



SISTEMI EUROPEI DI APPRENDIMENTO PERMANENTE FRA INNOVAZIONE ED EQUITÀ

UNO STUDIO SU INGHILTERRA,
GERMANIA, FRANCIA

Sandra D'Agostino
Silvia Vaccaro

40



INAPP REPORT

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 (SPA0) 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.

Presidente: *Sebastiano Fadda*
Direttore generale: *Santo Darko Grillo*

Riferimenti
Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. + 39 06854471
www.inapp.gov.it

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.



Cofinanziato
dall'Unione europea



INAPP

SISTEMI EUROPEI DI APPRENDIMENTO PERMANENTE FRA INNOVAZIONE ED EQUITÀ

UNO STUDIO SU INGHILTERRA,
GERMANIA, FRANCIA

Sandra D'Agostino

Silvia Vaccaro



Il presente rapporto è stato redatto dall'Inapp in qualità di Organismo Intermedio del PN Giovanni Donne e Lavoro FSE+ 2023-2026, Operazione 4 a titolarità della Struttura Sistemi Formativi, coordinata da Emmanuele Crispolti.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di *peer review* interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Autrici: *Sandra D'Agostino* (Introduzione, capp. 1, 2, 3); *Silvia Vaccaro* (cap. 4, Riflessioni conclusive).

Coordinamento editoriale e revisione dei testi: *Valeria Cioccolo e Paola Piras*
Editing grafico e impaginazione: *Mara Marincioni*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Testo chiuso a maggio 2023
Pubblicato ad agosto 2023

Alcuni diritti riservati [2023] [INAPP].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-1795
ISBN 978-88-543-0320-1

Indice

Introduzione	7
1 I sistemi di apprendimento permanente	11
1.1 Lo studio sui sistemi europei: concetti chiave e paradigmi di riferimento	11
1.2 I Paesi selezionati e la metodologia di indagine	15
1.3 Uno sguardo sulla partecipazione all'apprendimento permanente	16
2 L'evoluzione delle politiche di further education nel Regno Unito: il caso dell'Inghilterra	22
2.1 La partecipazione degli adulti e delle imprese alla formazione	23
2.2 Programmi e finanziamenti pubblici per la formazione degli adulti	25
2.3 L'evoluzione delle policy per la formazione degli adulti negli ultimi due decenni	30
3 Verso la costruzione di una Repubblica dell'apprendimento permanente in Germania	36
3.1 La partecipazione degli individui e delle aziende alla formazione continua	37
3.2 Il quadro normativo, i programmi e le iniziative di finanziamento della formazione	39
3.3 L'evoluzione storica dei principali interventi di policy	46
4 Il laboratorio francese della formazione per gli adulti	50
4.1 La partecipazione degli adulti e delle imprese alla formazione	51
4.2 Il quadro normativo, i programmi e le iniziative di finanziamento della formazione	53
4.3 L'evoluzione storica dei principali interventi di policy	59
Riflessioni conclusive in una prospettiva comparativa	64
Bibliografia	75

Introduzione

La formazione degli adulti come investimento territoriale per la crescita

L'innovazione tecnologica e la digitalizzazione – insieme ad altri fenomeni globali come l'invecchiamento della popolazione, il cambiamento climatico ecc. – hanno innescato ampi processi di rinnovamento nei Paesi avanzati. La pandemia ha impresso una ulteriore accelerazione alle trasformazioni e dato il via a una crisi economica che ha aggravato le difficoltà dei gruppi più vulnerabili, accrescendo i divari a livello territoriale.

I mega-trend di cambiamento stanno progressivamente trasformando i sistemi economici, i processi di produzione e il lavoro, generando ulteriori tensioni che interessano i sistemi di welfare e financo gli assetti istituzionali. Non si sottraggono a tale ondata di rinnovamento i sistemi di formazione, chiamati a rispondere alle esigenze indotte dalle trasformazioni del lavoro, con l'emergere di nuovi bisogni legati a occupazioni e competenze, nonché a nuove forme di lavoro e nuovi modelli di business e di gestione delle risorse umane all'interno delle imprese.

Ma alla formazione si chiede anche altro. In un contesto in cui l'innovazione procede a un ritmo impensabile fino a pochi decenni fa e in progressivo aumento, in cui la globalizzazione rende mercati, territori e popolazioni sempre più interconnesse anche rispetto alla propagazione di tensioni e crisi di natura politica, economica, sanitaria, la formazione diventa strumento di accumulazione di quel *capitale formativo* necessario ad assicurare l'occupabilità delle persone durante tutta la vita professionale, oltre che per sostenere la competitività dei sistemi produttivi nazionali e territoriali (Margiotta 2012). Sull'accumulazione di tale *capitale formativo* si definisce il passaggio da un *workfare* a un *learnfare*, in

cui l'apprendimento permanente viene identificato come strumento chiave per sviluppare la capacità degli individui di affrontare attivamente il cambiamento. In questa prospettiva, l'apprendimento permanente diventa, quindi, un diritto di cittadinanza, rispetto al quale ridefinire il rapporto fra dimensione individuale e sociale in una prospettiva di inclusione (Margiotta 2012; Costa 2016).

Il presente lavoro 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 indicatore che è indice di una strutturazione complessa che coinvolge una pluralità di soggetti, relazioni, luoghi decisionali e pratiche, e guardando anche alla presenza di un sistema di formazione professionale consolidato e riconoscibile. Sono quindi stati selezionati la Germania, la Francia e il Regno Unito come casi studio di un'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 nato quindi 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, con l'obiettivo di osservare come altri Paesi si confrontano con le esigenze di questo ampio gruppo di popolazione e quali strategie mettono in campo per soddisfare i loro bisogni – espressi e taciti – di competenze. Infatti, di fronte alle sfide globali poste dai mega-trend, tutti i Paesi negli ultimi decenni hanno progressivamente ridefinito le proprie politiche di formazione, al fine di individuare le misure più efficaci ad accompagnare l'innovazione, la doppia transizione digitale ed ecologica e a sostenere la crescita, perseguendo anche obiettivi di promozione della cittadinanza attiva e una maggiore coesione sociale basata su politiche volte a superare le disuguaglianze.

Lo studio condotto sui singoli Paesi ha permesso di acquisire un bagaglio di conoscenze e riflessioni che possono essere utilizzate per migliorare la capacità di lettura del contesto nazionale. Infatti, l'approfondimento di strategie, iniziative e dispositivi posti in essere in contesti nazionali non troppo distanti e diversi, condotto guardando alle forme presenti e alle trasformazioni che queste hanno

subito nel tempo, consente non solo di cogliere similarità e differenze fra i diversi contesti nazionali, ma anche di indagare gli effetti prodotti dalla varietà degli assetti, dalla strutturazione tradizionale dei sistemi, dalla diversa allocazione delle competenze tra i soggetti istituzionali.

La seconda finalità che ha animato lo studio è quella di verificare se l'analisi, nei tre Paesi individuati, delle traiettorie di evoluzione dei sistemi di formazione professionale per gli adulti negli ultimi 20 anni, sia in grado di restituire elementi utili a prefigurare direttrici comuni di evoluzione. In sostanza, si vuole valutare se, pur nella diversità di assetti che caratterizza i sistemi di apprendimento permanente attivi nei Paesi europei selezionati, sia possibile evidenziare somiglianze e analogie negli interventi messi in campo negli ultimi decenni in risposta alle sfide poste dai mega-trend globali. Una ricorrenza delle analogie potrebbe costituire il segnale di un percorso di avvicinamento fra i vari modelli nazionali, eventualmente promosso e sostenuto dall'appartenenza alle stesse istituzioni comunitarie che almeno dai primi anni del nuovo millennio, nell'ambito del cosiddetto Processo di Copenhagen, hanno costruito una cooperazione volontaria rafforzata in materia di istruzione e formazione professionale, con l'obiettivo di migliorare la qualità e l'attrattiva dei sistemi di istruzione e formazione professionale, incentivare l'apprendimento reciproco e sviluppare strumenti per il mutuo riconoscimento.

Il presente report restituisce i principali esiti dello studio realizzato che, in maniera simmetrica rispetto agli obiettivi tracciati per la conduzione dei lavori, sono di due tipi:

- report monografici sui Paesi oggetto di studio, in cui vengono riportate le principali caratteristiche dei sistemi di apprendimento permanente, guardando sia ai dati quantitativi disponibili, tanto in esito alle rilevazioni europee dedicate quanto alle principali altre indagini svolte a livello nazionale, sia all'assetto attuale della governance del sistema e degli strumenti disponibili per sostenere gli adulti attivi che intraprendono percorsi di accrescimento delle competenze;
- un'analisi comparativa dei descrittivi dei tre Paesi che, a partire dalle eterogeneità che emergono in relazione agli strumenti attivi di supporto alle iniziative di sviluppo delle competenze, considera le traiettorie di evoluzione delle policy in materia di apprendimento permanente succedutesi negli ultimi decenni, fino ad arrivare alle più recenti disposizioni, con l'obiettivo di isolare una o più direttrici comuni e verificare su questa base un eventuale

percorso di avvicinamento fra i tre sistemi di apprendimento. È con riferimento a questo secondo step di analisi che si introducono nella comparazione alcune preliminari riflessioni rispetto all'Italia, che saranno oggetto di ulteriore approfondimento in futuro, al fine di verificare se anche il nostro Paese si inserisce nelle stesse direttrici di evoluzione che risultano con riferimento ai sistemi di apprendimento europei.

Pertanto, dopo una breve introduzione allo studio, che nello specificare alcuni assunti di base utilizzati nell'analisi descrive anche la metodologia seguita per la conduzione dello studio, seguono i descrittivi dei tre Paesi europei selezionati e quindi nel capitolo finale si riportano gli esiti dell'analisi comparativa.

1 I sistemi di apprendimento permanente

1.1 Lo studio sui sistemi europei: concetti chiave e paradigmi di riferimento

Nel volume *Vocational Education. Purposes, traditions and prospects* Stephen Billett discute l'accezione di *formazione professionale* a partire da un'analisi storica e concettuale che attinge ampiamente all'analisi delle configurazioni che essa assume in tanti Paesi a livello globale e definisce la formazione professionale come un ambito che si caratterizza per una scarsa omogeneità interna: "*Of the key educational fields, vocational education is probably the least homogeneous. Indeed, its diversity in terms of its purposes, institutions, participants and programmes stands as being one of its key and defining characteristics*" (Billett 2011, 3). Prosegue evidenziando gli elementi di eterogeneità della formazione professionale, che riguardano gli obiettivi ad essa assegnati, le istituzioni che la governano, gli attori chiamati a partecipare alla gestione e i soggetti che la erogano, i beneficiari e i programmi.

L'eterogeneità è dunque un elemento connotativo di questo segmento dei sistemi educativi ed è questa una caratteristica che rende difficile la comparazione fra Paesi, tanto più per il fatto che l'assetto dei sistemi di formazione è il risultato di processi di costruzione che si sono stratificanti nel tempo, come esito di una serie di fattori – culturali, sociali, storici, economici – che hanno attraversato i vari Paesi, talora con un impatto differenziato anche nei singoli territori.

Lo studio che viene presentato prende in esame solo un segmento della formazione professionale, quello rivolto agli adulti. Si tratta dell'ambito che generalmente viene identificato come 'formazione continua' o più genericamente 'formazione degli adulti' e talora anche – impropriamente – come

'formazione permanente'. Lo studio adotta le prime due espressioni, concentrandosi in particolare sulla formazione per gli adulti attivi, occupati e disoccupati, e considera le strutture di governance e implementazione, le policy e i programmi, i soggetti coinvolti in qualità di beneficiari diretti e indiretti, erogatori e stakeholder.

Il termine 'formazione' rimanda a tutte le attività organizzate per l'apprendimento degli adulti, siano esse formali, ossia volte all'acquisizione di una qualificazione riconosciuta, o non formali, guardando solamente all'ambito della formazione finalizzata al lavoro, in una accezione ampia che comprende anche l'acquisizione di quelle conoscenze e competenze di base, comprensive di una serie di atteggiamenti e comportamenti, necessarie a svolgere pressoché ogni professione nell'attuale mercato del lavoro. Nelle intenzioni originarie, lo studio non vuole invece entrare nell'ambito dell'istruzione degli adulti, ossia di quelle iniziative che sono prettamente finalizzate all'acquisizione in età adulta di titoli di studio che generalmente compongono i sistemi di istruzione iniziale. È evidente, però, che nella varietà degli assetti dei sistemi di apprendimento permanente in Europa, la contiguità fra i segmenti dell'istruzione e della formazione professionale è più o meno marcata, per cui in qualche caso è molto difficile tenere distinti i due ambiti in maniera netta. Ciò è tanto più vero, ad esempio, nel momento in cui si guardi alle politiche rivolte agli adulti low-skilled, uno dei target prioritari di riferimento negli ultimi anni, che perseguono la finalità di dotare tali persone di competenze più elevate, al fine di supportare meglio anche i percorsi di occupabilità e sviluppo professionale, e che quindi richiedono un coinvolgimento in percorsi lunghi, volti all'acquisizioni di titoli e qualificazioni proprie della formazione iniziale.

L'eterogeneità che viene identificata come caratteristica distintiva della formazione professionale è presente in misura anche maggiore nel caso si guardi solo alla componente della formazione per gli adulti (Cedefop 2017). Ancor più che sul segmento iniziale, nei modelli di apprendimento per gli adulti si riscontra una diversificazione marcata. A cominciare dagli attori della governance, che generalmente costituiscono un gruppo di soggetti molto più ampio che nella formazione iniziale e nel livello più alto coinvolge di solito più ministeri, per proseguire con la varietà delle istituzioni e delle sedi che erogano attività di formazione per gli adulti. Del resto, l'utenza è costituita da una quota molto ampia di popolazione, che accede alla formazione per soddisfare una pluralità di bisogni specifici.

Un elemento che contribuisce a complessificare il quadro della eterogeneità per la formazione continua è la mancanza di una dimensione gerarchica, quale quella che colloca in un allineamento verticale le offerte presenti nella formazione iniziale. In questo secondo caso, la maggiore vicinanza al sistema di istruzione contribuisce ad un ordinamento delle proposte su livelli diversi di complessità che generalmente si definiscono in relazione al livello del titolo di studio/qualificazione richiesti per l'accesso e/o in relazione al titolo di studio considerato equivalente. Nella formazione continua c'è invece una maggiore orizzontalità di proposte, spazi e strutture, che l'articolazione gerarchica delle occupazioni accessibili con le diverse qualificazioni/competenze acquisite risolve solo in maniera parziale.

Come e più del segmento iniziale, la formazione continua si colloca all'intersezione di una varietà di altri sistemi, quali: i sistemi educativi nazionali, i sistemi di produzione, il mercato del lavoro e le professioni, i sistemi di welfare e le politiche sociali (Desjardins 2017, 21)¹. Focalizzando l'attenzione sulle relazioni fra la formazione continua e i suoi legami con i sistemi contigui, in particolare quello del lavoro e del welfare, si è sviluppato un filone di analisi comparativa che ha fatto dapprima riferimento prevalentemente al paradigma dei *market regimes* (Hall e Soskice 2001) – che a sua volta attingeva ai *regimi di welfare* (Esping-Andersen 1999) –, per poi adottare l'approccio dei *regimi di skill formation* (Busemeyer e Trampusch 2012) nella rielaborazione specifica di Desjardins (2017) relativa ai sistemi di apprendimento degli adulti.

Si tratta di un filone di studi che conta ancora un numero limitato di contributi centrati sui sistemi di apprendimento degli adulti, che si interrogano sul peso che gli assetti istituzionali di politica economica producono sul tale segmento specifico (Desjardins e Ioannidou 2020); generalmente tali contributi considerano un numero ampio di Paesi, che provengono da radici storiche e contesti socioculturali anche molto diversi, rispetto ai quali ci si interroga sulle

¹ "ALS are conditioned by the broader economic, social and cultural systems in which they are embedded; the wider structural relations in society between state-market, state-civil society and market-civil society and their underlying institutions shape the prevailing structural conditions of authority and power, choice and opportunity as well as the distribution of resources, and in turn interact with, and impact, the nature and functioning of ALS" (Desjardins 2017, 23).

determinanti della diversa partecipazione alla formazione, con analisi che fanno ampio ricorso a indagini internazionali come OECD-PIAAC².

Il segmento della formazione è destinato a diventare sempre più rilevante nelle politiche dei governi. La ricerca promossa da Cedefop che ha esaminato l'evoluzione delle politiche per la formazione nei Paesi UE nel ventennio 1995-2015 ha segnalato la perdita di centralità della formazione iniziale a vantaggio dell'affermarsi di una visione di lifelong learning (Cedefop 2019). Del resto, l'innalzamento dell'età media della popolazione e l'allungamento dei percorsi di permanenza nel lavoro, in un contesto di rapida evoluzione tecnologica, spostano gradualmente l'attenzione sulla formazione degli adulti, al fine di consentire l'adeguamento delle competenze dei lavoratori e mantenere l'occupabilità dei disoccupati.

Nel ventennio 1995-2015, è aumentata sia l'offerta di formazione continua, sia la partecipazione degli adulti, in particolare degli occupati, alle attività formative. Si tratta di una crescita che procede a un passo piuttosto moderato, trainata dall'attivismo delle imprese più che dei governi, ancora focalizzati principalmente sui giovani. Per cui, *"a stronger focus on developing CVET is essential for the years to come"* (Cedefop e ETF 2020, 7).

Costruire sistemi adeguati di formazione per gli adulti è un'operazione sfidante sotto molti punti di vista, e non è immaginabile operare attraverso una pura estensione dei meccanismi in essere nella formazione iniziale (Cedefop e ETF 2020). La formazione continua richiede la capacità di attivare meccanismi virtuosi di collaborazione interistituzionale e con tutti i principali stakeholder. Infatti, solo raramente è lo Stato che si occupa di offrire formazione continua (Egetenmeyer 2015), mentre nella maggior parte dei contesti la formazione per gli adulti è affidata a una moltitudine di soggetti che operano in ambiti economici diversi e seguendo pratiche e anche norme che si sono stratificate lungo percorsi specifici, spesso in mancanza di un quadro unitario o unificatore (Cedefop e ETF 2020). Di qui la rilevanza del tema della governance, come fattore di attivazione di processi di collaborazione efficaci fra le varie parti coinvolte.

Accompagnare i processi di progressiva estensione e consolidamento di sistemi efficaci di formazione per gli adulti che sono in corso nei diversi Paesi europei

² Si tratta del *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC) coordinato dall'OECD, ossia il programma che periodicamente e in circa 40 Paesi rileva il livello delle competenze della popolazione adulta in ambiti chiave quali literacy, numeracy e problem solving. Per saperne di più, si veda: <https://www.inapp.gov.it/piaac>.

richiede anche il rafforzamento delle azioni di studio, definizione di scenari, modellizzazione di strumenti che possono fornire un supporto di riflessione esperta ai policymaker e agli stakeholder.

