



SISTEMI EUROPEI DI APPRENDIMENTO PERMANENTE FRA INNOVAZIONE ED EQUITÀ

Uno studio su Inghilterra, Germania, Francia

Executive Summary

Luglio 2023



Presentazione*

Il volume restituisce gli esiti di uno studio che ha esaminato le traiettorie di evoluzione tracciate negli ultimi vent'anni dai sistemi di apprendimento permanente di alcuni Paesi europei, con la finalità di individuare differenze e similitudini, punti di contatto e divergenze nel loro processo di riposizionamento, in risposta alle sfide poste dai mega trend globali di cambiamento e dalle crisi economiche e sociali. I Paesi oggetto di analisi sono stati scelti tra quelli che – in Europa – presentano alcune caratteristiche più simili all'Italia, guardando alla dimensione in termini di popolazione, come elemento che è indice di una strutturazione complessa che coinvolge una pluralità di soggetti, relazioni, luoghi decisionali e pratiche. Sono quindi stati selezionati la Germania, la Francia e il Regno Unito come casi studio di una analisi attraverso la quale individuare elementi utili per una successiva riflessione sull'Italia, con l'obiettivo di potenziare la formazione rivolta agli adulti attivi. Lo studio è stato realizzato nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Sistemi di Politiche Attive per l'occupazione del PON SPAO, 2018-2023, Piano Organismo Intermedio Inapp, Operazione II/10iii/10.3.8/2, Attività 4.

Obiettivi

Lo studio è nato con una duplice finalità. Una, meramente conoscitiva, volta ad approfondire, modelli, pratiche ed esperienze di implementazione delle opportunità di formazione per gli adulti in contesti nazionali non troppo lontani e diversi, al fine di osservare come altri Paesi si confrontano con le esigenze di sviluppo delle competenze della popolazione adulta e quali strategie mettono in campo. La seconda finalità è quella di verificare se, nei tre Paesi individuati, l'analisi delle traiettorie di evoluzione dei sistemi di formazione professionale per gli adulti negli ultimi 20 anni, in risposta alle sfide poste dai mega-trend globali, sia in grado di restituire elementi utili a prefigurare direttrici comuni di evoluzione. Una ricorrenza delle analogie potrebbe costituire il segnale di un percorso di avvicinamento fra i vari modelli nazionali, promosso e sostenuto dalla appartenenza alle stesse istituzioni europee.

Metodologia

Sui sistemi di apprendimento permanente dei Paesi selezionati è disponibile un materiale imponente, fatto di pubblicazioni scientifiche e report realizzati da organismi nazionali e internazionali, sia di natura istituzionale che espressione di organizzazioni di rappresentanza del mondo del lavoro e della società civile. Per questa ragione si è optato per un approccio metodologico di tipo secondario, attingendo all'ampio patrimonio di informazioni e riflessioni già disponibile in riviste specializzate, in rapporti istituzionali e nei portali informativi riconducibili ai principali soggetti – istituzioni, parti sociali, istituti di ricerca e uffici di statistica – che operano nei sistemi considerati.

* Il presente documento fornisce una sintesi dei contenuti del report: Inapp, D'Agostino S., Vaccaro S. (2023), *Sistemi europei di apprendimento permanente fra innovazione ed equità*, Inapp Report n.40, Roma, Inapp.

Le informazioni raccolte sono state riorganizzate in modo da alimentare analisi descrittive, articolate intorno a un indice unitario. Il risultato sconta alcune disomogeneità ascrivibili a una pluralità di fattori: la differente disponibilità di approfondimenti sui vari Paesi e ambiti oggetti di studio, la difficoltà di produrre una rappresentazione ampia di un segmento caratterizzato dall'eterogeneità all'interno dei Paesi e fra i Paesi.

Anche al fine di superare alcuni disallineamenti nelle informazioni disponibili e soprattutto per approfondire ulteriormente il quadro tracciato, l'indagine sui sistemi europei di apprendimento permanente, di cui si riportano i risultati, prevede un'ulteriore fase di sviluppo.

Risultati

I sistemi di apprendimento permanente analizzati evidenziano ampie eterogeneità in termini di caratteristiche strutturali, economiche, istituzionali e socio-culturali. In particolare, è necessario evidenziare la difficoltà di analizzare fenomeni nazionali che, ad eccezione della Francia, si presentano spesso come un susseguirsi di riforme molteplici e instabili nel tempo (è il caso del Regno Unito), o come una pluralità frammentata di interventi e di strumenti di finanziamento della formazione a titolarità del governo federale e degli Stati federali (il caso della Germania). Infatti, il sistema di formazione professionale della Germania poggia su un segmento ampio e consolidato costituito dal sistema duale, che fino a qualche anno fa pressoché esauriva l'impegno federale sulla materia. Negli ultimi anni si rileva un impegno crescente a supporto della formazione degli adulti, concretizzatosi con l'approvazione di alcuni provvedimenti normativi che ampliano gli strumenti finanziari di sostegno alla partecipazione, con particolare riguardo alle persone con bassi livelli di qualificazione, ai disoccupati e ai lavoratori che rischiano di perdere il lavoro a causa di cambiamenti strutturali. In Inghilterra, le iniziative e le strategie d'intervento messe a punto dai governi negli ultimi 15 anni si sono concentrate sulla promozione di una partecipazione sempre più ampia degli imprenditori alla definizione delle scelte strategiche, con uno spazio sempre più ampio lasciato all'apprendistato per lo sviluppo delle competenze degli adulti occupati a scapito dei programmi di formazione a tempo pieno. Il finanziamento della formazione per gli adulti rimane un elemento centrale nel dibattito, nonostante il rinnovato impegno del governo, che si traduce nell'aumento delle risorse messe a disposizione anche in vista dell'introduzione di una Lifetime Skills Guarantee.

