



SANDRA D'AGOSTINO, SILVIA VACCARO

**CONTRASTARE LE DISUGUAGLIANZE IN EUROPA:  
CONVERGENZE NELL'ATTUAZIONE E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI  
FORMAZIONE PER GLI ADULTI**

PANEL 7.6.2 ISTRUZIONE E FORMAZIONE TRA DISUGUAGLIANZE, CONFLITTI E  
COOPERAZIONE: VALUTARE LE POLITICHE IN UN'EPOCA DI DISORDINE

**X Convegno SISEC**

Firenze 28-31 gennaio 2026

Università di Firenze



# CONTENUTI

**IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI,  
DELLA RICERCA**

**I SISTEMI EUROPEI DI APPRENDIMENTO  
PERMANENTE**

**LE CRITICITA' NEL CONTRASTO  
ALLE DISUGUAGLIANZE**

**LA VALUTAZIONE DELLE  
POLITICHE**



Le società europee contemporanee sono attraversate da cambiamenti profondi. L'innovazione tecnologica e digitale, la ricerca di un equilibrio sostenibile, i cambiamenti climatici e gli equilibri geo-politici mondiali, le trasformazioni demografiche: sono fenomeni che si influenzano reciprocamente, generando scenari sfidanti e nuove fragilità, che mettono in discussione istituzioni e strutture organizzative esistenti, spingendo alla ricerca di nuove regole ed equilibri inediti.

Non si sottraggono a tale ondata di rinnovamento i sistemi di formazione degli adulti. In questa “epoca di disordine”, la formazione viene spesso evocata come strumento idoneo ad attrezzare le persone per affrontare i cambiamenti in atto, in una duplice direzione: quella di strumento “trasformativo”, che promuove la ricerca e la sperimentazione di nuove soluzioni; quella di strumento per rafforzare la “resilienza“, sostenendo gli individui – in particolare quelli più vulnerabili – nell’adattamento al mutato contesto in cui devono operare.



L'attenzione alle categorie di soggetti più vulnerabili che maggiormente subiscono gli effetti negativi delle trasformazioni in atto, è una delle ragioni che ha ispirato lo studio, avviato nel 2025 e ancora in corso, sulle politiche formative adottate in **Francia, Germania, Regno Unito (Inghilterra), Spagna** per fronteggiare le sfide che attraversano le società contemporanee.

Si presentano i primi risultati dello studio che saranno, successivamente, messi a confronto con la situazione italiana.

Attraverso un'analisi desk e interviste a testimoni privilegiati, sono state approfondite le traiettorie di evoluzione delle politiche formative attuate dai governi nei Paesi selezionati. Le traiettorie di evoluzione sono analizzate in chiave comparata per individuare differenze e similitudini e gli elementi di contatto e divergenze nel processo di riposizionamento dei sistemi.



# OBIETTIVI



Nello studio, sono stati approfonditi alcuni temi, con particolare riferimento:

- alla questione delle disuguaglianze individuali, sociali e territoriali di accesso alla formazione;
- all'affermazione di un diritto soggettivo alla formazione continua e permanente;
- alla capacità dell'attività formativa di promuovere e di sostenere la doppia transizione digitale ed ecologica.

L'analisi comparata dei sistemi di formazione degli adulti oggetto della ricerca sconta l'ampia eterogeneità dei contesti dei casi-paese e la difficoltà di analizzare fenomeni nazionali che si presentano spesso come interventi frammentati o non lineari nel tempo.



Preoccupati dalle possibili conseguenze negative dei mega trend globali di cambiamento sulle opportunità di occupazione degli adulti e sulla capacità competitiva delle economie nazionali, tutti i governi dei paesi esaminati hanno definito, negli ultimi venti anni, strategie, programmi, interventi specifici e strumenti ad hoc, per consentire ai sistemi formativi di rispondere alle nuove sfide globali.