1.2 I Paesi selezionati e la metodologia di indagine

Per analizzare le traiettorie di evoluzione dei sistemi di apprendimento permanente sono stati individuati alcuni Paesi europei con caratteristiche simili all'Italia, guardando in particolare alle dimensioni in quanto espressione di una complessità di attori, processi, sedi di decisione e implementazione, che rende questi casi più vicini all'esperienza italiana. Francia, Germania e Regno Unito sono gli Stati più grandi in Europa in termini di popolazione, che oltretutto detengono un'offerta di formazione professionale ben riconoscibile e strutturata, che vanta una lunga tradizione e quindi consolidata negli attori, nelle pratiche, nelle forme. Sui sistemi di apprendimento permanente di questi tre Paesi 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 al fine di rispondere alle domande di ricerca. In particolare, sono stati esaminati i numeri pubblicati negli ultimi anni di una serie di riviste internazionali che ospitano contributi sui temi della formazione per gli adulti, insieme ai rapporti pubblicati da organismi internazionali come Cedefop, UE e OECD. Nel momento in cui l'analisi delle pubblicazioni ha permesso di costruire una mappatura dei principali soggetti – istituzioni, parti sociali, istituti di ricerca e uffici di statistica – che operano nei sistemi considerati, sono stati esplorati i relativi siti/portali, alla ricerca delle pubblicazioni più rilevanti sui temi relativi allo studio in corso. 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.

Nell'ambito dell'imponente materiale già pubblicato di analisi dei sistemi di apprendimento permanente, un numero molto limitato di studi si è invece concentrato sull'analisi comparativa tra Paesi proprio a causa delle eterogeneità che costituiscono la cifra di questo segmento della formazione. Per lo più tali studi comparativi hanno assunto come punto di partenza gli esiti di indagini internazionali, quali quelle realizzate in particolare da OECD (PIAAC³) e Eurostat (LFS, CVTS e AES⁴), talora cercando di spiegare i diversi modelli di partecipazione in relazione a elementi in qualche modo esterni rispetto alla formazione, quali l'assetto istituzionale, il regime di welfare e il modello di partecipazione dei vari attori nelle scelte relative alle politiche formative. La scelta operata per questa riflessione è quella di utilizzare come riferimento un paradigma di modellizzazione che rimane fortemente ancorato alle specificità dei sistemi di formazione.

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. Questo secondo step contempla una fase di campo per l'acquisizione di informazioni direttamente dagli attori principali dei diversi sistemi. Parallelamente, si intende ampliare lo spettro di analisi con un approfondimento più ampio e strutturato sull'Italia.

1.3 Uno sguardo sulla partecipazione all'apprendimento permanente

Prima di entrare nel merito dell'analisi dei sistemi di apprendimento permanente, si riportano alcuni dati e indicatori statistici – relativi non solo all'ambito della formazione, ma anche alla struttura della popolazione e al lavoro – che forniscono alcune informazioni di contesto necessarie a supportare una maggiore comprensione dei territori esaminati. Occorre segnalare che l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea ha significato la ridefinizione della collaborazione statistica con gli altri Paesi e, nell'attesa della definizione di nuovi protocolli specifici adeguati al contesto post-Brexit, dal 2020 è stata interrotta la partecipazione del Regno Unito alle indagini Eurostat e la pubblicazione dei

³ Cfr. nota precedente.

⁴ Si tratta delle indagini sulla partecipazione alla formazione realizzate in tutti gli Stati Membri della UE con cadenza diversa. Per una descrizione più ampia si veda il successivo par. 1.3.

relativi dati. Per cui, la disponibilità di indicatori comuni riferiti ai tre Paesi selezionati si ferma al 2019, ovvero all’anno che precede la pandemia Covid-19, consentendo di definire un quadro quantitativo che, alla luce delle trasformazioni prodotte nei comportamenti dei soggetti per far fronte all’emergenza sanitaria, appare oggi datato. Per quanto riguarda, invece l’indagine OECD-PIAAC sulle competenze della popolazione adulta, l’ultima rilevazione disponibile restituisce esiti riferiti all’anno 2012 e i risultati della nuova rilevazione – che ha avuto inizio in ritardo a causa della pandemia – cominceranno ad essere diffusi a partire dal 2024. Nell’ambito specifico della formazione professionale, sono poche le rilevazioni statistiche basate su protocolli comuni europei; solo l’indagine sulle forze di lavoro consente di rilevare un numero molto ristretto di informazioni con cadenza annuale, mentre l’AES (*Adult Education Survey*) e la CVTS (*Continuous Vocational Training Survey*) restituiscono dati con una periodicità di 4-5 anni, e ulteriori ritardi si sono accumulati a causa della pandemia. Pertanto, nei descrittivi nazionali l’analisi quantitativa iniziale che riporta alcuni dati sulla partecipazione degli adulti alle attività di formazione e sulla quota di imprese che offrono formazione ai propri dipendenti è stata arricchita attingendo ampiamente a indagini realizzate a livello nazionale – laddove esistenti – che però utilizzano protocolli metodologici specifici, rendendo difficile comparare i risultati tra Paesi.

I tre Paesi esaminati hanno una struttura della popolazione diversa, con la Germania che ha la popolazione relativamente più anziana, vista l’età mediana di 45,8 anni (2022) e il Regno Unito la più giovane (tabella 1.1). Guardando al mercato del lavoro, quello della Germania appare caratterizzato da condizioni di maggior favore, presentando il più elevato tasso di occupazione accompagnato dal più basso livello del tasso di disoccupazione. In Francia e nel Regno Unito la quota di occupati rispetto al totale della popolazione considerata si colloca su valori vicini, mentre un divario più ampio presenta il tasso di disoccupazione.

Tabella 1.1 Principali indicatori su popolazione e mercato del lavoro in Francia, Germania e Regno Unito

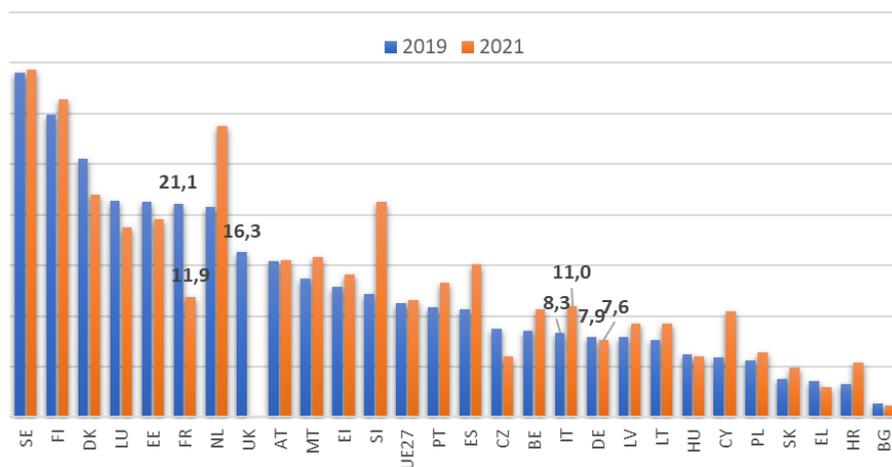
Indicatore	Francia	Germania	Regno Unito
Popolazione in migliaia (2022)	67.871	83.237	(2021) 67.026
Età mediana in anni (2022)	42,2	45,8	(2021) 40,7
Tasso di disoccupazione 20-64enni (2022)	6,9%	2,9%	(16-64enni) 3,8%
Tasso di occupazione 20-64enni (2022)	74,0%	81,0%	(16-64enni) 75,6%

Fonte: Eurostat per Francia e Germania e ONS (Ufficio nazionale di statistica) per il Regno Unito

La partecipazione alle attività di istruzione e formazione a livello europeo viene rilevata in primo luogo attraverso l'indagine sulle forze di lavoro (*Labour Force Survey*), che osserva un campione rappresentativo di popolazione, per identificare i gruppi di occupati, disoccupati e inattivi e indagare le principali caratteristiche rispetto al rapporto con il lavoro. Fra i quesiti posti, un modulo riguarda la partecipazione ad attività di istruzione e formazione – e non solo di formazione collegata al lavoro – nelle quattro settimane precedenti la rilevazione.

La figura 1.1 riporta i risultati riferiti alla popolazione di 25-64 anni di età per due tornate di rilevazione: quella del 2019, l'ultima per la quale sono disponibili anche i risultati per il Regno Unito, e i dati più recenti, riferiti all'indagine del 2021. Nella figura 1.1 si forniscono i risultati di tutti gli Stati membri dell'UE, Regno Unito incluso, al fine di collocare meglio nel contesto europeo i Paesi considerati in questo studio.

Figura 1.1 Tasso di partecipazione all'istruzione e formazione (ultime 4 settimane) della popolazione di 25-64 anni dei Paesi UE



Fonte: Eurostat, indagine LFS

Prendendo come anno di riferimento il 2019, la Francia segna la migliore performance (21,1%) che la colloca nella parte alta della lista tra i Paesi più attivi nella partecipazione della popolazione alle attività di istruzione e formazione. La performance peggiore appartiene invece alla Germania (7,9%) – con un valore di poco inferiore a quello espresso dall'Italia (8,3%) – che si posiziona nel terzo quarto della lista complessiva dei Paesi UE. Lo scenario si modifica se si considera

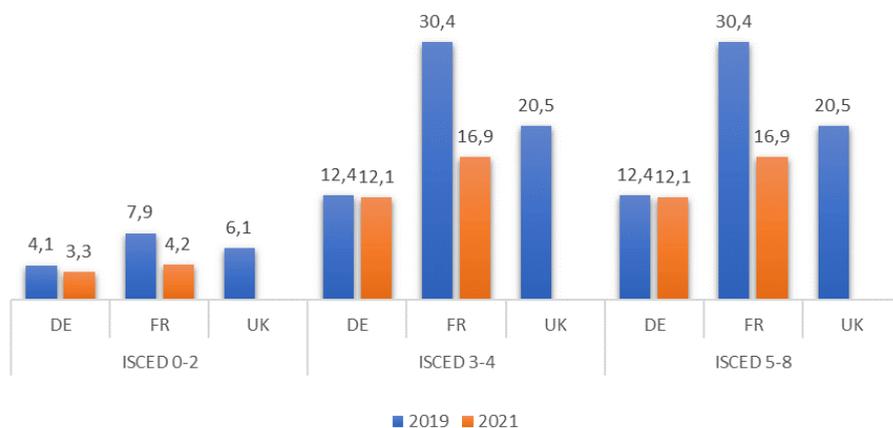
invece la rilevazione relativa al 2021, in cui manca il Regno Unito, visto che il dato sulla partecipazione si riduce in maniera consistente in Francia (11,9%) e in modo più leggero in Germania (7,6%). Va ricordato che si tratta di valori riferiti al secondo anno interessato dalla pandemia, in cui la partecipazione individuale ad attività di formazione è stata in molti contesti favorita dal maggiore tempo libero per via della riduzione – quando non del blocco – delle attività produttive conseguente all'emergenza sanitaria.

Il livello di istruzione viene riconosciuto come un forte predittore della partecipazione degli adulti a successive attività di istruzione e formazione e generalmente si riscontra una relazione diretta fra queste due variabili (figura 1.2). È quello che viene definito 'effetto San Matteo'⁵, per cui coloro che hanno conseguito i titoli di studio più elevati nell'ambito dei percorsi di istruzione iniziale, generalmente, mostrano anche i più elevati livelli di partecipazione ad attività di apprendimento durante il corso della vita professionale, nonostante il maggiore bisogno di formazione permanente dei gruppi di popolazione che hanno acquisito un livello inferiore di conoscenze e competenze nel percorso di istruzione e formazione iniziale.

Un dato più raffinato relativo alla partecipazione complessiva nell'anno alle attività di formazione da parte della popolazione adulta viene elaborato sulla base dei risultati dell'indagine AES, che si realizza con una periodicità generalmente quinquennale, salvo il rinvio effettuato nel 2021 per via della pandemia, e coinvolge la popolazione di 25-64 anni di età. L'indagine distingue le attività di apprendimento condotte dagli intervistati, classificandole come formali, non-formali, informali. Al momento, sono disponibili i risultati sulla partecipazione alle attività di formazione formale e non-formale delle rilevazioni relative al 2007, 2011 e 2016, riportati in figura 1.3. Si tratta, quindi, di dati meno recenti, che pure fanno apprezzare una crescita progressiva della partecipazione almeno in Francia e Germania, con un andamento non lineare invece nel Regno Unito. Inoltre, il riferimento del tasso di partecipazione all'intero anno, e non solo alle quattro settimane precedenti la rilevazione, sembra modificare l'ordine di posizionamento dei Paesi, assegnando alla Germania il primato della partecipazione alla formazione in età adulta.

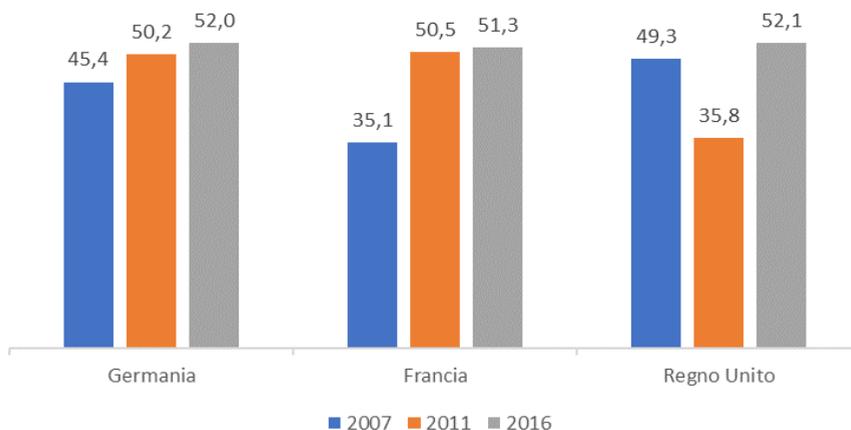
⁵ L'espressione fu introdotta in sociologia da Robert Merton, nel tentativo di spiegare i percorsi della carriera scientifica (Merton 1968). L'espressione prende spunto da un passaggio contenuto nel Vangelo di San Matteo: "Perché a chiunque ha, verrà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha, verrà tolto anche quello che ha" (Matteo 25, 29).

Figura 1.2 Tasso di partecipazione ad attività di istruzione e formazione nelle ultime 4 settimane della popolazione di 25-64 anni per livello di istruzione ISCED di Germania (DE), Francia (FR) e Regno Unito (UK). Anni 2019 e 2021



Fonte: Eurostat, indagine LFS

Figura 1.3 Tasso di partecipazione nell'anno alla formazione formale e non formale della popolazione di 25-64 anni di Germania, Francia e Regno Unito. Anni 2007, 2011 e 2016

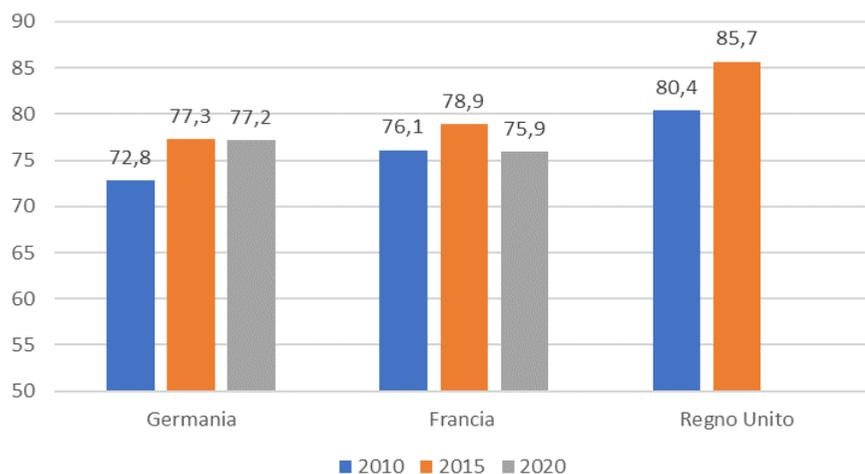


Fonte: Eurostat, indagine AES

Infine, l'indagine CVTS si focalizza invece sulle imprese con dieci addetti e oltre, per approfondire i loro atteggiamenti e comportamenti nei confronti della formazione. Anche in questo caso si tratta di un'indagine a periodicità quinquennale, con l'ultima rilevazione svolta nel 2020, in piena pandemia, e

senza la partecipazione del Regno Unito. Eppure, guardando ai risultati delle rilevazioni precedenti, questo è il Paese in cui sembra più consolidata una elevata propensione delle imprese a realizzare – direttamente o ricorrendo al supporto di altri soggetti – attività di formazione per i propri dipendenti, con un apprezzabile divario rispetto ai risultati di Francia e Germania (figura 1.4).

Figura 1.4 Percentuale di imprese che offrono attività di formazione (corsi e altro) per i propri dipendenti



Fonte: Eurostat, indagine CVTS

2 L'evoluzione delle politiche di further education nel Regno Unito: il caso dell'Inghilterra⁶

Premessa

Nel quadro legislativo del Regno Unito non è rintracciabile una previsione che distingua in qualche modo la formazione iniziale da quella per gli adulti (Cedefop 2011). L'espressione *continuous vocational education and training* appartiene a un linguaggio codificato a livello internazionale, ma non è in uso nel Paese. Il riferimento nominale più vicino per un'analisi comparativa dei sistemi di formazione per gli adulti è quello della *further education*, che nella definizione ufficiale indica "qualunque percorso di formazione successivo all'istruzione secondaria e che non fa parte dell'istruzione terziaria"⁷. Le policy per la *further education* si rivolgono indistintamente alle persone dai 19 anni in su; questo riferimento a un gruppo così ampio di popolazione in termini anagrafici rende più complessa la comparazione con altri Paesi europei, le cui politiche di formazione prendono generalmente in considerazione le persone di 25 anni e oltre.

L'apprendimento permanente e la formazione professionale sono responsabilità dei governi devoluti del Regno Unito, ovvero il Parlamento scozzese, quello gallese e l'assemblea dell'Irlanda del Nord che hanno acquisito poteri differenziati specificati negli accordi di devoluzione del 1998; rimangono, invece,

⁶ Il capitolo prende in esame il sistema di formazione per gli adulti attivo in Inghilterra, nel contesto di un quadro generale che riporta informazioni comuni a tutte le Regioni del Regno Unito.

⁷ Definizione riportata sul sito del governo www.gov.uk, nella sezione relativa a *Further education courses and funding* (trad.).

in capo al governo e al Parlamento nazionale le politiche per l'occupazione e l'assistenza sociale. Il governo centrale, inoltre, conserva piena potestà legislativa ed esecutiva per l'Inghilterra, che rappresenta circa l'85% della popolazione complessiva del Regno Unito.

2.1 La partecipazione degli adulti e delle imprese alla formazione

I risultati dell'ultima *Adult Education Survey* (AES) svolta nel Regno Unito indicano che, nel 2016, il 52% della popolazione dei 25-64enni aveva partecipato ad attività di formazione formale e non formale e circa tre adulti su quattro (78%) erano stati coinvolti in una esperienza di apprendimento (anche informale) nei dodici mesi precedenti. Dati più recenti sono forniti dall'indagine condotta dal Learning and Work Institute, che misura la partecipazione degli adulti alle attività di formazione con riferimento al triennio precedente.

Nel 2022 il 42% della popolazione adulta (17 anni e oltre) sta partecipando o ha partecipato nel corso degli ultimi tre anni a una attività di formazione formale, non formale o informale⁸. Nonostante sia inferiore di tre punti percentuali rispetto al valore del 2021, si tratta di un risultato significativo, visto che segnala una quota di partecipazione più elevata dei valori medi registrati nel decennio precedente. Si confermano alcune caratteristiche della partecipazione: scarsa variabilità rispetto al genere e riduzione al crescere dell'età, ma soprattutto rimangono le disuguaglianze. Le persone a più basso reddito, quanti hanno completato meno anni di istruzione iniziale e coloro che risultano più lontani dal mercato del lavoro sono sottorappresentati nella partecipazione all'apprendimento permanente, mentre lo status sociale⁹ rimane un forte predittore dell'accesso alla formazione.

