRESCITA**

AISRE – XLIII Conferenza Scientifica annuale – “Città e Regioni in transizione”

SO.42 – La Formazione come asset di una nuova vision di welfare territoriale

7 Settembre 2022



# OVERVIEW DELLA PRESENTAZIONE

IL CONTESTO, GLI OBIETTIVI,  
LA RICERCA

IN PILLOLE ... GERMANIA,  
INGHILTERRA, FRANCIA

UN QUADRO DI SINTESI, LINEE DI  
CONVERGENZA

IL PANORAMA ITALIANO, PRIME  
NOTE CONCLUSIVE



# IL CONTESTO

I cambiamenti strutturali che da qualche decennio interessano le economie più avanzate costituiscono una sfida per le imprese e per le persone, che si gioca sulla capacità di stare al passo con l'innovazione e rinnovarsi costantemente.

La rapida innovazione tecnologica, la digitalizzazione e la globalizzazione sollecitano una continua trasformazione del lavoro e delle occupazioni, sulla quale influiscono anche altri fenomeni globali, come l'evoluzione demografica, il cambiamento climatico, le mutazioni geopolitiche, ecc..

Da ultimo, la pandemia ha impresso una forte accelerazione alla digitalizzazione, nei luoghi di lavoro e nello svolgimento del lavoro, ma anche nella gestione dei processi di cittadinanza. La crisi economica innescata dalla pandemia e gli effetti del conflitto russo-ucraino alimentano una situazione di tensione e incertezza sui mercati globali, che ha un impatto differenziato fra settori e imprese, alimenta spinte inflazionistiche e costringe a ridefinire i piani di sviluppo.



# GLI OBIETTIVI

Il 17 dicembre 2020 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione del Consiglio sull'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza affermando che:

«... l'IFP potrebbe essere fondamentale per far fronte alle sfide derivanti dall'accelerazione delle macrotendenze e delle transizioni future, nonché per colmare il crescente divario di competenze nel mercato del lavoro dell'UE...

... l'istruzione e formazione professionale permanente è fondamentale per conseguire gli obiettivi sociali ed economici dell'UE; ...essa migliora la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente, rafforza la loro occupabilità e aumenta l'occupazione in Europa...

... l'IFP contribuisce alla competitività e alla coesione sociale...

... gli Stati membri e le istituzioni dell'UE devono intensificare gli sforzi e il sostegno fornito per creare le migliori condizioni possibili affinché l'IFP si adegui rapidamente a tali sfide e alle esigenze del mercato del lavoro in termini di competenze»



# LA RICERCA

Da circa due anni stiamo conducendo una ricerca sui sistemi di formazione degli adulti in Italia e in alcuni Paesi europei che rappresentano i suoi principali competitor, ovvero: Francia, Germania e Regno Unito.

La ricerca è nata dall'obiettivo di esaminare le trasformazioni intervenute negli ultimi due decenni, al fine di analizzare le risposte di policy messe in campo dai Paesi europei a fronte dei cambiamenti nell'economia, nella produzione e nel lavoro indotti dai cosiddetti «mega-trend».

L'analisi comparata delle traiettorie di evoluzione riscontrate in Francia, Germania e Regno Unito diventa il benchmark per “leggere” il contesto italiano, stimolare il dibattito con gli stakeholders, esaminare i più recenti provvedimenti varati in particolare con riferimento agli impegni presi nell'ambito del PNRR.



## IN PILLOLE ... GERMANIA

- un sistema duale riconosciuto a livello internazionale;
- strumenti per i lavoratori e le aziende disponibili da alcuni anni, ma sotto-utilizzati (il finanziamento per la formazione lunga «*Aufstieg Bafög*»; il bonus per la formazione breve - *Bildungsprämie*; il congedo *Bildungsurlaub*; il programma *WeGebAU* per i lavoratori anziani poco qualificati”);
- negli ultimi anni si riscontra un rinnovato dinamismo: il *Qualifizierungschancengesetz* (2018) ha introdotto il diritto alla formazione degli occupati colpiti dal cambiamento strutturale, che devono preventivamente partecipare ad una consulenza orientativa; nel giugno 2019 è stata siglata la *Nationale Weiterbildungsstrategie* che riafferma il ruolo centrale dell’impresa e impegna tutti gli attori a cooperare su dieci obiettivi (governo federale, Land, organizzazioni imprenditoriali, sindacati e Agenzia federale per l'occupazione); la legge *Arbeit-von-morgen* (2020) sviluppa ulteriormente gli strumenti di finanziamento, premiando gli accordi di partenariato sociale, semplificando le procedure di accesso ai bonus per la formazione, riducendo la durata minima della formazione finanziata.