Gli interventi sono stati realizzati con l'obiettivo dichiarato di:

- contrastare il rischio di esclusione dal mercato del lavoro in particolare dei soggetti più vulnerabili (in particolare quelli con i livelli più bassi di competenze/qualifiche e con titoli di studio bassi/deboli);
- rafforzare la produttività, la competitività e la crescita economica



## **PARTECIPAZIONE DEGLI ADULTI AD ATTIVITA DI FORMAZIONE FORMALE, NON FORMALE E INFORMALE (INDAGINE SULLA FORMAZIONE DEGLI ADULTI - ADULT EDUCATION SURVEY<sup>(1)</sup> – AES - PER I TRE PAESI DELL'UE E INDAGINE CONDOTTA DAL LEARNING AND WORK INSTITUTE PER L'INGHILTERRA)**

GERMANIA: nel 2022 il 60,4% della popolazione adulta partecipava, con un incremento di oltre 8 punti percentuali rispetto alla precedente indagine del 2016 (52%)

SPAGNA: nel 2022 il 49,2% della popolazione adulta partecipava, con un incremento di poco meno di 6 punti percentuali rispetto alla precedente indagine AES del 2016 (43,4%)

FRANCIA: nel 2022 il 50,8% della popolazione adulta partecipava, pressoché stabile rispetto alla precedente indagine AES del 2016 (51,3%)

INGHILTERRA: nel 2024 il 52% della popolazione adulta ha partecipato, nel corso degli ultimi tre anni, a una attività di formazione formale, non formale o informale. Nel 2016 il dato era del 52,1% (indagine AES)

<sup>(1)</sup>L'Indagine AES si riferisce alla partecipazione degli adulti nei 12 mesi dell'anno



A fronte di una partecipazione complessiva per lo più in aumento o stabile, e dei molteplici progetti, strumenti, attività messi in campo per promuovere la partecipazione alle attività formative dei soggetti più vulnerabili, permangono differenze e disuguaglianze legate a fattori come il livello di istruzione, età, classe sociale, condizione e status occupazionale.



## GERMANIA

- il 23% degli adulti senza titolo di scuola secondaria partecipa ad attività formative rispetto al 65% dei laureati.
- i partecipanti alla formazione legata al lavoro tra i 25-64enni sono soprattutto lavoratori (62,3%), seguiti da persone inattive (22,3%) e disoccupati (21,9%)
- solo il 15% dei lavoratori adibiti a lavori semplici riceve una formazione, mentre, fra coloro inseriti in attività qualificate il 35% partecipa alla formazione.
- Non emergono differenze significative in termini di genere, con una differenza di solo 2 punti percentuali tra uomini e donne nel 2022 (53,9% per gli uomini e 51,9% per le donne).



## GERMANIA

Per affrontare le disuguaglianze di accesso alla formazione sono state adottate alcune iniziative specifiche, tra le quali:

Qualificazione completa: finanziata dallo Stato per chi non possiede titoli professionali. Questa misura consente di coprire interamente i costi della formazione, indipendentemente dall'età,

Qualifiche parziali o modulari (Teilqualifikationen): possibilità per i lavoratori con basse qualifiche o per i lavoratori migranti di acquisire qualifiche parziali o modulari in un percorso che consente, passo dopo passo, di costruire una qualifica completa.

Coaching aziendale: in 300 aziende che offrono meno formazione e coinvolgono meno i propri collaboratori sono stati finanziati con risorse pubbliche attività di coaching rivolte al personale. Tali attività hanno la finalità di dare ai dipendenti una maggiore consapevolezza circa le loro esigenze di sviluppo di specifiche competenze tramite la partecipazione a iniziative formative.



## SPAGNA

- il 67,1% dei possessori di un titolo di istruzione terziaria partecipa ad attività formative contro il 28,7% di coloro che hanno bassi titoli di studio.
- Nel 2016 la percentuale dei lavoratori poco istruiti formati dalle loro aziende era del 35,6%, nel 2023 tale percentuale era scesa al 28%.
- Soltanto il 6,9% dei disoccupati partecipa ad attività formative.
- Il divario di genere nel tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione non è ampio: 48,2% degli uomini contro il 50,2% delle donne.
- Il tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione varia notevolmente tra i gruppi di età: è del 60,9% tra i giovani (25-34 anni) rispetto al 35,1% tra la popolazione più anziana (55-64 anni).