⁸ I dati utilizzati sulla partecipazione degli adulti alle attività di formazione relativi al 2022 sono tratti da Hall *et al.* (2022).

⁹ Nella rilevazione del Learning & Work Institute, lo status sociale (*social grade*) si basa sulla classificazione delle occupazioni utilizzata dall'Ufficio nazionale di statistica ONS ed è attribuito ai rispondenti incrociando una serie di domande su occupazione e luogo di lavoro. Lo status sociale A comprende le classi alte e medio-alte ed è generalmente raggruppato con il grado B, le classi medie. Il grado C1 include la classe medio-bassa, spesso chiamata colletti bianchi. Il grado C2 è costituito principalmente da operai specializzati. Il grado D comprende la classe operaia semi-qualificata e non qualificata, ed è solitamente collegato al grado E, quelli nelle occupazioni più elementari o disoccupati.

In particolare, quasi la metà (49%) degli adulti con status sociale più elevato partecipa o ha recentemente partecipato ad azioni di apprendimento permanente, rispetto al 35% degli adulti con status più basso. In quest'ultimo gruppo, la quota di coloro che dichiarano di non aver avuto altre occasioni di accesso all'apprendimento da quando hanno lasciato i percorsi di istruzione a tempo pieno risulta quasi doppia rispetto agli adulti con status più elevato (37% rispetto al 19%). Di contro, i soggetti che vantano un numero maggiore di anni di istruzione iniziale è più probabile che accedano all'apprendimento anche in età adulta. Nel 2022, poco meno di un quarto (24%) degli adulti che ha lasciato gli studi entro i 16 anni è in formazione (anno corrente o ultimi tre anni); per coloro che sono rimasti nei percorsi di istruzione almeno fino all'età di 21 anni, la quota di partecipazione sale al 54%.

L'appartenenza regionale non segnala scostamenti particolari nell'accesso all'apprendimento permanente: in Scozia la partecipazione si ferma a una media poco più bassa (39%), l'Inghilterra e il Galles si posizionano sulla media nazionale (42%), e l'Irlanda del Nord poco al di sopra (43%). Più ampie le differenze all'interno delle Regioni: ad esempio in Inghilterra, l'area di Londra presenta il valore massimo di partecipazione (56%), mentre nel Sud-Est solo il 35% degli adulti è/è stato in formazione nel triennio, con un divario in aumento rispetto alla rilevazione precedente.

Per quanto riguarda le imprese, quelle che offrono formazione per i propri dipendenti erano l'85,7% nel 2015, secondo l'ultima indagine CVTS comprensiva del Regno Unito. Dati più recenti sono forniti dall'indagine *Employers Skills Survey* (ESS), che costituisce la principale rilevazione nazionale in materia di formazione e competenze che coinvolge le imprese. Nel 2019 – ultimi dati disponibili – il 61% dei datori di lavoro ha finanziato o organizzato attività di formazione per almeno uno dei propri dipendenti¹⁰ nei dodici mesi precedenti. Tale percentuale segna una riduzione della quota di imprese formatrici rispetto alle rilevazioni precedenti; infatti, nel periodo 2011-2017, in media due terzi dei datori di lavoro ha dichiarato di aver erogato attività di formazione nell'anno (65%-66%). La riduzione ha riguardato in particolare le imprese dell'Inghilterra e dell'Irlanda del Nord. In valori assoluti, i risultati della ESS 2019 indicano che i datori di lavoro hanno formato un totale di 16,5 milioni di dipendenti nei 12 mesi precedenti.

¹⁰ I dati utilizzati sulla formazione realizzata dalle imprese sono tratti da Winterbotham *et al.* (2020).

Le aziende più grandi hanno maggiori probabilità di organizzare la formazione formale: meno della metà dei datori di lavoro con 2-4 dipendenti ha fornito formazione (46%) rispetto ai tre quarti di quelli con 5-24 dipendenti (75%) e a quasi tutte le aziende con 25 o più dipendenti (92%). Generalmente, la formazione è stata organizzata sul posto di lavoro piuttosto che fuori dal lavoro (rispettivamente 49% e 43%); tre aziende su dieci (31%) hanno erogato formazione sia in impresa che all'esterno.

Nel 2019 le imprese hanno investito circa 42 miliardi di sterline in formazione, cifra di poco inferiore in termini reali rispetto alla spesa del 2017 (-0,5%). Tale ammontare equivale a una spesa di 2.540 sterline per lavoratore formato e 1.530 sterline per dipendente, con una diminuzione rispetto al 2017 rispettivamente dell'1% e del 5%. Complessivamente i datori di lavoro hanno fornito 99 milioni di giorni di formazione, equivalenti a 6 giorni all'anno per partecipante e 3,6 giorni per dipendente.

Oltre alle imprese, una vasta gamma di soggetti eroga formazione formale e non formale per adulti. Il nucleo storico di fornitori rimanda ai college di FE, cui si sono poi aggiunti istituzioni formative locali, istituti di *Adult Community Education* (ACE), soggetti del Terzo settore e un numero non quantificabile di fornitori che opera solamente con risorse private, delle imprese e/o delle persone.

2.2 Programmi e finanziamenti pubblici per la formazione degli adulti

Gli strumenti nazionali per il finanziamento della formazione per gli adulti

A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, in seguito all'approvazione dell'*Education Reform Act* (1988) e poi della legge su *Further and Higher Education* (1992), la formazione per gli adulti ha attraversato un processo di forte centralizzazione in Inghilterra, in controtendenza rispetto alle altre Regioni del Regno Unito (Tuckett 2017). L'introduzione di un sistema nazionale di finanziamento basato sul fondo per l'educazione degli adulti (*Adult Education Budget*) e la definizione di un insieme unitario di regole e di controlli, affidato

alle due agenzie Ofqual¹¹ e Ofsted¹², hanno contribuito a un massiccio ridimensionamento del ruolo delle istituzioni locali, che invece lungo tutto il corso del millennio erano state il motore del suo sviluppo (Hodgson e Spours 2019). Oggi, nel governo del Regno Unito il Ministero per l'Educazione (*Department for Education*) ha la responsabilità del sistema educativo generale, e quindi della formazione degli adulti (post-19).

A partire dal 2019-2020 è stato avviato un nuovo processo di devoluzione, con l'affidamento di alcuni compiti e di quote del fondo per l'educazione degli adulti a sette autorità locali¹³, diventate nove dal 2020-2021 (Foster 2019). Tale processo si inquadra nell'implementazione della strategia di *Levelling Up* preannunciata nel manifesto del partito conservatore alle ultime elezioni del 2019, che prevede una devoluzione dei poteri a tutte le autorità locali entro il 2030.

Il fondo per l'educazione degli adulti è ancora oggi lo strumento principale di finanziamento della formazione per quanti hanno compiuto almeno 19 anni. Affidato all'ESFA (*Education and Skills Funding Agency*)¹⁴ e con una dotazione annua di circa 1,5 miliardi di sterline, finanzia l'offerta di formazione per l'acquisizione di qualificazioni dal livello pre-entry al livello 3¹⁵. I percorsi – erogati solo da soggetti accreditati – possono essere interamente finanziati o prevedere una percentuale di contributo variabile a carico di beneficiari.

Il fondo è prioritariamente rivolto a sostenere l'acquisizione di competenze per i soggetti low-skilled. In particolare, l'*Apprenticeships, Skills and Children's Learning Act 2009* impone il finanziamento totale per coloro che vogliono conseguire le seguenti qualificazioni:

¹¹ Ofqual è l'agenzia governativa che definisce gli standard di alcune qualificazioni (GCSE, A-Level, AS Level, qualifiche professionali e tecniche, apprendistato), degli esami e delle verifiche. Per ulteriori informazioni si veda: <http://bitly.ws/PkmN>.

¹² Ofsted è l'agenzia governativa che assicura il rispetto degli standard per tutti i segmenti del sistema di istruzione e formazione per bambini, giovani e adulti attraverso verifiche ispettive. Per ulteriori informazioni si veda: <http://bitly.ws/Pkn8>.

¹³ Si tratta di sei *Mayoral Combined Authorities* – una sorta di unioni di comuni – e della *Greater London Authority*.

¹⁴ L'ESFA nasce nel 2017 dalla fusione fra le preesistenti agenzie *Education Funding Agency* (EFA) e *Skills Funding Agency* (SFA).

¹⁵ Tutte le qualificazioni rilasciate nel Regno Unito sono inserite nel *Register of Regulated Qualifications* e referenziate a una scala articolata in nove livelli – entry level e livelli da uno a otto – che corrispondono ad altrettanti livelli di complessità delle competenze da acquisire. La collocazione di una qualificazione su un dato livello indica anche l'equivalenza ad altri titoli rilasciati in segmenti diversi del sistema. Ulteriori informazioni generali sul Registro sono disponibili sul sito del governo: <http://bitly.ws/Pkmj>.

- inglese e matematica fino al livello 2, per quanti non hanno precedentemente conseguito un GCSE¹⁶ con voto pari almeno a 4 (nel sistema precedente da A* a C¹⁷, e/o
- una prima qualifica completa di livello 2 e/o prima qualifica completa al livello 3 per individui di età compresa tra 19 e 23 anni.

In aggiunta, su indicazione del Ministero per l'Educazione, l'ESFA annualmente definisce la strategia di sostegno alla formazione degli adulti, individuando ulteriori interventi che possono beneficiare di un finanziamento integrale o parziale. Ad esempio, da qualche anno è stato introdotto il finanziamento delle qualificazioni sulle competenze digitali fino al livello 1.

A valere sul bilancio statale, il governo finanzia ulteriori iniziative specifiche, di estensione limitata. Ad esempio, nel 2018 è stata avviata la sperimentazione del *National Retraining Scheme*¹⁸, attingendo a un finanziamento di 100 milioni di sterline, per la formazione di lavoratori occupati con almeno 24 anni di età, con un salario medio basso e privi di titolo dell'istruzione terziaria. Oppure il *Flexible Learning Fund*, con uno stanziamento di 40 milioni di sterline nel 2017, che ha finanziato 30 progetti per sperimentare modelli flessibili di erogazione della formazione rivolti a lavoratori con competenze basse o intermedie.

Per quanti non accedono a percorsi finanziati o cofinanziati con risorse pubbliche, un'altra forma di sostegno finanziario è disponibile attraverso un sistema di prestiti. Da agosto 2016, gli *Advanced Learner Loans* possono essere concessi ai soggetti di età superiore ai 19 anni che vogliono acquisire qualificazioni dal livello 3 al 6 presso un college o un istituto di formazione accreditati. Il prestito è disponibile a partire da un minimo di 300 sterline (inglesi) mensili e viene pagato direttamente al soggetto che eroga la formazione. I beneficiari sono tenuti a rimborsare l'importo ricevuto solo una volta che, completato il corso, il reddito annuo supera l'ammontare di 25.725 sterline. Nel periodo agosto 2021-luglio

¹⁶ GCSE sta per *General Certificate of Secondary Education* ed è il titolo che si consegue generalmente a 16 anni dopo 11 anni di scuola, al termine del periodo di istruzione obbligatoria. Il GCSE è rilasciato per una singola disciplina.

¹⁷ I titoli di GCSE sono rilasciati con l'attribuzione di un voto da 1 a 9, mentre in passato si usavano le lettere da A a E. Il punteggio più elevato è 9, mentre il voto minimo per conseguire la qualificazione è 4 (standard pass) o 5 (strong pass). Le classifiche sulla performance degli istituti scolastici considerano i punteggi a partire dal 5.

¹⁸ Il *National Retraining Scheme* costituisce una misura della strategia industriale del governo di Theresa May lanciato nel 2017, che persegue l'obiettivo di preparare ai futuri cambiamenti dell'economia, aiutando le persone a riqualificarsi per collocarsi in posti di lavoro migliori. Per ulteriori informazioni sul programma e i suoi effetti, si veda: DfE (2020).

2022 hanno beneficiato di prestiti per partecipare ad attività di formazione continua 60.600 persone. In media, ogni beneficiario ha ricevuto 2.390 sterline, mentre l'ammontare complessivo delle risorse utilizzate è di 144,8 milioni di sterline¹⁹.

L'apprendistato

In Inghilterra una quota significativa di adulti partecipa annualmente ai diversi programmi di apprendistato, tanto con l'obiettivo di acquisire nuove qualificazioni e competenze da spendere nel contesto aziendale in cui sono già inseriti, spesso su sollecitazione dello stesso datore di lavoro, che per trovare una nuova occupazione. Sul totale dei partecipanti ai programmi di apprendistato nell'anno 2021-2022 (740.350 persone), quasi la metà (48,5%) appartiene alla fascia d'età dai 25 anni in su, laddove nella fascia dei più giovani (fino a 19 anni) si colloca solo il 17,1%. Una maggiore articolazione della composizione della quota degli over 25 è disponibile con riferimento agli avviamenti dell'annualità 2019-2020. Per circa la metà degli avviamenti, l'età si colloca nella generazione dei 25-34enni; il numero degli ingressi si riduce con l'aumentare dell'età, ma si conta anche circa un migliaio di inserimenti fra i più anziani, che hanno compiuto almeno 60 anni di età.

Gli apprendistati in Inghilterra seguono il modello tradizionale dei sistemi duali. L'accesso è consentito a partire dai 16 anni di età, senza un limite massimo²⁰. Esistono diversi programmi di apprendistato articolati su vari livelli, in base alle qualificazioni che verranno rilasciate al termine, con percorsi di durata compresa tra uno e cinque anni.

Programmi di apprendistato	Livello	Titolo equivalente del sistema di istruzione
<i>Intermediate</i>	2	<i>GCSE</i>
<i>Advanced</i>	3	<i>A-level</i>
<i>Higher</i>	4, 5, 6 e 7	<i>Foundation Degree</i> e oltre
<i>Degree</i>	6 e 7	<i>Bachelor's</i> o <i>master's degree</i>

¹⁹ Dati tratti dal sito del governo, nella pagina *Advanced Learner Loans paid in England: academic year 2021/22 - August to July inclusive* pubblicata l'8 settembre 2022, <http://bitly.ws/Pd3d>.

²⁰ Le informazioni riportate nel paragrafo sono tratte da Powell (2020).

L'apprendistato prevede una formazione sul lavoro e una formazione svolta all'esterno dell'impresa, erogata da un soggetto accreditato. Almeno il 20% delle ore retribuite dell'apprendista deve essere dedicato alla formazione esterna al lavoro. In esito all'apprendistato, al superamento di una verifica effettuata da un soggetto terzo, il beneficiario acquisisce una qualificazione professionale. È prevista anche l'acquisizione di una qualificazione di livello 2 in inglese e matematica, per quanti ne sono privi.

La possibilità di conseguire una qualificazione e di fruire, a questo scopo, di un finanziamento pubblico spiegano l'elevata partecipazione degli adulti ai programmi di apprendistato. Questa possibilità si rileva un vantaggio, tanto per le imprese, che per i beneficiari.

Proprio per far fronte al grande successo dei programmi di apprendistato in relazione all'utenza di adulti, dal 6 aprile 2017 è stata introdotta la tassa di apprendistato. Tutte le imprese con un monte-salariale superiore a 3 milioni di sterline all'anno versano una quota pari allo 0,5% del monte-salariale, al netto di una franchigia di 15.000 sterline per anno. I fondi versati sono utilizzati per sostenere i costi della formazione per le imprese che pagano la tassa.

La partecipazione alla formazione finanziata con risorse pubbliche²¹

In Inghilterra tra il 2010-2011 e il 2020-2021 la spesa per la formazione per gli adulti e per l'apprendistato è diminuita del 38% in termini reali, passando da 5,1 miliardi di sterline a 3,4 (Sibieta *et al.* 2022). Il calo dei finanziamenti è dovuto principalmente alla riduzione della spesa per gli interventi organizzati in forma corsuale e per quelli finalizzati all'acquisizione di qualificazioni di livello inferiore (McNally 2018). Per contro, la spesa per l'apprendistato è passata dal 45% del 2010-2011 al 55-60% del 2020-2021 (Sibieta *et al.* 2022).

Anche la partecipazione alla formazione ha visto un ridimensionamento, pari a circa il 47% nel decennio. In particolare, il numero di adulti iscritti ai corsi per il conseguimento delle qualificazioni di livello inferiore è passato da circa 2,8 milioni di sterline nel 2010 a 1,5 milioni nel 2020. La contrazione più significativa in valori assoluti si è registrata con riferimento ai corsi per l'acquisizione di qualificazioni di livello inferiore al 2, ma variazioni percentuali altrettanto ampie hanno interessato anche i percorsi per le qualificazioni di livello 2 e 3. A questa contrazione hanno certamente contribuito le restrizioni introdotte dal 2012-2013

²¹ Il data-set da cui sono stati estratti i dati presentati è disponibile all'indirizzo web: <http://bitly.ws/Pd4s>.

al finanziamento pubblico dei corsi di livello 2 e, successivamente, la messa a disposizione esclusivamente di prestiti per gli adulti, a partire dai 24 anni di età, per sostenere la partecipazione ai corsi di livello 3 e superiore.

Nonostante l'impegno del governo e degli imprenditori, anche il numero di apprendisti si è ridotto del 21% nel periodo (Sibieta *et al.* 2022). La contrazione più forte ha interessato il gruppo dei più giovani: sul totale degli avviamenti, fra il 2010 e il 2020 i giovani fino a 19 anni sono diminuiti del 50%, mentre quelli con più di 25 anni solo dell'11%. Allo stesso modo, si è passati da una prevalenza di apprendistati intermedi, a una crescita della partecipazione soprattutto nei programmi superiori.

Nel 2021-2022, le risorse pubbliche hanno consentito di finanziare in Inghilterra attività di formazione per 1.719.600 adulti (dai 19 anni in su), apprendistati inclusi, con una contrazione del 4,8% rispetto al precedente anno²². Tre partecipanti su cinque sono donne (61%). La maggior parte degli adulti ha frequentato percorsi per l'acquisizione di competenze chiave (*basic skills*) e qualificazioni di livello 2 e 3. La quota di percorsi finanziati per l'acquisizione di qualificazioni di livello più alto rimane limitata (14,2%), anche se in continua crescita rispetto agli anni precedenti (+12,7% rispetto al 2020-2021). Sul totale dei partecipanti, solo 281.500 beneficiavano di una qualche forma di sostegno alla disoccupazione, quali ad esempio l'*Employment and Support Allowance*, la *Jobseeker's Allowance* o l'*Universal Credit*.

2.3 L'evoluzione delle policy per la formazione degli adulti negli ultimi due decenni

Nel Regno Unito il secondo millennio si chiude con l'avvento al governo del partito laburista guidato da Tony Blair, dopo vent'anni di thatcherismo. Eletto nel 1997, il governo laburista ha sostanzialmente dato continuità al processo di riforma neoliberale del sistema educativo avviato dai precedenti governi conservatori che coinvolgeva anche i college di *further education*, con il passaggio a un sistema di 'quasi-mercato', legato a regole di accountability. In parallelo, dal 2001 si rileva uno sforzo per elevare i bassi livelli di alfabetizzazione e matematica, al fine di ridurre il costo per il Paese in termini di redditi più bassi,

²² I dati citati sono quelli pubblicati dal governo, all'indirizzo <https://shorturl.at/aitN0>.

produttività ridotta, salute precaria e spesa per benefici e servizi di welfare (FETL 2021). Proprio nel 2001 il primo ministro Tony Blair lanciava l'iniziativa *Skills for Life*²³, promuovendo un ampio programma di alfabetizzazione rivolto in particolare agli adulti privi di una qualificazione di livello 2, sostenuto da una forte campagna promozionale volta a stimolare la motivazione a partecipare (Tuckett 2017).