## IN PILLOLE ... INGHILTERRA

- tra il 2004 e il 2019 la quota di adulti 25-64 che hanno preso parte ad attività di formazione formale si è pressoché dimezzata, anche per via del trasferimento delle risorse disponibili sull'apprendistato: nel 2019/20 il 47% degli avviamenti in apprendistato riguarda persone di età pari o superiore a 25 anni;
- da circa vent'anni una priorità individuata dal Governo per l'erogazione dei fondi pubblici per la formazione riguarda l'acquisizione di un livello minimo di *key competencies* e abilità funzionali (digitale);
- il Libro bianco "Skills for Jobs" (2021) delinea il progetto di trasformazione della formazione per gli adulti : offrire a tutti gli adulti l'opportunità di riqualificarsi per tutta la vita attraverso la Lifetime Skills Guarantee a partire dal 2025; riallineare il sistema di formazione intorno alle esigenze dei datori di lavoro; migliorare la qualità della formazione e sua ristrutturazione secondo un modello articolato su due canali: un sistema di apprendistato e una formazione school-based;
- rafforzamento del ruolo affidato ai territori, con la costituzione di comitati e piani locali di miglioramento delle competenze (*local skills improvement plans*) a guida imprenditoriale.





## IN PILLOLE ... FRANCIA

Dopo circa un quinquennio di ampie riforme, da ultimo la legge "Avenir professionnelle" (2018) interviene sul sistema di formazione professionale e sull'apprendistato:

- definizione di una nuova governance con lo Stato che riprende un ruolo di primo piano sulle funzioni di leva finanziaria e di indirizzo; il ruolo delle parti sociali (OPCA) è fortemente ridotto;
- costruzione di un "mercato della formazione regolato", basato sulla concorrenza tra i fornitori, regolando i costi e garantendo la qualità dell'offerta e una formazione in apprendistato più aderente ai bisogni del mercato del lavoro. Le funzioni di finanziamento, regolamentazione, garanzia della qualità e valutazione dell'offerta sono affidate all'agenzia "France Competences";
- il diritto soggettivo alla formazione basato su un *Compte Personnel de Formation* rafforza la dimensione individuale della formazione; le caratteristiche principali del Conto sono: vocazione universale, titolarità individuale, trasferibilità;
- valorizzazione degli strumenti che gli adulti possono utilizzare per esercitare pienamente il loro diritto alla formazione: il colloquio professionale (Entretien Professionnel) e la consulenza per lo sviluppo professionale (Conseil en évolution professionnelle - CEP);





# UN QUADRO DI SINTESI

Indicatore	Francia	Germania	Regno Unito	Italia
Struttura della popolazione – età mediana (2019)	41,8	46,0	40,2	46,8
Popolazione 20-64 anni – Tasso di disoccupazione (2019)	8,2	3,1	3,4	9,9
Popolazione 20-64 anni – Tasso di occupazione (2019)	71,6	80,6	79,3	63,5
Popolazione 20-64 anni – quota di popolazione con istruzione di livello 0-2 ISCED (nessun titolo, primaria e secondaria inferiore) (2019)	13,5	10,8	15,0	29,6
Popolazione 25-64 anni - Partecipazione alla formazione formale e non formale (su 12 mesi) (2016)	51,3	52,0	52,1	41,5
Percentuale di imprese che erogano corsi e altre forme di formazione per i propri dipendenti (2015)	78,9	77,3	85,7	60,2
Percentuale di lavoratori che partecipano alla formazione (corsi) sul totale degli occupati	48,3	38,1	30,4	45,9

Fonte: Eurostat database – LFS 2019, AES 2016, CVTS 2015



# LINEE DI CONVERGENZA

I sistemi esaminati di formazione degli adulti presentano differenze rilevanti che attengono agli attori coinvolti (Stato, nelle sue diverse articolazioni; imprese; parti sociali; individui; etc.), alle funzioni svolte, alle sedi e agli strumenti di programmazione e attuazione, alle modalità di finanziamento della formazione.