## SPAGNA

Per affrontare le disuguaglianze di accesso alla formazione sono state adottate alcune iniziative specifiche, tra le quali:

- In Navarra, i Dipartimenti dell'Istruzione e dei Diritti Sociali lavorano in stretta collaborazione per creare opportunità di formazione su misura per le esigenze specifiche delle popolazioni vulnerabili e, in particolare, dei migranti. Laddove non esistano centri di formazione dedicati, i comuni o altre organizzazioni possono fornire spazi fisici, che vengono poi attrezzati con gli strumenti e i materiali necessari per funzionare. Si prevede per i migranti un sostegno personalizzato per acquisire competenze pre-occupazionali, in particolare la conoscenza della lingua e competenze lavorative di base. I programmi sono solitamente strutturati attorno a moduli brevi e flessibili.
- in Catalogna, dal 2024, è prevista un'azione di sensibilizzazione personalizzata rivolta ai giovani. Gli educatori sociali sono impiegati sul territorio per identificare e coinvolgere i giovani che hanno abbandonato l'istruzione o la formazione. Una volta identificati, ogni caso viene valutato attraverso un contatto diretto, spesso telefonico, per determinare la loro situazione a cui può seguire un'offerta personalizzata per rientrare in percorsi formativi.



## FRANCIA

- il 60% di coloro che provengono da una famiglia di origini popolari non partecipa ad attività formative,
- Il tasso di accesso alla formazione è del 61% per i quadri e i dirigenti e del 28% per gli operai.
- il 74% dei lavoratori di 55 anni e oltre non ha accesso alla formazione.
- il 61% delle donne è escluso dalla formazione.
- il 78% dei lavoratori con contratto determinato e a tempo parziale rimane escluso dalla formazione



## FRANCIA

Per ridurre le disuguaglianze di accesso alla formazione sono stati messi in campo alcuni strumenti e iniziative. Se ne possono citare due a titolo di esempio:

- Piano di Investimento per le Competenze (PIC): diretto alla formazione professionale delle persone a bassa qualifica in cerca di lavoro, sviluppando percorsi formativi “integrati”, dal momento della riattivazione delle persone in difficoltà fino all'accesso al lavoro, passando per l'ottenimento di una qualifica formale. Molte delle azioni si sono concentrate sul reperimento dei cosiddetti “invisibili” (cioè gli individui non conosciuti/registrati presso i servizi per l'impiego) che sovente hanno alle spalle uno o più insuccessi scolastici e professionali, e hanno difficoltà di carattere economico, sociale e sanitario spesso combinate tra loro.
- Il conto personale formazione (CPF): tutti i cittadini economicamente attivi residenti in Francia, dal momento dell'ingresso nel mondo del lavoro fino al pensionamento, godono di un “diritto alla formazione” finanziato attraverso il CPF. Questo strumento dà diritto a 500 euro l'anno fino a 5.000 euro (8.000 per i lavoratori poco qualificati) utilizzabili per accedere a opportunità di formazione tramite un'applicazione mobile (moncompteformation.fr) e senza il supporto di alcun intermediario. Il cpf consente di facilitare l'accesso alla formazione di categorie professionali meno qualificate (operai, impiegati meno qualificati) e la partecipazione femminile.



## INGHILTERRA

- quasi la metà (49%) degli adulti con status sociale più elevato partecipa ad azioni di apprendimento permanente, rispetto al 35% degli adulti con status più basso.
- il 30% di chi è disoccupato ha preso parte a percorsi di apprendimento.
- poco più di un terzo (34%) degli adulti che ha lasciato gli studi entro i 16 anni ha partecipato ad attività formative negli ultimi tre anni, contro il 62% di coloro che hanno proseguito gli studi almeno fino ai 19 anni.
- tra gli over 50 con status sociale più basso la probabilità di partecipare a percorsi formativi scende di oltre 40 punti percentuali, mentre per i gruppi tra i 17 e i 49 anni la riduzione è più contenuta, pari a 11 punti percentuali.
- per quanto riguarda il genere le differenze si stanno riducendo: partecipano alla formazione il 53% dei maschi e il 51% delle donne.



## INGHILTERRA

Per affrontare le disuguaglianze di accesso alla formazione sono state adottate alcune iniziative specifiche, tra le quali:

Skills Bootcamps: introdotti nel 2020, offrono corsi gratuiti, rivolti a individui di età superiore ai 19 anni, occupati o disoccupati per offrire loro l'opportunità di acquisire, attraverso una stretta collaborazione tra l'ente di formazione e le imprese, competenze necessarie per l'ingresso nel mercato del lavoro, in aree come lo sviluppo di software, il marketing digitale e l'analisi dei dati. Chiunque può esplorare quale Skills Bootcamp sia più adatto alle proprie esigenze attraverso il National Careers Service e poi fare domanda direttamente sul sito web dell'ente di formazione. Tutti gli Skills Bootcamps offrono un minimo di 60 ore di formazione distribuite in un massimo di 16 settimane. Sono spesso erogati in formato modulare e possono includere progetti reali e tirocini in azienda. Possono essere erogati presso un college, un altro ente di formazione, un datore di lavoro o anche online.