Il grande successo riscosso dal programma spinse il governo a confermare e rafforzare l'impegno, con l'obiettivo ambizioso di garantire entro il 2010 il coinvolgimento di 2,25 milioni di adulti. Tra il lancio della strategia nel 2001 e il 2008, 5,7 milioni di adulti hanno utilizzato 12 milioni di opportunità di apprendimento nell'ambito del programma *Skills for Life*. Tuttavia, seguendo il paradigma del capitale umano promosso dall'OECD e anche per via delle difficoltà che colpivano l'economia britannica a partire dai primi anni Duemila, maturava progressivamente un approccio all'investimento pubblico sulla formazione focalizzato sui bisogni del mercato del lavoro, sulle esigenze di crescita e di produttività delle imprese.

Coniugato con la necessità di sostenere l'ingresso dei giovani al lavoro, il binomio tra formazione e crescita economica ha improntato le politiche laburiste negli anni dal 2003-2010, ispirando anche il varo dell'iniziativa *Train to Gain*, che sottraeva risorse alla formazione per gli adulti erogata dai college per finanziare invece le imprese e una formazione work-based (Tuckett 2017).

L'insorgere della crisi economica a partire dal 2007-2008 ha cambiato in modo significativo il contesto di riferimento delle policy; il conseguente innalzamento della disoccupazione colpiva ampie fasce della popolazione e metteva in difficoltà il sistema di welfare, imponendo una revisione della spesa, anche quella relativa all'intero settore dell'educazione.

Dopo le elezioni generali del 2010, il governo di coalizione pubblicava la sua strategia per le competenze (BIS 2010). Le difficoltà di bilancio impongono una ristrutturazione della spesa per la formazione degli adulti, concentrando le risorse su due priorità: i giovani di età compresa fra 19 e 23 anni e i soggetti con bassi livelli di qualificazione iniziale per l'acquisizione dei livelli minimi di competenza in numeracy e literacy. Il governo promuove un impegno generale sull'apprendistato con un ampio coinvolgimento delle imprese, dando

²³ Per ulteriori informazioni sul programma, si veda la presentazione pubblicata nel 2000 a nome dell'allora Ministro dell'Istruzione e del lavoro Rt Hon David Blunkett nel documento *Skills for life. The national strategy for improving adult literacy and numeracy skills*, <http://bitly.ws/Pd6l>.

contestualmente il via a una crescita repentina di adulti in apprendistato. Nel 2013 viene attivato un programma di tirocini basato sulla combinazione di un periodo di preparazione al lavoro, un tirocinio di alta qualità e una formazione in inglese e matematica (DfE e BIS 2013). Per sostenere la partecipazione alla formazione anche di quanti non rientrano nelle categorie prioritarie, nascono gli *Advanced Learning Loans*, sul modello dei prestiti già disponibili per sostenere l'istruzione terziaria.

L'effetto delle varie misure sulla partecipazione alla formazione è netto: per quanto riguarda i 16-64enni i dati Eurostat indicano che la partecipazione all'istruzione e alla formazione nel Regno Unito passa dal 20,1% del 2009 al 15,8% del 2014, segnando il calo più significativo in Europa²⁴. La razionalizzazione della spesa impone la definizione di ulteriori misure per assicurare ed elevare la qualità dell'offerta di formazione professionale, con un investimento sulla formazione dei formatori e il rinnovamento dei curricula. Inoltre, viene istituito il Servizio nazionale per l'occupazione (*National Career Service*), anche se in una versione molto più limitata rispetto al disegno ambizioso promesso nel manifesto conservatore (Lupton *et al.* 2015).

Dopo le elezioni del 2015, l'analisi dei dati sulla differenza di produttività fra il Regno Unito e i principali competitor nell'ambito del G7 fa convergere il dibattito sulla mancanza di figure tecniche adeguate a promuovere la crescita. La risposta del governo è il varo del *Post-16 Skills Plan* (2016), che trova una prima attuazione nel *Technical and Further Education Bill* del 2017. Nasce la riforma dell'istruzione tecnica, che costituisce una delle azioni che compongono la strategia industriale²⁵ del governo di Theresa May (BIS e DfE 2016).

Rivolta prioritariamente ai giovani dai 16 ai 18 anni e disponibile anche per gli adulti a partire dai 19 anni, la *costituenda* filiera della formazione tecnica viene articolata in due segmenti: uno legato all'apprendistato e uno strutturato su percorsi a tempo pieno. Nelle due modalità, la filiera tecnica si sviluppa con riferimento a 15 ambiti settoriali. I percorsi a tempo pieno prevedono la partecipazione a un programma biennale di 1.800 ore complessive (80% in classe e 20% in work-based learning) e il rilascio delle nuove qualificazioni tecniche di

²⁴ I dati sono presi dalla tabella pubblicata da Eurostat, *Lifelong learning, 2009 and 2014 (1) (% of the population aged 25 to 64 participating in education and training)*, <http://bitly.ws/Pd9v>.

²⁵ La strategia industriale del governo di Theresa May è illustrata nel documento del Department for Business, Energy and Industrial Strategy dal titolo *Industrial Strategy: building a Britain fit for the future*, pubblicato dal governo il 27 novembre 2017, <https://tinyurl.com/m5p4uucy>.

livello 3 (livelli T). I primi tre livelli T sono diventati disponibili a settembre 2020 in 44 istituzioni formative, sostituendo migliaia di corsi precedentemente esistenti per l'acquisizione di qualificazioni professionali. Il governo tecnico di questo sistema viene affidato all'Istituto per l'apprendistato (*Institute for Apprenticeships and Technical Education*). Nel quadro del rilancio della filiera tecnica si inserisce anche la costituzione dei nuovi *Institutes of Technology*; basati sulla collaborazione tra college di *further education*, università e imprese, questi Istituti rilasciano qualificazioni tecniche che spaziano dal livello 3 al livello 5, e talora si estendono anche al livello 6 e oltre²⁶.

Le misure descritte costituiscono altrettanti 'capitoli' delle raccomandazioni²⁷ elaborate dalla commissione presieduta da Sir Philip Augar, con il mandato di esaminare l'intero segmento della formazione post-18, compresa la parte relativa all'istruzione terziaria. Il rapporto sottolinea la necessità di aumentare le opportunità per tutti, migliorando anche l'offerta di formazione più vicina al lavoro, con l'obiettivo di sostenere la crescita e l'innovazione, ma anche di riavviare la mobilità sociale, rispetto alla quale "non ci sono stati miglioramenti nel Regno Unito nell'ultimo mezzo secolo"²⁸. Per la prima volta, il rapporto avanza la proposta dell'introduzione di un prestito per la formazione permanente, per sostenere i percorsi di livello più alto sia nella filiera accademica che in quella tecnica. Tale proposta diventerà poi il manifesto del governo Johnson, inquadrata in un progetto più ambizioso di *Lifetime Skills Guarantee*, nel quadro di una strategia di *Levelling Up*, ovvero di contrasto alle disuguaglianze attraverso misure che migliorino le condizioni di quanti stanno peggio, allineandoli verso l'alto.

A dicembre 2020 il nuovo governo guidato da Boris Johnson, sulla base dei risultati di un'indagine sulle competenze degli adulti e l'apprendimento permanente, lancia un programma di cambiamento radicale delle politiche in materia di formazione (House of Commons 2020). Il successivo Libro bianco *Skills for Jobs* (DfE 2021) conferma l'impegno a introdurre una garanzia per le competenze a vita, nel quadro di un aumento del finanziamento pubblico per la

²⁶ I primi 11 *Institutes of Technology* sono divenuti operativi nell'anno 2019-2020.

²⁷ Gli esiti dei lavori della Commissione presieduta da Sir Philip Augar sono riportati nel documento del maggio 2019 dal titolo *Independent panel report to the Review of Post-18 Education and Funding*, disponibile al seguente indirizzo <https://shorturl.at/cBHLU>.

²⁸ Cfr. <https://shorturl.at/cBHLU>, p.23, trad.

formazione degli adulti che riporti lo stanziamento ai livelli del 2010 e dell'avvio di un ampio progetto di devoluzione che ridia centralità ai territori.

Le misure preannunciate nel libro bianco diventano parte integrante della strategia di *Levelling Up*²⁹, come presentata a febbraio 2022 dal primo ministro Boris Johnson, che propone un piano di ampio respiro e di lunga durata, individuando obiettivi da raggiungere entro il 2030. Per quanto riguarda la formazione, l'obiettivo programmatico è quello di portare, entro il 2030, 200.000 persone in più ogni anno a completare con successo una formazione professionale di alta qualità, in un contesto rinnovato di devoluzione che interesserà tutta l'Inghilterra entro il 2030.

Le principali misure di implementazione della strategia rimandano alla necessità di semplificare il sistema di finanziamento delle attività e di accountability, con maggiore attenzione ai risultati e un ruolo più forte dell'Ofsted. Per rafforzare il supporto alle istituzioni che erogano gli interventi, si intende attivare un fondo per il finanziamento degli interventi in conto capitale dedicato ai college di *further education*. Si prevede di aumentare il numero di qualificazioni tecniche di livello 4 e 5, come pure di istituire ulteriori Institutes of Technology. La diffusione delle esperienze di *Skills Bootcamps*³⁰ diventa la chiave per superare gli *skills shortage* a livello locale. Gli apprendistati rimangono uno strumento centrale sui quali investire con un ulteriore finanziamento di 2,7 miliardi di sterline entro il 2024-2025. Ma soprattutto si vuole garantire che tutti gli individui abbiano accesso a vita alla formazione, traguardando l'introduzione di un *Lifelong Loan Entitlement*, ovvero un diritto al prestito per la formazione lungo tutta la vita.

Intanto, alcuni impegni sul fronte del finanziamento stanno già trovando attuazione. Infatti, è stato attivato il Fondo nazionale per le competenze (*National Skills Fund*), gestito sempre dall'Esfa e con una dotazione pluriennale di 2,5 miliardi di sterline. Il Fondo finanzia gli *Skills Bootcamps* e sostiene l'accesso gratuito a qualificazioni di livello 3 a partire dai 19 anni di età, sia per coloro che hanno conseguito solo qualificazioni di livello inferiore, sia per gli adulti a basso reddito (minore di 18.525 sterline l'anno) o disoccupati, a prescindere dal livello di qualificazione precedente.

²⁹ Il documento *Levelling Up the United Kingdom* è disponibile sul sito del governo: <http://bitly.ws/PdcS>.

³⁰ Si tratta di interventi progettati da associazioni settoriali, articolati in una formazione della durata di 12-16 settimane e un colloquio finale di selezione presso un'impresa. Possono partecipare ai *Bootcamps* sia disoccupati che occupati che desiderano collocarsi meglio nel lavoro; la partecipazione è gratuita.

Anche il *National Retraining Scheme*, che sostiene il passaggio a una occupazione migliore attraverso la formazione e l'orientamento, viene integrato nel *National Skills Fund* da ottobre 2020 (OECD 2020). Ancora, per sostituire le risorse dei fondi strutturali europei dopo la Brexit, ad aprile 2022 il governo attiva il nuovo *UK Shared Prosperity Fund*³¹ con un finanziamento pluriennale di 2,5 miliardi di sterline. Dal 2022-2023 il Fondo cofinanzia il *Multiply Adult Numeracy Programme*³², un programma triennale che finanzia l'acquisizione di qualificazioni legate alle competenze matematiche fino al livello 2.

A partire dal 2025, sarà attivo il *Lifelong Loan Entitlement*³³, assicurando a tutti i cittadini fino all'età di 60 anni la possibilità di fruire di un prestito per coprire i costi relativi alla partecipazione a un'ampia varietà di percorsi della *further education* durante il corso della vita professionale, per un massimo di quattro anni a tempo pieno (corrispondenti a un costo di 37.700 sterline).

L'analisi delle politiche pubbliche adottate nel Regno Unito e in particolare in Inghilterra negli ultimi vent'anni rivela un attivismo instancabile, un succedersi incessante di proposte, consultazioni, documenti strategici che troppo spesso hanno avuto vita breve, connotando il processo come frammentario e instabile e il finanziamento a breve termine o inesistente. Almeno nelle intenzioni, le strategie delineate dopo la Brexit sembrano puntare a un rafforzamento di questo segmento, sulla base di un progetto a lungo termine che vanta un volume ragguardevole di risorse finanziarie messe a disposizione. Si tratta di un pacchetto di misure molto rilevante, con le potenzialità per avere un impatto su tutti gli adulti in formazione nei vari segmenti del sistema educativo, ma ci vorrà tempo per capire se effettivamente sarà in grado di produrre gli effetti previsti visto che aspetti chiave per l'implementazione richiedono l'intervento di soggetti diversi (Sibieta *et al.* 2022).

³¹ Le informazioni sull'*UK Shared Prosperity Fund* (UKSPF) sono tratte dal sito del governo: <http://bitly.ws/Pdfa>.

³² Sul sito del governo sono disponibili ulteriori informazioni sul programma *Multiply adult numeracy*, <http://bitly.ws/Pdgm>.

³³ L'informazione è presa dal comunicato stampa del 7 marzo 2023 del Ministro dell'Istruzione, <http://bitly.ws/Pdha>.

3 Verso la costruzione di una Repubblica dell'apprendimento permanente in Germania

Premessa

La Germania vanta un sistema di formazione iniziale consolidato, attrattivo e di elevata qualità che consente al Paese di raggiungere un buon posizionamento nelle indagini internazionali svolte dall'OECD: nell'ultima rilevazione PISA³⁴, riferita all'anno 2018, i quindicenni hanno conseguito risultati superiori alla media dei Paesi e l'indagine PIAAC ha evidenziato performance superiori alla media rispetto alle capacità di literacy e numeracy (OECD 2021). Tuttavia, se si guarda alla partecipazione degli adulti alla formazione continua, risulta un ritardo rispetto ad altri Paesi avanzati, con un'ampia variabilità tra i diversi sottogruppi di popolazione (OECD 2021), nonostante il Paese possa contare su un ampio *mercato* della formazione.

Uno degli elementi di attenzione segnalato dagli osservatori nazionali è la struttura di governance della formazione continua che, in virtù dell'assetto federale del Paese e dell'ampio livello di decentramento sul segmento, risulta molto complessa e con una debole istituzionalizzazione (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018). Si tratta di un elemento che rappresenta al tempo stesso un punto di forza, poiché l'offerta può soddisfare le diverse esigenze di individui, imprese e mercati del lavoro (regionali), sia una criticità, poiché comporta maggiori sfide per il coordinamento e la cooperazione (OECD 2021).

³⁴ PISA sta per *Programme for International Student Assessment*, ed è il programma dell'OECD che misura le competenze dei quindicenni in oltre ottanta Paesi. Per ulteriori informazioni si veda: <https://www.oecd.org/pisa/>.

3.1 La partecipazione degli individui e delle aziende alla formazione continua

I risultati dell'ultima indagine AES svolta a livello europeo evidenziano che nel 2016 in Germania il 52% della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni aveva partecipato ad attività di apprendimento formale e non formale³⁵. Per avere dati più recenti occorre guardare ai risultati della stessa indagine AES condotta autonomamente dalla Germania nel 2018 e nel 2020.

Considerando solo le attività di formazione non formale³⁶, la rilevazione del 2018 ha evidenziato un tasso di partecipazione dei 18-64enni pari al 54% (era del 50% nel 2016 su questa fascia d'età) (BIBB 2021). La rilevazione più recente, svolta in piena pandemia, ha fatto rilevare una crescita significativa: nel 2020 si è arrivati al 60% (BMBF 2021). Il rapporto annuale sulla formazione, predisposto dalla Conferenza dei ministri dei Land insieme al Ministero federale, fornisce un quadro più ampio del coinvolgimento in tutte le attività di apprendimento, formali non formali e informali, riferito alla popolazione dei 18-69enni. Anche in questo caso si evidenzia una crescita significativa della partecipazione fra la rilevazione del 2018 che segnalava un tasso del 70,1% e quella del 2020 in cui l'84% di adulti dichiarava di aver fruito di almeno una delle tre tipologie di attività formative (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2022).

La pandemia si è dunque rivelata una opportunità per rafforzare le competenze possedute dagli individui, anche se non tutti i gruppi di persone hanno colto tale opportunità in egual misura. In particolare, considerando solo la formazione non formale – ovvero la componente sulla quale si concentra la quota più alta di adulti, nonché il segmento ritenuto più adeguato a misurare l'evoluzione del fenomeno – i partecipanti sono soprattutto persone con titoli di studio più elevati e gli occupati, mentre appaiono più limitate le differenze rispetto al genere e alla

³⁵ Dati estratti dal database Eurostat, indicatore trng_aes_100; media UE27 43,7% e media UE28 44,6%.

³⁶ Per la Germania, la finalità della formazione è una caratteristica distintiva fondamentale dell'offerta e delle policy: la formazione *formale* consente di acquisire una qualificazione regolamentata mentre quella *non formale* ha l'obiettivo di sviluppare le competenze individuali, di tipo professionale o altra natura. Nell'ambito della prima, si distinguono gli interventi di prima qualificazione, quelli per l'*avanzamento professionale*, ovvero per l'acquisizione di una seconda qualifica coerente con la prima ma di livello più elevato, dagli interventi di ri-qualificazione, che si stanno diffondendo soprattutto negli ultimi anni, rivolti a disoccupati e lavoratori inseriti in occupazioni e settori a rischio per via dei cambiamenti strutturali. Nell'ambito della formazione *non formale* si collocano invece una pluralità di proposte formative, offerte da soggetti accreditati che sono per lo più di natura privata, espressione di organizzazioni del mondo del lavoro (parti sociali, camere) o anche religiose.

fascia di età. Su questo segmento, la formazione svolta dalle aziende nel 2020 segna un aumento della partecipazione che interessa tutti i gruppi di popolazione, con differenze rispetto al livello di formazione: per quanti non hanno mai conseguito una qualifica regolamentata, la partecipazione alla formazione aziendale è passata dal 19% del 2018 al 24%, mentre per i lavoratori in possesso dell'*Hochschulabschluss*³⁷ dal 53% al 64% del 2020. Permane una differenza nel livello di partecipazione tra dipendenti a tempo pieno e part-time: l'aumento è stato di gran lunga più significativo per i primi. Per quanto riguarda gli adulti con background migratorio, che costituiscono una componente significativa della popolazione in Germania, risulta una partecipazione limitata, soprattutto per le persone che hanno vissuto direttamente l'esperienza migratoria (prima generazione) (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2022). Anche il tasso di partecipazione individuale alla formazione professionale cresce nel biennio, passando dal 7% al 15% del 2020.