Il modello francese rappresenta l'esperienza più avanzata per l'affermazione di un diritto soggettivo alla formazione come modello di policy per la formazione continua. Introdotto nel 2015, il Conto personale di formazione ha una vocazione universale poiché è nella disponibilità di ogni individuo dal momento del suo ingresso nel mercato del lavoro e sino alla pensione. Il Conto è utilizzabile solo su iniziativa del suo titolare e rimane legato alla persona indipendentemente dalla sua situazione lavorativa e dal contratto di lavoro applicato, con una garanzia di piena trasferibilità in caso di perdita o cambiamento del lavoro. L'effettiva possibilità di fruire del diritto alla formazione poggia su una serie di strumenti di accompagnamento, finalizzati a promuovere la capacità delle persone di operare le proprie scelte in materia di apprendimento.

Conclusioni

L'elemento che emerge con nettezza dallo studio è la difficoltà di individuare dei punti di contatto nelle traiettorie di evoluzione della formazione degli adulti nei Paesi esaminati, viste le differenze rilevanti che caratterizzano questi sistemi e i rispettivi contesti di riferimento.

Eppure, molti autori hanno individuato un approccio europeo alla formazione continua e permanente, quale risultato non di una visione unica, ma di complesse e mutevoli concezioni e analisi plurali, nutrite da diverse tradizioni intellettuali e politiche. Da questo punto di vista, sono stati individuati in Europa cinque regimi idealtipici di apprendimento permanente, costruiti in funzione delle risposte date a una serie di sfide socio-politiche e basati su una combinazione di principi politici, logiche di attori, regole e strumenti: accademico; professionale o corporativista; universalista; concorrenziale o di mercato; di mercato regolato (Verdier 2008). I sistemi di formazione degli adulti nei Paesi europei presi in esame non corrispondono a uno solo dei cinque regimi identificati, ma sono piuttosto il risultato di un mix tra i diversi elementi che caratterizzano ciascuno di questi modelli.

È tuttavia possibile individuare almeno due tendenze comuni nelle traiettorie di evoluzione della formazione degli adulti dei tre Paesi analizzati. La prima riguarda la conferma – se non il rafforzamento – della dimensione individuale della formazione, che ha come corollari l'autonomia e la responsabilità riguardo le scelte da compiere nell'ambito della formazione continua. Questo potenziamento della sfera individuale rischia di accompagnarsi a un ridimensionamento della sfera collettiva della formazione continua, nella quale le Organizzazioni sindacali danno voce alle istanze dei lavoratori per garantire la capacità di agire di ciascuno di loro e assicurare l'accesso di tutti alle risorse in una prospettiva di giustizia sociale.

Attiene al concetto di giustizia sociale la seconda tendenza comune che si può individuare e che riguarda la persistenza delle disuguaglianze di accesso alle opportunità formative. Tra i principali fattori di esclusione vi sono i livelli di istruzione e la qualifica contrattuale, ma anche la dimensione e il settore d'impresa, la durata del contratto, il genere e l'età. Queste disuguaglianze si sommano a quelle presenti nel mercato del lavoro.

Appare evidente come le strategie e gli interventi messi in atto negli ultimi venti anni in Germania, Francia e Gran Bretagna siano riuscite, anche se in misura diversa e spesso non continuativa, ad ampliare nel corso del tempo la partecipazione alla formazione, ma non si sono dimostrate efficaci nel contrastare le disuguaglianze di accesso alla formazione.

Le più recenti misure di policy messe in atto dai Paesi europei sembrano ri-scoprire la necessità di intervenire con politiche pubbliche dirette a superare le persistenti disuguaglianze di accesso alla formazione. L'analisi delle loro traiettorie di evoluzione può fornire spunti di riflessione utili all'Italia che si è impegnata a utilizzare le ingenti risorse disponibili per promuovere nei prossimi anni un sistema di apprendimento permanente inclusivo e di qualità.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPAO) e del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2023-2026 del Fondo sociale europeo, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni, ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

INAPP

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia, 33 – 00198 Roma

Tel. +39 06854471

www.inapp.gov.it