Sector-based Work Academy Programme (SWAP): Tutti i disoccupati a partire dai 18 anni che percepiscono sussidi sono idonei a uno SWAP, che può durare fino a sei settimane e include: (i) formazione pre-lavorativa; (ii) un'esperienza lavorativa volta a fornire ai beneficiari competenze e conoscenze specifiche per operare in un determinato settore e massimizzare le possibilità di successo nel colloquio garantito; e (iii) un colloquio di lavoro garantito con un datore di lavoro per un contratto di lavoro ordinario o una posizione di apprendistato. Il servizio pubblico per l'impiego (Jobcentre Plus) in Inghilterra, che gestisce lo SWAP, collabora strettamente con i datori di lavoro per progettare contenuti formativi settoriali che rispondano ai loro fabbisogni.



## EFFICACIA DELLE MISURE

Le interviste (n.80) svolte ad esperti e stakeholder di tutti i Paesi coinvolti convergono nell'evidenziare che, nonostante le molteplici iniziative in corso, cresciute nel corso degli anni, i dispositivi di formazione continuano ad avvantaggiare soprattutto le persone già qualificate, lasciando indietro gli altri.

Tra i principali fattori di esclusione vi sono i livelli di istruzione e formazione e la qualifica contrattuale, ma anche la dimensione e il settore d'impresa, la durata del contratto, il genere, l'età, l'origine etnica. Queste disuguaglianze si sommano a quelle presenti nel mercato del lavoro.

**«I più formati continuano a formarsi mentre i gruppi più lontani dal mondo del lavoro partecipano meno»**

Una elevata convergenza si riscontra nelle criticità che sono state segnalate dai vari soggetti intervistati dei Paesi selezionati, che fanno riferimento a:

- elementi personali, relativi ai soggetti in difficoltà
- coinvolgimento delle imprese
- strategie, finanziamento e meccanismi di governance



## BARRIERE INDIVIDUALI

La partecipazione degli adulti alle attività formative dipende da aspetti individuali, legati:

- agli atteggiamenti, alle percezioni e alle aspettative degli adulti (**sfide disposizionali**), come l'essere scoraggiati da test ed esami o il non sentirsi abbastanza sicuri di sé, casomai per via di trascorsi scolastici non brillanti. Alcuni lavoratori poco qualificati non associano la formazione a un miglioramento tangibile della loro situazione lavorativa (basso ritorno sull'investimento);
- alla situazione personale e familiare dell'adulto (**sfide situazionali**), per via della situazione economica familiare, per il costo e/o mancanza di servizi di supporto come il trasporto, l'assistenza all'infanzia o altri «carichi» famigliari; oppure il problema può derivare dalla mancanza di tempo, soprattutto tra i lavoratori con lavori fisicamente impegnativi o con responsabilità familiari significative
- a condizioni culturali/ conoscitive: mancanza di competenze linguistiche o di altre competenze minime richieste per l'accesso ad alcuni programmi; scarsa conoscenza delle opportunità esistenti sul territorio, difficoltà di compiere in autonomia le procedure per l'accesso,
- alle condizioni territoriali: offerta insufficiente di corsi in alcuni territori; si evidenzia spesso un intreccio tra disuguaglianze sociali e territoriali: le aree più povere e periferiche mostrano tassi di partecipazione più bassi, ma anche all'interno delle aree urbane si registrano forti differenze



## COINVOLGIMENTO DELLE IMPRESE

- **Le imprese**, che sono le prime finanziatrici della formazione dei dipendenti privati, **tendono a coinvolgere nelle attività formative i lavoratori maggiormente qualificati** e per i quali l'investimento formativo assicura ritorni consistenti.
- L'accesso ai finanziamenti pubblici generalmente dipende dal cofinanziamento da parte delle imprese, e molte aziende non hanno interesse a sostenere percorsi lunghi e costosi o non hanno la disponibilità economica per farlo (per esempio le PMI).
- Se un'azienda prevede ristrutturazioni, spesso smette di investire nei lavoratori coinvolti.
- Alcuni programmi rivolti ai soggetti svantaggiati prevedono forme di inserimento in impresa, generalmente in modalità duale. Tuttavia, le imprese partecipano ai programmi solo se percepiscono un valore d'uso concreto e misurabile.