Per quanto riguarda le imprese, secondo i dati dell'indagine CVTS5 relativi all'anno 2020 il 77,2% delle aziende in Germania ha offerto ai propri dipendenti una formazione continua sotto forma di corsi e/o con altre modalità. Un dato più aggiornato e disponibile con cadenza annuale – anche se riferito al semestre precedente – deriva dall'indagine panel dello IAB³⁸. Nella prima metà del 2021, il 33,8% di tutte le aziende in Germania ha offerto attività di formazione per i propri dipendenti, valore poco diverso da quello registrato nel 2020³⁹. Rispetto al 2019, i due anni di pandemia hanno fatto segnare una riduzione di oltre 20 punti percentuali della quota di imprese formatrici (valore del 2019: 54,8%). In continuità con i risultati degli anni precedenti, la quota di aziende formatrici aumenta con la dimensione, intesa come numero di dipendenti. Tuttavia, la pandemia ha avuto un impatto sulle aziende inversamente proporzionale alle dimensioni aziendali: nelle realtà più grandi, il declino relativo è stato minore. Anche la quota di lavoratori dipendenti coinvolti nella formazione nel 2021 è rimasta invariata rispetto al 2020, mentre si rileva una variazione significativa

³⁷ Il termine indica i titoli rilasciati nei vari settori dell'istruzione terziaria, ovvero da Università statali, *Hochschulen* tecniche, *Fachhochschulen*, *Kunsthochschulen* e altre istituzioni riconosciute.

³⁸ Il panel IAB delle aziende fornisce informazioni sulla formazione continua nelle aziende tedesche dal 1995. Un'azienda del panel IAB è definita *azienda formatrice* se promuove misure di formazione continua per i propri dipendenti in orario di lavoro e/o finanzia in tutto o in parte la formazione dei dipendenti. Le informazioni sulla formazione continua dal Panel IAB si riferiscono alla prima metà di ogni anno.

³⁹ I dati forniti nel paragrafo riferiti ai risultati dell'indagine dello IAB su panel aziendale sono tratti da Bennewitz *et al.* (2022).

rispetto al 2019: la quota di dipendenti coinvolti in formazione è passata dal 33,7% al 14,8% del 2021, con variazioni relative molto piccole lungo le classi dimensionali delle aziende. Differenze più ampie si riscontrano rispetto alla quota di lavoratori dipendenti che ha partecipato alla formazione nel 2021 disaggregata in base alla tipologia di occupazione. Solo il 5,7% dei lavoratori adibiti a lavori semplici ha ricevuto una formazione, mentre, fra coloro inseriti in occupazioni che richiedono un titolo dell'istruzione terziaria, quasi un quarto ha preso parte a misure di formazione nella prima metà del 2021 (22,8%). Fra i lavoratori qualificati, la quota di partecipazione alla formazione risulta leggermente superiore alla media complessiva (17,8%). Nel 2021, l'83% di tutte le aziende attive nella formazione continua in Germania ha erogato formazione ai propri dipendenti, anche con l'utilizzo di formati digitali (Germania orientale: 80%). In Germania si stima una presenza di circa 25.000 soggetti che erogano formazione continua. Il panorama dei soggetti erogatori è alquanto diversificato, tuttavia può essere suddiviso in quattro gruppi: le aziende che organizzano autonomamente la formazione per i propri dipendenti, i privati che offrono servizi di formazione sul mercato, i soggetti che sono emanazione di gruppi associativi – quali camere, corporazioni, associazioni, sindacati, ma anche istituzioni ecclesiastiche – e gli attori statali della formazione continua, che comprendono i centri di educazione degli adulti (*Volkshochschulen*), ma anche le università e gli istituti tecnici. Secondo i dati forniti dal Rapporto Nazionale sulla Formazione, nel 2018 il mercato è così suddiviso: circa il 45% è rappresentato da attività di formazione promosse dalle aziende, il 22% circa da fornitori commerciali, il 17% da gruppi associativi e il 13% da istituzioni statali (Müller *et al.* 2021).

3.2 Il quadro normativo, i programmi e le iniziative di finanziamento della formazione

In Germania non esiste una legge unitaria sulla formazione continua che regoli i vari aspetti rilevanti in modo completo e coerente; invece, le norme, le ordinanze e i regolamenti che indirizzano, organizzano e supportano i vari interventi sono molto frammentati. La competenza sulla formazione continua è divisa tra leggi statali e leggi federali. In linea di principio, il governo federale è responsabile dello sviluppo professionale, mentre gli Stati della formazione generale; tuttavia,

le leggi costitutive degli Stati generalmente inseriscono tra le aree di intervento la promozione della formazione degli adulti in generale, e quindi anche di quella legata al lavoro (Grotlüschen e Haberzeth 2018).

La formazione per gli adulti è generalmente realizzata con un finanziamento a carico delle imprese o dei privati che usufruiscono di una deduzione completa dei costi sostenuti ai fini fiscali⁴⁰. Un'analisi riferita all'annualità 2015 ha messo in evidenza che solo il 12,4% della spesa complessiva per la formazione è attribuibile al settore pubblico, mentre le imprese e i privati sostengono rispettivamente il 52% e il 35,6% dei costi (Cordes 2020). Eppure, in Germania è attiva un'ampia gamma di strumenti di finanziamento della formazione per gli adulti, generalmente finalizzati a sostenere la domanda privata (Dobischat *et al.* 2019). I principali, in termini di volume di risorse dedicate, sono quelli promossi a livello federale, dal Ministero dell'Educazione e dal Ministero del Lavoro tramite l'Agenzia federale per il Lavoro, variamente utilizzabili a seconda delle caratteristiche del beneficiario – in termini di età e condizione occupazionale – e dell'impresa. Si aggiunge una costellazione di ulteriori interventi promossi da altri ministeri federali, dai Land e dai comuni, generalmente finalizzati a gruppi target ben delimitati e di ampiezza limitata. Tale ricchezza di opportunità può essere considerata un punto di forza, perché consente di adattare gli approcci ai diversi gruppi target e alle esigenze regionali e settoriali, allo stesso tempo connota il panorama dei finanziamenti come frammentario, privo di coerenza, strategia e trasparenza (OECD 2021; Cordes 2020). Uno studio sull'andamento della spesa complessiva per la formazione degli adulti tra il 1995 e il 2015 evidenzia che il volume dei finanziamenti pubblici non è cambiato in modo significativo, mentre un incremento rilevante si è registrato rispetto alla spesa sostenuta dalle imprese (Dobischat *et al.* 2019).

⁴⁰ La deducibilità delle spese sostenute per partecipare a qualunque tipologia di attività formativa è totale e riguarda anche i costi sostenuti per l'acquisto di materiali didattici, spese di viaggio, e ogni altra spesa correlata. Qualora superi il reddito annuo, la spesa può essere riportata anche su più esercizi. Unico requisito per la deducibilità è che non si tratti di formazione iniziale, intesa anche come acquisizione di una prima qualifica professionale.

Gli interventi dell’Agenzia federale per il Lavoro

L’Agenzia federale per il Lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*) promuove programmi di sostegno alla formazione rivolti sia alle persone, disoccupati e occupati, che alle imprese⁴¹.

Nell’ambito delle politiche attive del lavoro, i disoccupati che beneficiano dell’indennità di disoccupazione ALG I⁴² possono essere indirizzati a percorsi di formazione per rafforzare le possibilità di inserimento al lavoro in esito a un colloquio svolto presso un’agenzia locale per il lavoro o un *Jobcentre*. In questo caso, alle persone in cerca di occupazione viene riconosciuto un voucher – versato direttamente ai soggetti erogatori – che può essere di due tipologie:

- *Bildungsgutschein* (Buono per la formazione), ovvero voucher utilizzabili per accedere a percorsi strutturati di istruzione e formazione⁴³;
- *Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein* (voucher di attivazione e collocamento), che consentono di accedere a un’ampia gamma di servizi, compreso interventi brevi di formazione per l’acquisizione di competenze di base o professionali, realizzati da strutture accreditate.

I disoccupati possono essere coinvolti in programmi gestiti direttamente dall’Agenzia federale quale, ad esempio, *Zukunftsstarter*⁴⁴ che si rivolge a soggetti di età compresa tra i 25 e i 34 anni, con un basso livello di competenze, che vengono inseriti in un percorso formativo per il conseguimento di una qualifica professionale regolamentata. Tuttavia, la discrezionalità con cui viene promossa la partecipazione a interventi di formazione è stata più volte criticata perché la prassi di concessione dei finanziamenti appare opaca. Nel 2022, 168.900 percettori del sussidio ALG I hanno partecipato a interventi di formazione (45% donne), circa il 10% in meno rispetto al 2021, di cui 24.800 in percorsi per

⁴¹ Il quadro degli interventi e dei finanziamenti è disponibile sul sito del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali BMAS, <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/arbeit.html>.

⁴² L’ALG I – ovvero *Arbeitslosengeld I* – è riservato ai disoccupati che hanno lavorato almeno 12 mesi negli ultimi due anni, anche in maniera non continuativa. Si tratta di una prestazione che si basa su quanto versato dal datore di lavoro e dal lavoratore nei periodi di occupazione e che viene concessa a determinate condizioni, tra le quali l’accesso ad attività di formazione.

⁴³ Il *Bildungsgutschein* consente di sostenere anche l’acquisizione dell’*Hauptschulabschluss*, ovvero il diploma di licenza media che si consegue generalmente al termine di nove anni di istruzione.

⁴⁴ Iniziativa attiva dal 1° agosto 2016 e recentemente rinnovata fino al termine del 2025, Mit *Zukunftsstarter zum anerkannten Berufsabschluss, Faktor-A* (arbeitsagentur.de): <http://bitly.ws/PdmQ>.

l'acquisizione di una qualifica professionale. Gli ingressi nel programma *Zukunftsstarter* sono stati invece 29.500⁴⁵.

Accanto all'ALG I, esiste una seconda forma di sussidio (ALG II), riservato alle persone occupabili, ma in difficoltà, che cercano un lavoro o guadagnano meno del minimo di sussistenza (fissato a 9.000 euro l'anno). Dal 1° gennaio 2023 tale sussidio è stato sostituito da una sorta di reddito di cittadinanza (*Bürgergeld*). I beneficiari del reddito di cittadinanza sono chiamati a stipulare un piano di cooperazione con un referente di un centro per l'impiego, al fine di promuovere l'inserimento al lavoro e percepiscono un'integrazione dell'assegno mensile se partecipano ad attività di formazione. L'integrazione arriva fino a 150 euro al mese per la frequenza di percorsi finalizzati all'acquisizione di una qualifica professionale.

L'Agenzia federale per il Lavoro sostiene l'accesso alla formazione anche per le imprese e i lavoratori occupati. Grazie alla legge sulle opportunità di qualificazione (*Qualifizierungschancengesetz*) – che istituisce un diritto soggettivo a ricevere un colloquio di orientamento sul proprio sviluppo professionale – i soggetti che rischiano di perdere il lavoro a causa di cambiamenti strutturali possono essere inseriti in percorsi per l'acquisizione di una qualifica o in attività formative più brevi, della durata di almeno 120 ore. Anche in questo caso, rientra nella discrezionalità del servizio la concessione del sussidio per la formazione. Il finanziamento della partecipazione alla formazione per i lavoratori richiede generalmente un cofinanziamento da parte del datore di lavoro, variabile in base alle dimensioni dell'azienda. Sono escluse dal cofinanziamento le piccole e medie imprese nel caso di dipendenti di età superiore ai 45 anni o gravemente disabili.

Nel 2022, 37.200 lavoratori hanno aderito a misure di formazione continua (45% donne) con un sostegno dell'Agenzia federale; nello stesso periodo, le aziende hanno ricevuto un sostegno per 31.800 dipendenti in formazione (46% donne) (BA 2023).

Infine, fino al 31 agosto 2023 sono vigenti le norme introdotte durante la pandemia che prevedono il sostegno dell'Agenzia per la formazione dei lavoratori che hanno subito riduzioni dell'orario di lavoro. L'Agenzia rimborsa la metà dei

⁴⁵ I dati sui partecipanti alle misure di formazione che hanno beneficiato di finanziamenti da parte dell'Agenzia federale per l'occupazione nel 2022 sono tratti dal rapporto 2022, *Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit* (BA 2023).

contributi previdenziali e una quota variabile delle spese sostenute per la formazione che deve avere durata superiore alle 120 ore ed essere approvata.

I programmi per la formazione gestiti dal Ministero per l'Educazione

Lo strumento di eccellenza per la promozione del diritto all'istruzione e alla formazione gestito dal Ministero per l'Educazione e la ricerca (BMBF) è quello basato sul *BAföG (BerufsAusbildungsförderungsgesetz)*. Si tratta di un sostegno finanziario concesso per metà dell'importo come sovvenzione e per l'altra metà in forma di prestito senza interessi, valutando il percorso di formazione, nonché il reddito e il patrimonio del richiedente. Per usufruire del *BAföG*, il percorso di studio deve essere avviato prima del compimento del trentesimo anno di età; solo nel caso della laurea specialistica l'età massima di accesso al percorso è fissata a 35 anni. Il *BAföG* può essere richiesto anche per partecipare a un percorso finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale, in questo caso, il percorso duale deve iniziare prima del trentesimo anno di età, salvo eccezioni legate alle esigenze di cura dei figli⁴⁶.

Sul modello del *BAföG*, la legge sullo sviluppo professionale dei lavoratori (*Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz*), nel 1996, ha introdotto l'*AufstiegsBAföG*, ovvero un diritto individuale allo sviluppo professionale tramite il supporto al conseguimento di titoli/qualificazioni più elevati rispetto alla qualifica iniziale. Possono accedere all'*Aufstiegs-BAföG* tutti coloro che, dopo aver maturato una esperienza professionale, intendono acquisire una qualificazione di livello superiore. Dal 2020 è possibile accedere ai finanziamenti anche per un terzo livello di avanzamento professionale. La misura, cofinanziata dal Ministero dell'Educazione del governo federale (78%) e dai Land (22%), sostiene la partecipazione a corsi lunghi – almeno 200 ore per il primo livello professionale e almeno 400 ore per gli altri livelli –, erogati da soggetti accreditati, con durata massima di tre anni e part-time per un massimo di quattro anni e mezzo. Anche in questo caso, il 50% del finanziamento è sotto forma di sussidio a fondo perduto; il 50% rimanente è un prestito con un tasso di interesse agevolato.

⁴⁶ Ad esempio, in caso di ritardo legato alla cura di figli minori di 14 anni, se il soggetto ha avuto lavori per un massimo di 30 ore settimanali in media. Previsioni più favorevoli sono previste per i genitori monoparentali.

Nel 2021, 192.000 persone hanno ricevuto finanziamenti ai sensi dell'*Aufstiegs-BAföG*; si tratta di quasi l'8% in più rispetto all'anno precedente (178.200)⁴⁷. Sono 78.400 le persone che hanno completato la formazione a tempo parziale e 113.500 quelle a tempo pieno. Tra quanti ricevono finanziamenti in formazione a tempo pieno (87.600), il 77% non ha reddito e un altro 17% ha un reddito annuo inferiore a 5.000 euro.

Per conto del Ministero per l'Educazione e la ricerca (BMBF), la Fondazione per la promozione dei talenti nella formazione professionale (*Stiftung Begabtenförderung berufliche Bildung*, SBB) coordina due programmi dedicati ai professionisti di talento che vogliono proseguire la loro formazione.

Avviato nel luglio 2008, il programma *Aufstiegsstipendium* supporta professionisti che hanno maturato un'esperienza di lavoro di almeno due anni dopo il conseguimento di una qualifica professionale iniziale e vogliono conseguire un primo titolo accademico, pari a una laurea triennale. Dal 2008 sono stati ammessi 12.922 borsisti. Nel 2020 sono state 1.014 le nuove ammissioni. I borsisti che hanno conseguito il diploma di laurea con punteggi elevati possono ricevere ulteriori finanziamenti per acquisire anche la laurea specialistica. Ne ha beneficiato circa uno su sette. Un buon 66% ha ora completato con successo il secondo grado.

Il *Weiterbildungsstipendium* è riservato ai più giovani che non hanno ancora compiuto i 25 anni di età. Il programma premia il talento di quanti hanno conseguito un ottimo punteggio all'esame finale per la qualifica professionale (almeno 87/100 punti o un giudizio superiore a 'buono') o si sono distinti in un concorso nazionale sui mestieri o sono stati segnalati da una scuola professionale o da una azienda. Rispetto al programma *Aufstiegsstipendium*, cambia la finalità della formazione, che in questo caso riguarda la partecipazione a un percorso di specializzazione professionale collegato alla qualifica iniziale acquisita. Nel 2020, sono stati inseriti nel programma 6.078 qualificati provenienti da 262 diverse professioni.

Complessivamente, nel 2020, la SBB ha gestito 58,3 milioni di euro per conto del BMBF, di cui 29 milioni di euro al programma *Weiterbildungsstipendium* e 29,3 milioni di euro per i beneficiari di una borsa di studio nel programma *Aufstiegsstipendium* (SBB 2021).

⁴⁷ Dati estratti dai database disponibili sul sito dell'Ufficio federale di Statistica Startseite - Statistisches Bundesamt: <http://bitly.ws/PdnM>.

I 'buoni per la formazione' concessi dai Land e il *Bildungsurlaub*

In aggiunta agli strumenti disponibili a livello confederale, anche alcuni Stati federali sostengono la partecipazione degli adulti alle attività di formazione, finanziando *assegni per la formazione continua*. Si tratta di voucher, che possono essere utilizzati per partecipare a percorsi di formazione offerti da soggetti accreditati. Nei diversi Land, assumono denominazioni differenti, come *Weiterbildungsbonus*, *Bildungsschecks* o *Quali-Schecks*.

Di norma, è ammissibile al finanziamento un'ampia gamma di percorsi di formazione, non necessariamente finalizzati all'acquisizione di una qualifica. Tuttavia, fra i Land cambiano i requisiti richiesti per la concessione del finanziamento, in particolare con riferimento alle tipologie di destinatari: può trattarsi di disoccupati o anche solo disoccupati di lunga durata o anche di occupati, o di gruppi più ristretti. Allo stesso modo, differiscono le regole sul contributo concesso, che può variare fra il 50% e il 100% dei costi sostenuti per la formazione.

Un altro ambito specifico sul quale numerose leggi statali intervengono ad assicurare ai lavoratori diritti soggettivi ed esigibili per la formazione riguarda il congedo formativo (*Bildungsurlaub*), ovvero il diritto a prendere un periodo breve di congedo dal lavoro per partecipare ad attività di formazione, mantenendo invariata la remunerazione. In mancanza di una norma federale di recepimento della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Convenzione ILO 140), che la Repubblica federale di Germania ha ratificato nel 1976, gli Stati federali – ad eccezione della Baviera e della Sassonia – sono intervenuti per colmare il vuoto, approvando leggi statali sul congedo formativo.

Le varie leggi statali condividono un impianto molto simile e si differenziano per alcuni elementi di dettaglio. Ad esempio, la durata del congedo è generalmente di cinque giorni lavorativi all'anno o dieci giorni lavorativi in due anni, mentre in alcuni stati diventa di 4 o 6 giorni all'anno. Ulteriori differenze riguardano la tipologia di attività formativa che giustifica il congedo. Durante il congedo, il datore di lavoro continua a corrispondere la retribuzione. Alcuni Land ammettono la possibilità di far accedere al congedo anche i lavoratori pubblici. Norme speciali regolano l'accesso al congedo da parte degli apprendisti.

3.3 L'evoluzione storica dei principali interventi di policy

La definizione di un approccio preventivo alla disoccupazione, sancito dall'approvazione della legge sulla promozione dell'occupazione (*Arbeitsförderungsgesetz* - AFG) del 1969, valorizza il ruolo della formazione continua come strumento per sostenere il funzionamento del mercato del lavoro e prevenire la disoccupazione, introducendo un diritto a usufruire di un sostegno finanziario individuale, sia per i disoccupati che per gli occupati, in presenza di alcuni requisiti. Tuttavia, della possibilità di accedere alla formazione continua beneficiano soprattutto i lavoratori qualificati, mentre la platea dei disoccupati svolge solo un ruolo marginale (Bosch 2019).