Allo stesso tempo evidenziano una configurazione che nella sua struttura fondamentale presenta alcune somiglianze. Gli obiettivi di sostenere le esigenze di modernizzazione e di innovazione delle imprese e contrastare la disoccupazione e promuovere la buona occupazione vengono perseguiti attraverso la costruzione di sistemi che nella loro struttura originaria sono binari, ovvero costituiti da due segmenti distinti e separati:

- un segmento che ha «in carico» gli occupati, i cui attori principali sono le imprese e con un ruolo importante affidato alle parti sociali/associazioni imprenditoriali;
- un segmento che si occupa dei disoccupati, in cui il ruolo principale è riservato allo Stato e alle sue configurazioni (Regioni, Province, Land, ...).



# LINEE DI CONVERGENZA

L'analisi delle traiettorie di evoluzione dei sistemi negli ultimi due decenni mette in evidenza un ruolo sempre più attivo dello Stato (e delle sue configurazioni) nel segmento della formazione degli occupati.

L'intervento pubblico sulla formazione degli occupati generalmente muove dalla necessità di supportare l'occupazione critica e intervenire sui «fallimenti del mercato», ad esempio per contrastare l'effetto dei mega-trend (Germania), con la promozione di interventi finalizzati a settori /occupazioni specifiche e/o per superare *skills shortages*.

Seguendo il paradigma dell'investimento sociale, l'intervento pubblico nella formazione degli occupati si focalizza sui lavoratori *low-skilled*, per prevenire il rischio legato alla perdita dell'occupazione, con interventi finalizzati soprattutto a colmare i divari di competenze in una prospettiva di riduzione delle disuguaglianze oltre che di correzione dei fallimenti del «mercato della formazione» generalmente viziato dal «*Mattew effect*» (Regno Unito).

In una logica proattiva, nel quadro di interventi di policy più ampi finalizzati a stimolare e orientare lo sviluppo economico vengono attivati strumenti a sostegno della formazione, ad esempio per promuovere la transizione ecologica e digitale.



# LINEE DI CONVERGENZA

In una logica di mercati transizionali del lavoro, una gestione efficace del «social risk» assume come orizzonte di riferimento il ciclo di vita.

In questa prospettiva, le politiche pubbliche per la formazione sono finalizzate ad attrezzare le persone ad affrontare i “rischi” connessi a traiettorie professionali e di carriera sempre più frammentate e precarie e con passaggi, anche molteplici, tra diverse situazioni occupazionali, rendendo disponibili supporti e servizi che consentano di mettere in sicurezza le transizioni.

Per affrontare questi “rischi” è necessario mettere in campo un approccio di lifelong learning, strategie che superano i sistemi formativi “binari” e strumenti a vocazione universalistica. Al momento, il “Conto personale di formazione” introdotto in Francia – grazie alle sue caratteristiche di universalità e trasferibilità – è lo strumento che sembra maggiormente rispondere alle esigenze richiamate, pur presentando diversi limiti e contraddizioni (ad esempio, la scelta di esaltare la dimensione individuale a scapito di quella collettiva).



# IL PANORAMA ITALIANO

In Italia, l'istruzione e formazione professionale per gli adulti nell'ultimo ventennio si è strutturata in tre segmenti, che al momento hanno dimostrato scarsa capacità di integrazione:

- educazione degli adulti: affidata principalmente ai CPIA, per il recupero dei titoli di studio del ciclo primario e secondario, e alle università e da ultimo alle nuove Academy ITS;
- formazione per disoccupati e inoccupati: nel quadro della competenza esclusiva sulla formazione delle Regioni e Province Autonome, dopo l'istituzione dei Fondi Interprofessionali, si riscontra una progressiva concentrazione degli interventi pubblici sul segmento della formazione per disoccupati e inoccupati, oltre che per gli occupati «fragili», in controtendenza rispetto all'evoluzione europea;
- formazione degli occupati: nell'ultimo ventennio è cresciuto il mercato privato della formazione, a supporto di imprese che attivano interventi per i propri dipendenti; a questo mercato si affiancano gli interventi erogati dai Fondi Interprofessionali gestiti dalle parti sociali, che hanno come beneficiari i lavoratori occupati. Recenti interventi legislativi hanno stimolato un coinvolgimento dei Fondi per la formazione dei disoccupati (fruitori di reddito di cittadinanza) e dei cassintegrati, anche se con risultati al momento limitati.



# IL PANORAMA ITALIANO

Recentemente il principale strumento messo in campo a livello nazionale per sostenere la formazione degli occupati è il Fondo Nuove Competenze (2020), gestito a livello nazionale da Anpal, con una dotazione iniziale di 730 mln di euro e rifinanziato a valere sulle risorse di React-Eu per un altro miliardo di euro.