## STRATEGIE, FINANZIAMENTO, GOVERNANCE

- Mancanza di una visione strategica mirata a ridurre le disuguaglianze: gli interventi per contrastare le disuguaglianze sono frammentati, spesso affidati a progetti temporanei o a iniziative locali non coordinate, mentre servirebbero politiche di lungo periodo e gratuite per garantire l'accesso all'apprendimento a chi parte da situazioni di svantaggio.
- La mancanza di una visione strategica si accompagna ad un quadro di finanziamenti legato a interventi congiunturali anziché a fondi strutturali, in cui prevalgono finanziamenti a breve termine che non sostengono la continuità dei servizi.
- In generale, tutti gli intervistati denunciano la mancanza di una governance efficace a sostenere la definizione di politiche adeguate di formazione per gli adulti. Nel caso dei gruppi svantaggiati, la necessità di porre al centro dell'azione la persona, con tutti i suoi bisogni, richiederebbe la capacità di allargare i meccanismi di governance ad una varietà maggiore di stakeholder e/o di costruire percorsi di coordinamento tra politiche sociali, sanitarie e formative



# LA VALUTAZIONE



Il quadro che emerge dallo studio lascia trasparire una generalizzata scarsa attenzione alla valutazione delle politiche formative, all'analisi della loro efficacia, sia in relazione all'attività programmata, sia, soprattutto, rispetto all'effetto prodotto sui beneficiari finali.

La mancanza di una visione strategica di lungo periodo e la frammentazione e discontinuità degli interventi non facilita la valutazione delle politiche formative che risulta parimenti frammentata e discontinua e che raramente viene considerata come elemento fondamentale delle dinamiche di cooperazione tra attori istituzionali, territoriali e sociali, al pari della progettazione e attuazione delle politiche.

La volatilità delle politiche, i cambi frequenti di indirizzo politico, di programmi e schemi di finanziamento generano incertezza, compromettono la sostenibilità dei programmi e impediscono la valutazione di impatto. Una pianificazione pluriennale, accompagnata da strumenti di valutazione stabili, viene indicata come condizione necessaria per rafforzare la fiducia degli attori e migliorare l'efficacia complessiva del sistema.



# LA VALUTAZIONE



Gli strumenti di monitoraggio e valutazione troppo spesso rimangono ancorati ad una logica puramente quantitativa, rilevando numero di partecipanti, tassi di completamento, tassi di inserimento, ecc. , ma trascurando altre dimensioni che pure sono rilevanti.

Le politiche tendono a misurare il successo in termini di inserimento lavorativo, in una prospettiva limitata al breve termine, ignorando le dimensioni più ampie dell'inclusione sociale, culturale e democratica.

Tale impostazione riduce la capacità del sistema di apprendere dalle esperienze e di adattare gli interventi alle diverse realtà locali per trasformare la valutazione da supervisione burocratica a governance partecipativa e riflessione continua, promuovendo la trasparenza e lo sviluppo.



# LA VALUTAZIONE



I meccanismi di valutazione sono ostacolati dalla frammentazione delle competenze, che contribuisce a rendere la valutazione delle politiche incompleta e frammentaria.

Una efficace governance multilivello si misura anche sulla capacità di promuovere la condivisione delle evidenze empiriche tra livelli istituzionali, per favorire decisioni basate sull'impatto, considerando non solo la produttività e l'occupabilità, ma anche gli effetti sull'inclusione, sul benessere dei cittadini e sulla coesione sociale.

Infine, è necessario sviluppare strumenti di monitoraggio e valutazione intersettoriale che permettano di misurare l'impatto complessivo risultante dalle sinergie fra le diverse politiche che vengono messe in campo per contrastare fenomeni multidimensionali, che richiedono un approccio integrato, che spesso sono quelli alla base delle vulnerabilità che ostacolano e non promuovono l'accesso alla formazione.





GRAZIE PER L'ATTENZIONE

[s.dagostino@inapp.gov.it](mailto:s.dagostino@inapp.gov.it)

[s.vaccaro@inapp.gov.it](mailto:s.vaccaro@inapp.gov.it)



[www.inapp.gov.it](http://www.inapp.gov.it)