All'inizio il contributo finanziario concesso agli individui in cerca di lavoro era significativo, ma soprattutto a partire dagli anni '80 è stato progressivamente ridotto, fino a far venire meno la funzione di promozione della formazione continua, in un contesto di progressiva crescita della disoccupazione. Per un breve periodo, si è registrato un rinnovato impegno sulla promozione della formazione per gli adulti negli anni successivi alla riunificazione, quando quasi 900.000 tedeschi dei Land orientali sono stati coinvolti negli interventi. Si è trattato di attività realizzate spesso frettolosamente, senza un'adeguata preparazione, in mancanza di infrastrutture e risorse idonee, che hanno finito per provocare una caduta di immagine della formazione. L'integrazione dell'AFG nel Libro III del Codice di assicurazione sociale nel 1997 e poi le leggi Hartz hanno ulteriormente ridimensionato le risorse dedicate alla formazione continua, con il risultato che, tra il 2002 e il 2007, il numero di partecipanti alla formazione continua è diminuito del 64% e del 79% nelle misure che prevedono l'acquisizione di una qualifica regolamentata (Bosch 2019).

La riduzione dei finanziamenti e quindi delle opportunità di formazione professionale per gli adulti all'inizio non è stata vista come un problema, anche per via degli esiti degli studi di valutazione che segnalavano la presenza di un effetto *lock-in* dei disoccupati e un impatto nullo rispetto al reinserimento nel lavoro (Bosch 2021). Tuttavia, non appena la disoccupazione è tornata a scendere e sono apparsi segni di una crescente carenza di lavoratori qualificati si è assistito a un nuovo cambiamento di policy e al ritorno alla promozione di iniziative di formazione per adulti, occupati e no. Già nel 2006, il Ministero del Lavoro con l'Agenzia federale per il Lavoro ha lanciato il programma WeGebAU (*Perfezionamento per dipendenti più anziani*), per sostenere la formazione

finalizzata al conseguimento di una qualifica dei lavoratori poco e non qualificati e più anziani (oltre i 45 anni di età), considerati più a rischio di perdere il lavoro⁴⁸; il 1° gennaio 2010 è partita l'iniziativa IFlaS (*Affiancare il cambiamento strutturale*) rivolta a disoccupati e lavoratori a rischio di disoccupazione con basse qualificazioni, per il conseguimento di una qualifica regolamentata⁴⁹; poi è arrivata 'l'Iniziativa Il Chance' (2013) (ancora attiva con il titolo *Zukunftsstarter*) rivolta a giovani di età compresa fra 25 e 35 anni per l'acquisizione di una qualifica professionale.

Gli ultimi anni si caratterizzano per un rinnovato attivismo del governo federale sulla materia della formazione continua, che si è tradotto nell'approvazione di una serie di provvedimenti normativi che stanno modificando il quadro dell'intervento pubblico in questo ambito.

Infatti, nel 2016 è stata varata una importante modifica alla legislazione in materia di politiche sociali con l'approvazione dell'*Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz*, ovvero la legge sulla protezione contro la disoccupazione e il rafforzamento della formazione continua, che amplia le possibilità di accesso alla formazione di soggetti con un basso livello di qualificazione. Il provvedimento riconosce la possibilità di partecipare a interventi per l'acquisizione di competenze di base di literacy, numeracy e digitali e introduce i premi per il superamento degli esami intermedi e finali nei percorsi per l'acquisizione di una qualifica⁵⁰. Nel 2018, il *Bundestag* ha approvato la legge sulle opportunità di qualificazione – *Qualifizierungschancengesetz* –, entrata in vigore il 1° gennaio 2019, che raccoglie l'eredità del programma WeGebAU e ne estende gli strumenti principali a una platea più ampia di aziende e individui (Pfeiffer *et al.* 2019). La norma introduce il diritto ad accedere al finanziamento della formazione continua per i lavoratori occupati colpiti dal cambiamento strutturale, indipendentemente dalla qualifica, dall'età o dalle dimensioni dell'azienda, aumentando anche l'entità del sostegno riconosciuto ad ogni partecipante⁵¹.

In attuazione del programma della coalizione, nell'autunno del 2018 il Ministero del Lavoro e degli affari sociali (BMAS) e il Ministero dell'Educazione e della ricerca

⁴⁸ Per ulteriori informazioni sul programma WeGebAU, si veda Singer e Toomet (2013).

⁴⁹ Per ulteriori informazioni si veda sull'iniziativa IFlaS si veda Fertig e Osiander (2012).

⁵⁰ Le informazioni riportate sono prese dalla pagina web *Weiterbildung verbessert Chancen auf dem Arbeitsmarkt* pubblicata il 02/06/2016: <http://bitly.ws/PdoS>.

⁵¹ Le informazioni riportate sono prese dal sito del BMAS, nelle pagine dedicate alla presentazione del *Qualifizierungschancengesetz*, <http://bitly.ws/Pdpg>.

(BMBF) istituiscono un Comitato con l'obiettivo di sviluppare una 'Strategia nazionale per la formazione continua' (*Nationale Weiterbildungsstrategie*) basata su un forte coordinamento fra i vari attori del sistema. Adottata nel giugno 2019, la strategia vuole stabilire una nuova cultura della formazione continua che, pur riaffermando il ruolo centrale dell'impresa nell'assicurare l'occupabilità dei lavoratori, impegna tutti gli attori a cooperare per garantire o migliorare la partecipazione al lavoro di tutte le persone occupabili, compresi i disoccupati e le persone in cerca di lavoro. Tra i principali risultati raggiunti a giugno 2021, come riporta il primo report di monitoraggio (BMAS 2021), vengono annoverate alcune modifiche al quadro normativo per la promozione della formazione continua intervenute nel 2020.

In particolare, la legge *Arbeit-von-morgen* (legge per il lavoro di domani) del 20 maggio 2020 rafforza alcuni strumenti già previsti dalla legge sulle opportunità di qualificazione, premiando gli accordi sindacali aziendali, riducendo a 120 ore la durata minima dell'intervento formativo che deve essere comunque erogato da un soggetto accreditato⁵². Da ultimo la legge sulla sicurezza del lavoro (*Beschäftigungssicherungsgesetz*) approvata il 3 dicembre 2020, nel prorogare fino alla fine del 2021 le norme in materia di riduzione dell'orario di lavoro nate per arginare l'impatto della pandemia sull'occupazione, rafforza l'incentivo concesso alle aziende per utilizzare la riduzione del tempo di lavoro in combinazione con interventi finalizzati allo sviluppo professionale dei dipendenti.

Infine, l'*Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes*⁵³ amplia l'ammontare dei sussidi e dei prestiti e innalza il livello delle esenzioni fiscali per i partecipanti alla formazione di alta qualificazione.

Il nuovo governo di coalizione ha definito la propria strategia sul mercato del lavoro attraverso il documento *Fachkräfte für die Zukunft gemeinsam sichern*⁵⁴ del 2022. Nella strategia che viene delineata, ben due delle cinque priorità indicate per la legislatura sono dedicate al rafforzamento del sistema di formazione professionale: la prima riguarda un rafforzamento ulteriore del sistema di formazione iniziale come punto di partenza per un approccio lifelong,

⁵² Per ulteriori informazioni sulla norma un riferimento di partenza è quanto riportato nel portale del BMAS, nelle pagine dedicate alla presentazione della legge *Arbeit-von-Morgen*: <http://bitly.ws/Pdr4>.

⁵³ La quarta modifica alla legge *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz* è stata approvata il 14 febbraio 2020. Le nuove disposizioni sono entrate in vigore il 1° agosto dello stesso anno.

⁵⁴ *Fachkräfte für die Zukunft gemeinsam sichern* è riportato nel documento *Fachkräftestrategie der Bundesregierung*, p. 2, disponibile sul portale del BMAS: <http://bitly.ws/Pdlo>.

introducendo una garanzia per tutti i giovani che cercano un posto in apprendistato di averne uno; la seconda priorità è invece dedicata al rafforzamento del sistema che renda la Germania una Repubblica dell'apprendimento permanente.

I tre capisaldi sui quali si intende impostare tale processo sono le tre riforme legislative più recenti⁵⁵: il *Qualifizierungschancengesetz*, la legge sul lavoro di domani (*Arbeit-von-morgen-Gesetz*) e la legge sulla sicurezza del lavoro (*Beschäftigungssicherungsgesetz*), che regola in particolare il lavoro a orario ridotto rafforzando la possibilità di utilizzare il tempo di riduzione del lavoro per partecipare ad attività di formazione.

⁵⁵ La strategia è illustrata sul portale del BMAS, nelle pagine *Willkommen in der Weiterbildungsrepublik*: <http://bitly.ws/PirW>.

4 Il laboratorio francese della formazione per gli adulti

Premessa

Il sistema di formazione degli adulti attivi è, da almeno venti anni in Francia, oggetto di interventi legislativi che si ispirano al principio della flessicurezza, quale simbolo di una strategia di welfare basata su un mix competitivo di flessibilità e sicurezza del lavoro. La finalità dichiarata è di favorire lo sviluppo di competenze che promuovano l'occupabilità degli individui e di mettere in sicurezza i percorsi professionali dei lavoratori sempre più caratterizzati dall'incertezza e dalla discontinuità.

Per raggiungere questo risultato si interviene sia sui meccanismi di finanziamento della formazione, per renderli più efficienti, sia sul sistema di governance. Il ruolo dei principali attori della formazione continua viene modificato, assegnando maggiori compiti allo Stato, a discapito delle Regioni e ridisegnando le funzioni delle Parti sociali. Il principale strumento cui ci si affida per raggiungere le finalità dichiarate è il *Conto personale di formazione* (CPF), un dispositivo che ha una vocazione universale, poiché è nella disponibilità di ogni individuo dal momento del suo ingresso nel mercato del lavoro e sino alla pensione e dovrebbe permettere a ciascuno di esercitare, in piena autonomia, il diritto soggettivo alla formazione.

I dati disponibili relativi al *Conto personale di formazione* sono incoraggianti visto l'aumento consistente del numero degli utilizzatori di questo dispositivo che accedono alla formazione. Il suo successo, tuttavia, mostra anche i limiti di uno strumento concepito per essere utilizzato da tutti i lavoratori, ma privo delle risorse finanziarie necessarie a questo scopo. Permangono, inoltre, forti

diseguaglianze di accesso alla formazione che il CPF non sembra attualmente in grado di contrastare in modo efficace.

4.1 La partecipazione degli adulti e delle imprese alla formazione

I risultati dell'ultima AES riferita all'annualità 2016 indicano che in Francia il 51,3% della popolazione dei 25-64enni aveva partecipato nell'anno ad attività di formazione formale e non formale.

In poco meno di quarant'anni il livello medio di qualificazione in Francia si è notevolmente accresciuto: nel 1982 il 56% della popolazione adulta (25-64 anni) non aveva conseguito il diploma di scuola secondaria superiore contro il 18,5% nel 2020 (Eurostat database). Tuttavia, la dispersione scolastica e formativa riguarda ancora l'8,9 dei giovani tra i 18 e i 24 anni che abbandonano precocemente la scuola senza conseguire un diploma o una qualifica professionale di durata almeno triennale (Eurostat 2018), mentre il 10% dei giovani tra i 16 e i 29 anni risulta privo delle competenze minime di base.

Quanto alla formazione continua, dal 1974 il numero di dipendenti del settore privato che ha fruito di interventi formativi è notevolmente cresciuto, passando dal 17,1% al 48,3% del 2015. Soltanto nel 2020 si registra una battuta d'arresto dovuta agli effetti della pandemia: la partecipazione scende al 46,6% (dati CVTS6), ossia 7,8 milioni di occupati che hanno seguito almeno un intervento formativo nell'anno. I dati contenuti nell'allegato alla legge finanziaria del 2023 relativi alla partecipazione alla formazione della popolazione attiva nel 2021 fanno tuttavia ritenere che la riduzione registrata nel 2020 sia stata colmata già nella successiva annualità.

Nel 2020 scende anche il numero di ore di formazione per dipendente, confermando un trend che si registra da tempo: il numero di ore pro-capite passa da 12,8 del 2005 a 12,4 nel 2015 e infine a 10,7 nel 2020 (dati CVTS6), segnando un ritorno ai livelli del 1974 (10,6 ore), mentre il numero medio di ore di formazione passa da 28,2 del 2005 a 23 nel 2020, nel 1974 era di 62 ore (Insee 2018). Questo fenomeno pone degli interrogativi sulla capacità della formazione continua di svolgere una funzione trasformativa e non semplicemente adattiva, capace di promuovere l'occupabilità dei dipendenti sul mercato del lavoro e a mettere in sicurezza i percorsi professionali individuali di fronte alle continue e

sempre più rapide trasformazioni determinate dai megatrend globali di cambiamento.

Peraltro, l'accesso dei lavoratori alla formazione risulta, come nel passato, fortemente condizionato dalle dimensioni dell'azienda: nel 2020 soltanto il 20% dei dipendenti delle imprese con meno di 50 addetti ha svolto un'attività formativa nell'anno contro il 40% dei salariati dalle imprese da 50 a 249 addetti, del 54% dei lavoratori delle aziende da 250 a 999 addetti e del 61% dei dipendenti delle aziende con 1.000 e più addetti⁵⁶.

Un altro fattore che continua a condizionare l'accesso alla formazione è il settore economico in cui l'azienda opera: nel comparto banche e assicurazioni, il 75% dei dipendenti ha seguito nel 2020 almeno un'attività formativa, la stessa percentuale si registra nello stesso anno nell'industria farmaceutica, mentre nel settore agricolo e nel comparto del turismo (alberghi e ristorazione) i tassi di accesso alla formazione sono molto più ridotti: rispettivamente il 14% e il 19% dei lavoratori ha seguito percorsi formativi nel 2020⁵⁷.

Le persistenti disuguaglianze nell'accesso alla formazione riguardano anche l'origine sociale (il 60% di coloro che provengono da una famiglia di origini popolari non partecipa ad attività formative), l'inquadramento professionale (il 71% degli operai non ne fruisce); l'età (il 65% dei giovani 15-24enni e il 74% dei lavoratori di 55 anni e oltre non ha accesso alla formazione); il genere (il 61% delle donne è escluso), il tipo di professione svolta, così come la durata del contratto (il 78% dei lavoratori con contratto determinato e a tempo parziale rimane escluso) (De Lescure e Letrait 2020).

Per quanto riguarda infine il finanziamento della formazione, nel 2021 sono stati destinati alle attività di formazione continua e di apprendistato, escluse le spese dirette delle imprese e le spese per i dipendenti pubblici, 28,3 miliardi di euro (finalizzati al pagamento dei corsi, ma anche alle remunerazioni per i partecipanti e a coprire le spese per le attrezzature).

Le principali finanziatrici della formazione sono le imprese che hanno versato 9,3 miliardi, ossia circa il 33% dell'intera spesa per il 2021. Per legge, infatti, le aziende sono obbligate a versare una percentuale della massa salariale per sostenere le spese di formazione dei dipendenti del settore privato: per le aziende con meno di 11 addetti si tratta dell'1,23% della massa salariale, per le

⁵⁶ Dati tratti dall'allegato Formazione professionale al progetto di legge di Bilancio per il 2020.

⁵⁷ Vedi nota precedente.

imprese con 11 o più addetti l'obbligo riguarda l'1,68% della massa salariale. I finanziamenti versati delle imprese nel 2021 sono in aumento del 20,6% rispetto al 2020. Il secondo più importante finanziatore è lo Stato che nel 2021 ha versato 7,4 miliardi di euro (26,3% del totale) con un aumento rispetto all'anno precedente del 68,6%. Seguono altri organismi che svolgono funzioni di servizio pubblico in questo ambito, come *Pôle emploi* e *Caisse des dépôts et consignations* (CDC) (21,7% delle spese totali), le Regioni (12,3% del totale), gli Enti locali (1%) e i privati che sostengono direttamente i costi per la propria formazione (6,4%).

4.2 Il quadro normativo, i programmi e le iniziative di finanziamento della formazione

La più recente normativa in materia di formazione professionale è la legge del 2018 sulla 'libertà di scegliere il proprio avvenire professionale'⁵⁸. La norma si ispira a quel concetto di *flessicurezza* che da oltre venti anni è il simbolo di una strategia di welfare basata sul mix competitivo tra flessibilità e sicurezza del lavoro (Frey *et al.* 2007), come risposta ai cambiamenti sull'organizzazione del lavoro derivanti dalle profonde trasformazioni economiche e dalle innovazioni tecnologiche. Il provvedimento legislativo interviene, infatti, per introdurre misure compensative rispetto alla riforma del mercato del lavoro del 2017 che ha riconosciuto alle imprese maggiore libertà nell'uso di forme di lavoro flessibili e nel ricorso al licenziamento dei propri dipendenti. A questo scopo, la normativa si propone di favorire l'accesso degli individui alla formazione professionale e all'apprendistato, con la finalità di promuovere e mantenere l'occupabilità e di mettere in sicurezza le persone in un contesto di ciclo di vita, con particolare riferimento ai soggetti meno equipaggiati a sostenere il rischio delle transizioni lavorative e della precarietà dei percorsi professionali sempre più frammentati e discontinui.

Per sostenere queste sfide, la riforma modifica sia le modalità di raccolta e di allocazione delle risorse finanziarie, sia la governance del sistema di formazione. Per quanto riguarda l'architettura finanziaria, la legge interviene per semplificare e rendere più efficiente il meccanismo di raccolta e di erogazione delle risorse

⁵⁸ Legge n. 771 del 5 settembre 2018, *Pour la liberté de choisir son avenir professionnelle*.

dedicate alla formazione e all'apprendistato considerato molto complesso, eterogeneo, disfunzionale e non in grado di assicurare la trasparenza e il controllo di qualità della spesa (Cahuc e Ferracci 2014). A questo scopo i diversi contributi dovuti dalle imprese per finanziare la formazione professionale continua e l'apprendistato vengono unificati in un'unica tassa, il cui montante rimane però invariato.

Inoltre, la legge del 2018 ridefinisce, attraverso un approccio sistemico, la governance della formazione e il ruolo dei suoi principali attori. In particolare, lo Stato, che in passato aveva ampiamente delegato la regolazione del sistema di formazione alle Regioni e alle Parti sociali, torna a svolgere un ruolo da protagonista riappropriandosi della leva finanziaria e della funzione di indirizzo. Questa trasformazione viene realizzata attraverso la centralizzazione delle attività di finanziamento, regolazione, controllo di qualità e valutazione della formazione professionale e dell'apprendistato; tali compiti vengono affidati a una agenzia pubblica nazionale, denominata *France Compétences*. Gli orientamenti strategici di questa Agenzia, istituita nel 2019, sono determinati da una governance quadripartita composta dallo Stato, dalle Regioni e dalle organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori. L'Agenzia ha il compito di ripartire le risorse raccolte per il finanziamento della formazione e dell'apprendistato e di garantire la vigilanza e il controllo dell'intero sistema. *France Compétences* è, inoltre, incaricata di regolare e armonizzare, sull'intero territorio nazionale, i costi e la qualità della formazione, di raccogliere l'offerta esistente e di aggiornarla per garantire la corrispondenza tra i titoli rilasciati e i fabbisogni formativi e professionali del mercato del lavoro. Sebbene questo insieme di attività sia a conduzione quadripartita, lo Stato si assicura un ruolo di primazia, attraverso l'esercizio su *France Compétences* di un potere di vigilanza e di un diritto di veto sulle sue deliberazioni (Puydebois 2018).