Il FNC nasce con una duplice finalità: consentire ai lavoratori di acquisire nuove o maggiori competenze per adeguarsi alle condizioni del mercato del lavoro e supportare le imprese nell'adattarsi ai nuovi modelli organizzativi e produttivi determinati dall'emergenza epidemiologica Covid-19. Nella realtà, il Fondo ha svolto principalmente la funzione di ammortizzatore sociale durante la pandemia, mentre la formazione prevista in molti casi non è stata effettuata o solo in maniera difforme dal progetto presentato.

Con la seconda fase di attuazione, il Ministero del lavoro ha stabilito di orientare le risorse del FNC al sostegno delle transizioni digitali ed ecologiche e ha individuato i Fondi Interprofessionali come canale di accesso privilegiato al Fondo. Per i datori di lavoro che non hanno aderito ai Fondi Interprofessionali, la formazione dovrà essere erogata da enti accreditati a livello nazionale o regionale.



# IL PANORAMA ITALIANO

Nell'ambito del PNRR, il Piano Nazionale Nuove Competenze si compone dei seguenti interventi:

- una misura per lo sviluppo della formazione duale a favore dei giovani;
- uno strumento per la formazione degli occupati (Fondo nazionale Nuove Competenze);
- una misura per la qualificazione e la riqualificazione dei lavoratori in transizione e disoccupati rappresentata dal programma GOL.

Il Programma GOL è il perno dell'azione di riforma nell'ambito delle politiche attive del lavoro, con un orizzonte temporale di 5 anni (2021-2025) e una dotazione finanziaria di 4,4 miliardi di euro, cui si aggiungono 600 milioni di euro per il rafforzamento dei Centri per l'impiego.

Il programma si prefigge di coinvolgere almeno tre milioni di persone entro il 2025. La realizzazione di GOL spetta alle Regioni e P.A. che, a questo scopo, adottano dei Piani Attuativi Regionali (PAR), condivisi con il Ministero del lavoro e l'ANPAL.

Beneficiari del Programma sono i destinatari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro; i lavoratori fragili o vulnerabili; i percettori del Reddito di Cittadinanza; i disoccupati senza sostegno al reddito; i lavoratori con redditi molto bassi; i lavoratori autonomi titolari di Partita IVA.





# PRIME NOTE CONCLUSIVE

Nessuno dei Paesi esaminati sembra essersi dotato di un sistema di formazione integrato in un'ottica di apprendimento permanente e con un approccio universalistico che possa contrastare i rischi delle «transizioni occupazionali»; soltanto la Francia ha fatto dei tentativi in questa direzione, ma con risultati al momento limitati e contraddittori.

L'Italia però, rispetto agli altri paesi, parte da una situazione di maggiore svantaggio che è collegata sia alla debolezza strutturale del sistema produttivo, sia ai bassi livelli di qualificazione e di partecipazione alla formazione degli adulti.

Vi è, inoltre, in Italia una accentuata differenziazione territoriale nella capacità degli enti e strutture pubbliche di programmazione e governo dell'offerta formativa, come pure nella rappresentatività delle organizzazioni sindacali, e ciò rappresenta un grande problema visto che Regioni e P.a. sono, insieme ai Fondi paritetici interprofessionali, l'attore principale del sistema di formazione professionale per gli adulti.



# PRIME NOTE CONCLUSIVE

Le misure del PNRR italiano cercano di rispondere ad obiettivi specifici relativi a singoli target di utenza, ma non definiscono una strategia unitaria di intervento in grado di rispondere ai bisogni individuali, a prescindere dalla condizione occupazionale, offrendo servizi e dispositivi di prossimità e personalizzati.

In particolare, rimane senza risposta l'esigenza di creare una **sede unitaria di governance** o di raccordo strutturale fra i diversi soggetti che intervengono nell'istruzione e formazione degli adulti, al fine di potenziarne l'azione, utilizzare in modo più efficace le risorse in relazione a obiettivi condivisi, promuovere la qualità dell'offerta e i servizi a supporto.

**Un ruolo strategico è affidato alle Regioni.** Le asimmetrie che caratterizzano il tessuto sociale ed economico dei diversi territori e i sistemi regionali di formazione richiedono la messa in campo di azioni diversificate di sostegno alle amministrazioni, nel quadro di un'azione attenta e periodica di monitoraggio a livello nazionale.





# GRAZIE PER L'ATTENZIONE

[s.dagostino@inapp.org](mailto:s.dagostino@inapp.org)

[s.vaccaro@inapp.org](mailto:s.vaccaro@inapp.org)



[www.inapp.org](http://www.inapp.org)