Il riassetto della governance determina anche un riposizionamento degli altri principali attori del sistema di formazione: Regioni e Parti sociali.

Le Regioni si vedono riconosciuta la funzione di organizzare gli interventi d'informazione e orientamento agli studenti sui mestieri, sull'evoluzione delle professioni e sulle opportunità formative, ma viene loro sottratto il compito di finanziare la formazione in alternanza che è assegnato alle Parti sociali.

Queste ultime vedono però ridursi fortemente il potere di gestione paritetica delle risorse destinate alla formazione (Luttringer e Boterdael 2019) che esercitavano tramite i propri Fondi denominati OPCA (*Organisme paritaire*

collecteur agréé). Gli undici nuovi Organismi paritetici, istituiti dalle Parti sociali e denominati Operatori di competenze (*Opérateurs de compétences* - OPCO) nascono da un accorpamento dei precedenti OPCA e sono soggetti a un maggiore controllo da parte dello Stato. La missione degli OPCO è circoscritta al supporto tecnico e metodologico alle Organizzazioni di categoria per l'analisi previsionale delle competenze e in materia di certificazione e all'accompagnamento delle PMI nell'individuazione dei propri fabbisogni professionali.

Mentre la dimensione collettiva della formazione si riduce, cresce quella individuale. La rafforzata centralità dell'individuo poggia sul potenziamento del diritto soggettivo alla formazione che dovrebbe essere agevolmente esercitato da ciascuno attraverso l'utilizzo di tre principali strumenti: il *Compte Personnel de Formation* - CPF (Conto personale di formazione); l'*Entretien Professionnel* - EP (Colloquio professionale in azienda) e la *Conseil en évolution professionnelle* - CEP (Consulenza per la formazione professionale). Si tratta di dispositivi già presenti nella legislazione francese che la normativa del 2018 prova a rafforzare. Il CPF, introdotto da gennaio del 2015, ha una vocazione universale poiché è nella disponibilità di ogni individuo dal momento del suo ingresso nel mercato del lavoro e sino alla pensione. È anche individuale, in quanto utilizzabile solo su iniziativa del suo titolare ed è legato alla persona indipendentemente dalla sua situazione lavorativa e al contratto di lavoro applicato (dipendenti del settore privato e del settore pubblico, lavoratori autonomi, liberi professionisti, persone in cerca di impiego). Esso, inoltre, ha la caratteristica della trasferibilità, infatti coloro che cambiano o che perdono il lavoro conservano il diritto alla formazione e il loro CPF non può in alcun caso essere ridotto. Con la legge del 2018 l'alimentazione del conto è stata trasformata da ore in euro: 500 euro per anno sino a un massimo di 5.000 euro in 10 anni e 8.000 euro per i lavoratori non qualificati. Il titolare del CPF gestisce, in una logica di disintermediazione e in piena autonomia, il proprio conto attraverso un'applicazione digitale gratuita, denominata *Mon compte formation* (MCF), che gli consente di individuare il percorso formativo, di iscriversi e di pagare direttamente le spese.

I massimali di spesa riconosciuti possono essere aumentati attraverso un accordo collettivo sottoscritto a livello nazionale, d'impresa o di settore o mediante l'utilizzo del *Compte personnel d'activité* - CPA (Conto personale di attività)⁵⁹. Il

⁵⁹ Il CPA, introdotto dalla legge del 2015 relativa al dialogo sociale e all'occupazione, è stato attivato a partire dal 2017.

CPA è composto dal CPF e da altri due conti: il *Compte professionnel de prévention* - C2P (Conto professionale di prevenzione), di cui è titolare ogni lavoratore esposto a dei fattori di rischio professionale, e il *Compte engagement citoyen* - CEC, il Conto di cui dispone ogni individuo che si impegna in attività di volontariato.

Per favorire il passaggio da un'occupazione a un'altra, la legge di riforma introduce una nuova modalità di utilizzo del CPF, denominata *Conto personale di formazione* per le transizioni (*CPF de transition professionnelle* - CTP). Questo dispositivo, che sostituisce il precedente Congedo individuale di formazione (*Congé Individuel de Formation* - CIF), permette di finanziare dei progetti di riconversione professionale che, di regola, richiedono una formazione più lunga degli ordinari percorsi di aggiornamento delle competenze. Il lavoratore che intende usufruire del CTP dovrà elaborare un progetto formativo e trasmetterlo a una Commissione paritetica interregionale, composta da rappresentanti delle Parti sociali, cui spetta l'esame e l'approvazione della domanda. Se il percorso di riconversione si svolge in tutto o in parte durante l'orario di lavoro, il dipendente avrà diritto a un congedo remunerato, variabile dal 60% al 100% dello stipendio. Gli altri due strumenti citati, l'EP e il CEP, sono dei dispositivi di accompagnamento che, in una logica di individualizzazione della formazione, dovrebbero aiutare le persone ad essere attrici del proprio percorso professionale e responsabili delle loro prospettive di evoluzione.

Il primo dispositivo, rivolto ai lavoratori, si fonda sul principio 'dell'obbligo di occupabilità' che il Codice civile impone alle imprese con almeno 50 addetti nei confronti dei propri dipendenti. L'obbligo consiste nell'assicurare un colloquio biennale diretto a identificare i fabbisogni formativi del lavoratore, un bilancio ogni sei anni e almeno un'attività formativa non obbligatoria. Il mancato rispetto di questo vincolo comporta una sanzione che la legge del 2018 ha portato a 3.000 euro per ogni dipendente (in precedenza, la sanzione era fissata a 100 euro); la somma versata dall'impresa concorre ad alimentare il CPF dei lavoratori.

Il CEP, istituito nel 2014, è una misura che si rivolge a tutti gli individui attivi per supportarli nella definizione del proprio progetto professionale e nell'individuazione delle competenze da acquisire o da formalizzare e per accompagnarli nella costruzione di un piano d'azione che dia attuazione al progetto. La legge del 2018 ha previsto un finanziamento specifico per questa misura e l'individuazione in ogni regione di un Consigliere CEP.

Oltre alla riforma della formazione professionale, la legge del 2018 ha inteso rivitalizzare l'apprendistato, con l'obiettivo, più volte ribadito, di portare il numero di apprendisti almeno a 500.000 (Lopez e Sulzer 2016). Questa finalità viene perseguita rimodellando il dispositivo e allontanandolo dalla formazione iniziale. La nuova configurazione consente all'apprendistato di riposizionarsi, collocandosi stabilmente nel campo della formazione continua e di inserirsi nel contesto di un *mercato regolato* (Dayan 2018). In base alla riforma del 2018, la formazione teorica nell'istituzione formativa completa la formazione in azienda. Questa formulazione concretizza 'la visione della pedagogia dell'alternanza' espressa dal legislatore che riconosce la prevalenza della formazione sul lavoro e la sua rilevanza per tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti (Boterdael 2018). È in questa chiave che si deve leggere l'unificazione della tassa per l'apprendistato e del contributo versato dalle imprese per il finanziamento della formazione continua, l'assegnazione alle categorie professionali di settore del compito di finanziare, tramite gli *Opérateurs de compétences*, gli organismi che erogano la formazione (Centri di Formazione per l'Apprendistato - CFA) e la determinazione del costo della formazione per ogni diploma che potrà essere conseguito in apprendistato. Le regole di costituzione, di finanziamento e di gestione dei CFA sono allineate a quelle previste per gli organismi di formazione continua. Rispetto al passato è molto più semplice aprire un Centro di formazione, non essendo più richiesti la stipula di una convenzione con la Regione e l'assenso di quest'ultima alla creazione, all'interno del CFA, di una sezione dedicata alla formazione degli apprendisti. I Centri di formazione godono dunque di una maggiore libertà di autodeterminazione, ma sono sottoposti a una concorrenza più intensa e la loro sopravvivenza è legata al numero di contratti stipulati dagli apprendisti che essi formano con le imprese del territorio, poiché è sulla base di questo numero che i Centri di formazione ricevono il finanziamento pubblico dagli *Opérateurs de compétences*. A livello nazionale la sorveglianza sul funzionamento del sistema è affidata all'Agenzia *France Compétences*, incaricata, tra l'altro, di monitorare l'andamento delle spese e di indirizzare delle raccomandazioni alle categorie professionali sui livelli di costo pertinenti per ciascun diploma da conseguire e agli altri principali attori del sistema in relazione alla qualità della formazione erogata, alle attività di orientamento e a tutti gli altri aspetti che riguardano l'apprendistato. Nella fase di prima attuazione della legge di riforma del 2018, si è registrato in Francia un incremento considerevole sia del numero di contratti di apprendistato

sottoscritti: circa 500.000 nel 2020 (con un aumento dell'11% rispetto al 2019) e più di 700.000 nel 2021⁶⁰, sia del CPF, per il quale nel 2020 sono state approvate circa un milione di richieste di finanziamento, numero che nel 2021⁶¹ è più che raddoppiato, superando i due milioni di dossier validati (2,1 milioni). Il 70% di coloro che utilizzano il CPF ha un'età tra i 25 e i 49 anni, sono sia donne che uomini (al 50%); inoltre, sebbene i beneficiari risultino in larga parte (82%) appartenenti alle professioni di livello medio-basso, i due terzi di essi (62%) possiede un diploma di scuola secondaria di II grado o superiore. I disoccupati che rappresentano un terzo del totale sono mediamente più giovani e con titoli più bassi dei dipendenti. La grande maggioranza dei lavoratori sceglie percorsi di formazione finalizzati all'apprendimento delle lingue, alla creazione d'impresa e all'ottenimento della patente di guida. Il costo medio del percorso formativo è di 1.358 euro ed è generalmente di durata limitata: per i disoccupati i percorsi formativi sono in media di 80 ore, per gli occupati di 50; soltanto un percorso formativo su 10 è finalizzato all'acquisizione di una qualifica professionale riconosciuta (Jaumont 2022).

Il successo delle misure di policy messe in atto per promuovere la formazione degli adulti attivi ha determinato un consistente aumento non soltanto del numero di partecipanti alle attività formative, ma anche delle spese sostenute per finanziare le attività di formazione: nel 2021, l'agenzia *France compétences* ha registrato un deficit di 2,5 miliardi di euro. Per ritornare all'equilibrio finanziario, nel 2022 il governo ha deciso di introdurre l'obbligo per i detentori di un CPF che intendono seguire un percorso formativo di cofinanziare una parte dei costi della formazione. Il decreto che fisserà l'ammontare del contributo sarà adottato nel 2023.

Nei primi anni di applicazione delle nuove regole relative al CPF si sono inoltre verificati molti casi di frode ai danni degli utilizzatori del Conto che hanno spinto il governo, da un lato, a incoraggiare i beneficiari del CPF a fare ricorso ai servizi erogati dal CEP per l'utilizzo del dispositivo e, dall'altro, a introdurre criteri più rigidi per la selezione e il controllo degli organismi di formazione che operano sulla piattaforma *Mon Compte Formation*.

⁶⁰ Cfr. Dares données, *Le contrat d'apprentissage*: <http://bitly.ws/Pix6>.

⁶¹ Cfr. Dares, *Les usages du compte personnel de formation*: <http://bitly.ws/PiId>.

4.3 L'evoluzione storica dei principali interventi di policy

La Francia è impegnata in un processo di ammodernamento del proprio sistema di formazione professionale che dura da circa 50 anni e che nell'ultimo ventennio ha avuto un'accelerazione.

Nella lunga evoluzione dell'approccio francese alla formazione degli adulti si possono rintracciare due principali matrici culturali (Dubar 2008).

La prima ruota intorno al dispositivo dei corsi serali la cui finalità è la promozione sociale, ossia l'accesso a posizioni superiori nella scala sociale attraverso l'acquisizione di un diploma o titolo equivalente a conclusione della frequenza di un percorso scolastico. Gli attori principali sono da un lato la scuola che trasmette le conoscenze e il sapere agli allievi (giovani e adulti) e, dall'altra, lo Stato che garantisce le risorse finanziarie per gli insegnanti e le istituzioni scolastiche e, in alcuni casi, anche per gli studenti (borse di studio ecc.). La formazione si svolge fuori orario di lavoro, ma con un obiettivo di sviluppo professionale: l'accesso, attraverso l'acquisizione di un titolo di studio, a una qualifica professionale superiore.

Questa matrice, che ha ispirato la produzione normativa sulla istruzione degli adulti sino agli anni '50 del secolo scorso e le cui parole d'ordine erano: mobilità sociale ed emancipazione, lascia gradualmente il posto a un'altra matrice, quella della formazione professionale continua che si fonda su una formazione non scolastica e sull'imperativo della modernizzazione. La costruzione di questo modello avviene in un periodo di apertura economica della Francia ai mercati internazionali e di accelerazione dei cambiamenti tecnologici. Per rispondere alla forte crescita economica degli anni '60, il sistema produttivo chiede operai, tecnici e ingegneri specializzati; questo fabbisogno a breve termine viene soddisfatto attraverso il ricorso alla formazione continua. In una prima fase l'impegno a innalzare i livelli di qualificazione dei lavoratori riesce a coniugare l'interesse economico, da un lato, e la giustizia sociale, in risposta alle aspirazioni di emancipazione dei salariati, dall'altro. Gradualmente però l'obiettivo della promozione sociale, seppure ribadito nelle successive normative che disciplinano la formazione, perde importanza, mentre l'attenzione si sposta sempre più sulla competitività del sistema produttivo e, in coincidenza con l'aumento della disoccupazione di massa, sul re-inserimento di giovani e adulti nel mercato del lavoro, per cui la formazione diventa una leva importante delle politiche attive del lavoro.

Questa seconda matrice è la fonte di ispirazione del nuovo sistema di formazione introdotto dalla legge del 1971 sulla “formazione professionale continua nel quadro dell’educazione permanente” (cosiddetta legge Delors). La legge pone in primo piano la finalità di promuovere l’adattamento dei lavoratori ai cambiamenti economici; gli obiettivi di promozione sociale e di sviluppo culturale non scompaiono, ma scivolano in secondo piano. Se, infatti, gli adulti inseriti in percorsi di istruzione per il perseguimento di un titolo di studio sono più del 30% di 1,7 milioni di persone in formazione nel 1972, nel corso del tempo questa percentuale si riduce: nel 2004 sono meno del 5% dei 7 milioni di adulti in formazione (Dubar 2004). La norma effettua un riconoscimento giuridico del diritto dei lavoratori alla formazione, introducendo un dispositivo, denominato *Congedo individuale di formazione* (CIF), che permette ai dipendenti di chiedere al datore di lavoro un congedo remunerato per partecipare ad attività formative. Inoltre, la legge del 1971 iscrive la formazione professionale continua nel diritto del lavoro e introduce un obbligo a carico delle imprese con più di 10 dipendenti di consacrare una parte della massa salariale alla formazione continua. Le imprese diventano le finanziatrici della formazione degli attivi occupati, mentre lo Stato si concentra sulla formazione dei disoccupati e altri target più deboli sul mercato del lavoro. Si produce quindi una segmentazione dei target di riferimento della formazione che conduce a una diversificazione dell’offerta in risposta a bisogni differenziati.

Le imprese si indirizzano essenzialmente ai lavoratori occupati e hanno un potere di iniziativa riguardo l’inserimento dei dipendenti nei percorsi formativi; tale potere viene esercitato attraverso l’elaborazione del ‘piano di formazione aziendale’ che risponde ai fabbisogni dell’impresa ed è di esclusiva responsabilità del datore di lavoro. Il CIF, che dovrebbe compensare le prerogative riconosciute all’impresa, risponde invece all’esigenza di accompagnare le transizioni professionali dei lavoratori, con una formazione di lunga durata (800 ore in media) e viene utilizzato su iniziativa del dipendente. Il regime della formazione professionale continua presenta dunque una natura duale (Ires 2018), almeno formalmente. Infatti, nella pratica, la dimensione interprofessionale del CIF si scontra con l’approvazione che la richiesta avanzata dal lavoratore deve ottenere da parte di una Commissione composta da rappresentanti delle Parti sociali per ciascuna categoria professionale e con il fatto che l’autorizzazione della Commissione dipende dall’interesse dei rappresentanti di categoria per la formazione proposta. Tale circostanza, insieme alla limitata disponibilità di

risorse assegnate al CIF, hanno finito per minare la possibilità di diffusione di questo strumento. Di conseguenza, la formazione dei lavoratori risulta generalmente di breve durata, non porta al conseguimento di un titolo di studio, viene svolta in orario lavorativo, ed è finalizzata all'adattamento al posto di lavoro ed erogata da organismi di formazione privati.

Diversamente, i disoccupati, la cui formazione è finanziata dallo Stato, seguono, di regola, percorsi formativi lunghi e qualificanti presso istituzioni di formazione pubbliche o para-pubbliche. L'obiettivo della promozione sociale, che rimane in eredità allo Stato, viene ben presto rimpiazzata dalla preoccupazione per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e per il reinserimento degli adulti disoccupati che si accentua in coincidenza con la fine del periodo di espansione dell'occupazione e la comparsa di una disoccupazione di massa che interessa, in modo particolare, proprio i giovani.

Le critiche mosse al CIF e le persistenti disuguaglianze nell'accesso alla formazione hanno indotto il legislatore a introdurre, accanto a questo strumento, un nuovo dispositivo denominato 'Diritto individuale alla formazione' (DIF - *Droit Individuel à la Formation*). Previsto dalla legge del 2004 sul 'dialogo sociale e la formazione lungo tutto l'arco della vita', il DIF permette a tutti i lavoratori dipendenti di beneficiare di 20 ore di formazione l'anno sino a sei anni, disponendo quindi del diritto a 120 ore di formazione in questo lasso di tempo. Concepito per promuovere l'autonomia dei lavoratori, il DIF non si configura come un vero diritto individuale, poiché il suo esercizio rimane condizionato dal parere favorevole del datore di lavoro, viene sovente inserito nel piano di formazione dell'impresa e risponde quindi più ai fabbisogni formativi e professionali dell'azienda che a quelli del dipendente. Di conseguenza il suo utilizzo dipende in larga misura dall'iniziativa del datore di lavoro che è influenzata, a sua volta, dalla propensione dell'azienda a investire nella formazione dei propri dipendenti. E, in effetti, la conoscenza di questo dispositivo è maggiore nelle imprese che adottano una politica di formazione proattiva (investimenti in formazione, informazione ai dipendenti sul diritto accumulato, organizzazione di colloqui sull'evoluzione professionale con i lavoratori ecc.). Sei anni dopo la sua introduzione, il bilancio sul DIF non è particolarmente incoraggiante: nel 2010 avevano utilizzato questo dispositivo circa 650.000 dipendenti, che rappresentano il 6,5% del totale; la formazione erogata è di breve durata, in media tra le 22 e le 23 ore, ossia 1,4 ore per dipendente l'anno e si svolge in orario di lavoro; solo in un numero limitato di casi la formazione seguita

è finalizzata a realizzare un progetto professionale (25%) o a ottenere una qualificazione (4%) (Cahuc *et al.* 2011).

Negli anni successivi le modifiche apportate al sistema di formazione continua vanno sempre più nella direzione di accrescere l'autonomia e la responsabilità dei lavoratori come contrappeso al prevalente potere di iniziativa dell'impresa. Questo processo ha un primo punto di arrivo nel 2014 con la legge 'sulla formazione professionale, l'occupazione e la democrazia sociale'⁶² che, oltre a intervenire sulla governance della formazione, sostituisce lo strumento DIF con un nuovo dispositivo, il *Compte personnel de formation* (CPF) che, come il DIF, consente di cumulare le ore di diritto alla formazione dell'individuo. Il DIF è invece sostituito dal *CPF de transition professionnelle*, di cui però riescono a beneficiare un numero esiguo di lavoratori (tra i 35.000 e i 40.000 in media l'anno, di cui solo il 20% operai)⁶³.

Il processo di individualizzazione del diritto alla formazione viene completato con la legge sulla 'libertà di scegliere il proprio avvenire professionale', i cui principali effetti sono descritti nel precedente paragrafo.

A giudicare dai primi risultati, la riforma del 2018 può essere considerata un successo, visto l'aumento senza precedenti del numero di giovani in apprendistato e del numero di utilizzatori del CPF. Tuttavia, bisogna in primo luogo rilevare che le misure volte a promuovere l'utilizzo dell'apprendistato e del *Compte personnel de formation* non hanno potuto contare su un'adeguata copertura finanziaria e che la decisione di colmare il deficit di *France Compétences* facendo pagare di tasca propria gli utilizzatori del CPF potrebbe ridurre il numero di beneficiari di questo dispositivo, a danno, in particolare, di coloro che hanno minori disponibilità economiche; si alimenterebbe così il fenomeno della disuguaglianza di accesso alla formazione che continua a manifestarsi nonostante gli sforzi profusi per contrastarlo.

La persistenza di queste disuguaglianze mostra quanto sia difficile superare le incoerenze di un sistema di formazione che si vorrebbe aperto a tutti e, in particolare, agli individui che fanno più fatica ad accedere e a reinserirsi nel mercato del lavoro, ma che finisce per privilegiare le categorie più forti e più competitive (Gossiau e Pommier 2013).

⁶² L. n. 288/2014, *Relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale*.

⁶³ Disegno di legge di Bilancio 2015, *Formation professionnelle*, allegato al disegno di legge di Bilancio 2016, pp. 106-108: <http://bitly.ws/PjkY>.

In effetti, in un sistema caratterizzato da un livello di incertezza e di complessità elevati e di percorsi professionali sempre meno lineari, rendere effettivo il diritto alla formazione e libera la scelta riguardo il suo esercizio presuppone che siano quantomeno rispettate una serie di condizioni. Una delle più importanti è legata alla possibilità per ciascun individuo di esercitare un diritto all'orientamento durante tutta la vita professionale che gli consenta di sviluppare la capacità di fare delle scelte in modo chiaro e in funzione del contesto di riferimento (CNEFOP 2017).

Questo compito nel sistema di formazione francese è, come si è detto, assegnato al *Colloquio professionale in azienda* e alla *Consulenza per la formazione professionale*; tuttavia, la maggioranza dei lavoratori che usufruiscono del primo dispositivo ha un inquadramento di livello medio-alto e comunque soltanto un terzo dei colloqui professionali si conclude con la partecipazione a un'attività formativa (Baraldi e Durieux 2020), mentre tra coloro che fanno ricorso al CEP, i meno qualificati sono il 20%, i giovani (tra i 15 e i 25 anni) il 5% e i senior (55 anni e oltre) il 4% (France Compétences 2021).

In conclusione, l'esperienza francese dimostra che il riconoscimento di un diritto soggettivo alla formazione, da esercitare attraverso un dispositivo con le caratteristiche del CPF, può favorire la partecipazione alle attività formative e contribuire a mettere in sicurezza i percorsi professionali caratterizzati da traiettorie sempre più incerte e discontinue, ma l'eccessiva enfasi sulla dimensione individuale del diritto rischia di portare a una sottovalutazione delle disuguaglianze socio-economiche e sociali, acuite dalle crisi che si succedono dal 2008, e di sostituire a un diritto sociale universale l'applicazione delle stesse regole procedurali a tutti gli individui, dimenticando quanto siano diversi il capitale sociale e culturale e la condizione economica di ciascuno di essi (Zimmermann *et al.* 2020).

Riflessioni conclusive in una prospettiva comparativa

Il presente lavoro ha esaminato le traiettorie di evoluzione seguite negli ultimi 20 anni e più dai sistemi di formazione professionale per gli adulti attivi, occupati e no, in alcuni Paesi europei: Germania, Francia e Regno Unito, con la finalità di individuare differenze e similitudini, punti di contatto e divergenze nel loro processo di riposizionamento in risposta alle sfide poste nel tempo dai mega trend globali di cambiamento e dalle crisi economiche e sociali che si sono succedute dal 2008. Si trattava in altri termini non soltanto di comprendere i mutamenti nelle policy, nelle pratiche, negli attori e nelle relazioni fra essi, ma anche di verificare se le traiettorie di evoluzione della formazione per gli adulti nei Paesi esaminati presentassero delle direttrici comuni o, almeno, dei chiari punti di convergenza.

In relazione a questo aspetto, è necessario intanto evidenziare la difficoltà di analizzare fenomeni nazionali che, a 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). In sostanza, negli ultimi due Paesi citati la formazione per gli adulti si presenta ancora come l'insieme di una pluralità di interventi che manca di una strategia strutturata e unitaria. Guardando all'evoluzione delle politiche per la formazione nel Regno Unito e in Germania con la lente dell'approccio universalistico del *Conto personale di formazione* della Francia, alcuni avanzamenti emergono solo negli ultimi anni, legati alla prospettiva della costruzione di una *Lifetime Skills Guarantee* nel Regno Unito e dell'affermazione di un diritto alla formazione per tutti in Germania. Si tratta però di progetti il cui esito è fissato nel medio periodo e dunque al di là da venire, e, quindi, sostanzialmente incerto.

L'elemento che emerge con nettezza in una logica di confronto 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. Si tratta di contesti eterogenei in termini di caratteristiche strutturali, economiche, istituzionali e socio-culturali; tali differenze hanno plasmato i rispettivi sistemi di formazione nel corso dei decenni, costruendo assetti che orientano e condizionano le scelte per il futuro. Che si considerino gli attori coinvolti ai diversi livelli nazionale e territoriale, o le funzioni da loro svolte (Stato, nelle sue diverse articolazioni; imprese; Parti sociali; individui) e i reciproci rapporti, oppure si analizzino gli strumenti di programmazione, attuazione e finanziamento della formazione, in particolare nel segmento rivolto agli adulti, risaltano piuttosto le differenze, mentre si rintracciano con grande fatica analogie e somiglianze.

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, se non opposte, nutrite da diverse tradizioni intellettuali e politiche che collegano sistemi nazionali profondamente diversi attraverso un benchmarking istituzionalizzato (Verdier 2008).

Da questo punto di vista, si possono individuare 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. I primi tre: *accademico*; *professionale* o *corporativista*; *universalista* si allontanano dalla logica mercatista mobilitando principi costitutivi molto dissimili: merito, vocazione e coesione (Verdier 2008).

Il regime *accademico* si costruisce intorno a un processo di concorrenza scolastica tra individui che si basa sul criterio oggettivo rappresentato dal rendimento scolastico e dal titolo di studio che lo certifica. In quanto tali, i diplomi individuano diversi livelli di studi generali e costituiscono regole soprattutto interne al sistema educativo (Méhaut 1997), la cui indipendenza deve essere preservata da influenze che potrebbero minare la purezza del principio meritocratico. In questo contesto, la formazione continua finanziata prevalentemente dall'impresa durante l'orario di lavoro è soprattutto adattiva ed è finalizzata all'adeguamento del lavoratore ai cambiamenti tecnici e organizzativi. Il rischio insito in questa concezione è rappresentato

dall'ampliamento delle disuguaglianze educative e poi sociali, perché la competizione accademica ha effetti duraturi sul mercato del lavoro e difficilmente reversibili, in quanto la formazione successiva a quella iniziale, principalmente adattiva, è inidonea a compensare gli effetti della selezione iniziale.

Il regime *professionale*, descritto anche come *corporativista* (Vinokur 1995), si basa sull'identità professionale dell'individuo e su attori sociali cui è attribuito l'importante compito di costruire le certificazioni della formazione professionale, affinché esse possano godere di apprezzamento da parte della società e, soprattutto, affinché diventino regole strutturanti del mercato del lavoro (Möbus e Verdier 1997). Ciò si traduce in una legittimazione sociale ed economica delle competenze, basata sulla padronanza di un *mestiere* o di una professione. In questo contesto, l'organizzazione del lavoro si fonda su una legittimazione professionale unita a una crescente padronanza dell'esercizio del *mestiere* che può essere attestata, durante la vita lavorativa, da certificazioni di settore. Il principale rischio di questo regime è rappresentato dalle crescenti disuguaglianze tra coloro che riescono ad acquisire le certificazioni che attestano la propria capacità professionale e coloro che rimangono esclusi.

Il regime *universalista* si basa su un principio di solidarietà che cerca di compensare le disuguaglianze derivanti dall'appartenenza degli individui a un ambiente sociale più o meno privilegiato. In questo regime la formazione continua si propone di fornire una seconda *chance* a coloro che per diverse ragioni non sono riusciti a completare il percorso di istruzione e formazione iniziale; ma soprattutto questo modello promuove la capacità di azione degli individui in modo che essi siano attori della propria formazione. A tal fine si tratta di promuovere condizioni favorevoli all'apprendimento e di dare concretezza all'esercizio di un diritto soggettivo alla formazione che possa mettere in sicurezza i percorsi professionali sempre più accidentati e frammentati degli individui nell'arco dell'intera vita lavorativa. Il perseguimento di questo obiettivo richiede un impegno politico da parte dei soggetti pubblici (nazionali e locali) e sociali (sia settoriali che interprofessionali), in un intreccio quindi tra individuo e collettivo che trova concretezza nell'approccio sostenuto dalla teoria dei mercati transizionali (Gazier 2003).

Gli ultimi due regimi individuati guardano alla formazione da una prospettiva utilitarista. Il primo di questi denominato *concorrenziale* o *di mercato* si basa su due principi: la concorrenza, in particolare tra istituti di formazione; la libera

scelta del singolo tra diverse modalità formative, dai dispositivi programmatici altamente strutturati alle modalità informali di formazione on the job. Nella formazione continua, entra in gioco la classica regola del mercato che confronta i prestatori di servizi e i richiedenti: se si tratta di acquisire qualifiche specifiche, il principale onere finanziario spetta alle imprese (Becker 1964).

Nell'ultimo regime, cosiddetto di *mercato regolato*, i principi di mercato conservano un ruolo preponderante nella regolamentazione dell'accesso, dell'uso e della promozione della formazione, ma il mercato è regolato dall'intervento pubblico; questo è finalizzato a garantire l'affidabilità delle informazioni e gli standard di qualità che supportano le transazioni sul mercato, in modo da garantire a tutti i protagonisti la trasparenza del rapporto qualità-prezzo e da controllare le possibili distorsioni informative. In tale prospettiva si tratta di costituire un mercato delle competenze individuali flessibile, in modo che le persone possano convalidare i risultati ottenuti secondo metodi molto diversificati, che vanno dall'apprendimento sul posto di lavoro ai corsi in un istituto di formazione e fruire, attraverso conti individuali di formazione, di tutta l'offerta formativa disponibile.

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. La maggiore vicinanza di ciascun sistema a uno o più regimi e l'intensità e la durata dell'influenza esercitata da ciascun modello dipendono sia dalle dinamiche endogene a ciascun sistema, sia dai mutamenti del contesto esterno. Da questo punto di vista, ad esempio, la Germania può essere senz'altro identificata come un regime *professionale* o *collettivista* se si guarda al suo sistema duale che si caratterizza per la forte partecipazione delle imprese e l'alto impegno dei soggetti pubblici. Negli ultimi decenni le sfide poste al sistema duale dalle trasformazioni economiche, demografiche e sociali hanno alimentato il dibattito fra gli stakeholder, portando alla definizione di una serie di proposte di revisione e aggiornamento del quadro regolatorio che hanno permesso di conservare i livelli di qualità e di attrattività del sistema duale nei confronti dei giovani e delle imprese (Inapp *et al.* 2021). Tuttavia, il sistema duale rimane esposto a una serie di tensioni crescenti: problemi di matching tra domanda e offerta di posti di apprendistato legati soprattutto ai territori, al singolo profilo o settore, alle caratteristiche dei giovani che cercano un posto, ai requisiti richiesti dalle imprese; difficoltà crescenti del sistema duale a integrare i giovani con

percorsi scolastici accidentati, dei giovani di origine straniera e delle donne (Inapp *et al.* 2021). Queste tensioni sono confermate dalla recentissima strategia definita dal nuovo governo di coalizione nel 2022 che, come si è detto, ha introdotto la garanzia per tutti i giovani che cercano un posto in apprendistato di averne uno.

Se in relazione al proprio sistema duale la Germania è rimasta negli ultimi venti anni saldamente ancorata al regime *corporativista*, per quanto riguarda la formazione continua si assiste a una progressiva adesione al modello del *mercato regolato*. In Germania, come nel Regno Unito, non esiste un sistema mutualistico di finanziamento della formazione continua e la partecipazione ad attività formative è una scelta che storicamente appartiene essenzialmente alla sfera della responsabilità individuale di cittadini e imprese, in termini sia di iniziativa che di copertura delle spese. Questo fenomeno trova le sue motivazioni nel sistema di regolazione del lavoro e della formazione, che è legato in Germania a pratiche decentrate di codeterminazione tra le Parti sociali secondo un principio di sussidiarietà che fa dell'individuo il suo primo anello di congiunzione; ma trova anche ragioni culturali nel legame tra formazione e lavoro inteso come professione (*Beruf*), la cui dimensione vocazionale accentua, a partire da Lutero, la parte di destino personale che spetta a ciascuno assumere (Zimmermann 2021). Nel corso degli ultimi quindici anni il governo federale ha dimostrato un crescente attivismo con l'approvazione di una serie di provvedimenti normativi a supporto della formazione degli adulti, con particolare riguardo alle persone con bassi livelli di qualificazione e ai disoccupati di lunga durata, ma anche a favore degli occupati che rischiano di perdere il lavoro a causa di cambiamenti strutturali, indipendentemente dalla qualifica, dall'età o dalle dimensioni dell'azienda e per promuovere la riduzione del tempo di lavoro in combinazione con interventi finalizzati allo sviluppo professionale dei dipendenti. Questo nuovo approccio alla formazione degli adulti in Germania chiama quindi in causa lo Stato come strumento per fare fronte alle situazioni di fallimento del mercato e offre agli individui e alle imprese nuove opportunità e maggiori risorse per utilizzare la leva formativa, ma non si spinge sino a chiedere forme di corresponsabilizzazione, anche finanziaria, da parte delle imprese, né pone al centro del suo intervento il rafforzamento della capacità di agire degli individui, nell'accezione proposta da Amartya Sen, insieme alla rimozione di tutti gli ostacoli che possono impedire a questi ultimi l'utilizzo libero e consapevole della formazione.

Al contrario della Germania, il sistema di formazione continua in Francia presenta degli aspetti distintivi che sembrano ispirarsi al regime *universalista*: l'obbligo legale per le imprese di assicurare l'occupabilità dei propri dipendenti; l'obbligo per le imprese con più di 11 dipendenti di destinare una parte della massa salariale al finanziamento della formazione; l'introduzione di un *Conto personale di formazione* che ha una vocazione universale e che nella sua versione cosiddetta *di transizione* permette ai lavoratori di assentarsi dall'impresa per la durata massima di un anno, mantenendo il proprio posto di lavoro e la remunerazione, per seguire una formazione qualificante; il rafforzamento di strumenti di accompagnamento che sostengono la capacità delle persone di operare le proprie scelte in materia di formazione (*Colloquio professionale in azienda e Consulenza per la formazione professionale*).

Tuttavia, la scarsa efficacia degli strumenti di accompagnamento alla formazione e lo spostamento sempre più deciso registrato negli ultimi anni verso la individualizzazione del diritto soggettivo alla formazione, insieme a un rafforzamento della concorrenza nel mercato della formazione, bilanciato dalla previsione di un sistema di controllo e di valutazione della qualità a carico dello Stato, hanno prodotto un deciso avvicinamento del sistema francese di formazione continua al modello del *mercato regolato*; lo stesso regime ispira anche il sistema duale così come regolato dalla legge di riforma del 2018 che allontana l'apprendistato francese dalla formazione iniziale collocandolo stabilmente nel campo della formazione continua e inserendolo nel contesto di un *mercato regolato* (Dayan 2018).

Al contrario della Germania, la Gran Bretagna, negli ultimi 15 anni circa si è allontanata dal modello del *mercato regolato* di formazione continua che si era affermato sotto l'impulso della politica del *New Labour*, concretizzandosi nel Conto individuale di formazione. Si tratta di un meccanismo che riconosceva la possibilità a ciascun individuo adulto di aprire un Conto bancario depositando delle somme di denaro che potevano essere implementate dallo Stato ed eventualmente dal datore di lavoro con l'obiettivo di cumulare risorse sufficienti a intraprendere un percorso di formazione. L'esperienza si è conclusa nel 2011, quando lo strumento è stato abbandonato anche a causa di sospetti di frode. Negli anni successivi, le richieste del Sindacato di reintrodurre una tassa a carico delle imprese per il finanziamento della formazione continua e di riconoscere un diritto individuale alla formazione esercitabile durante il tempo di lavoro sono state respinte, mentre si sono affermati con maggiore forza il principio della

concorrenza tra gli organismi di formazione e l'esigenza di rispondere ai fabbisogni professionali e formativi delle imprese. Le iniziative e le strategie d'intervento messe a punto dallo Stato si sono quindi concentrate sulla necessità di soddisfare le esigenze del sistema produttivo, non tenendo però conto che queste sono determinate dalle scelte produttive e organizzative compiute dalle imprese britanniche, scelte che hanno contribuito a creare in molti settori un circolo vizioso di bassi salari e bassa qualificazione associati a un processo di precarizzazione del lavoro (Freysinet 2018).

In conclusione, l'esame delle traiettorie di evoluzione della formazione degli adulti in Gran Bretagna, Germania e Francia negli ultimi venti anni non permette di rintracciare chiari e univoci segnali di convergenza. È tuttavia possibile individuare almeno due tendenze comuni ai tre sistemi di formazione continua. 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 per mantenere aggiornate le proprie competenze, ma anche e soprattutto per intraprendere dei processi di ri-qualificazione necessari a evitare l'espulsione dal mercato del lavoro o la marginalizzazione nel mercato del lavoro. Questo potenziamento della sfera individuale rischia di accompagnarsi a un ridimensionamento della sfera collettiva della formazione continua nella quale operano le logiche di mediazione proposte dalle Organizzazioni sindacali che 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 (Stuart e Huzzard 2017).

Attiene al concetto di giustizia sociale la seconda tendenza comune che si può individuare nei tre sistemi di formazione continua esaminati e che riguarda la persistenza delle disuguaglianze di accesso alle opportunità formative. Tra i principali fattori di esclusione comuni a tutti Paesi vi sono i livelli di istruzione e la qualifica contrattuale: coloro che hanno bassi titoli di studio e un basso inquadramento contrattuale partecipano in misura limitata alle attività di formazione continua. L'accesso alla formazione è condizionato anche dalla dimensione e dal settore d'impresa, dalla durata del contratto, dal genere e dall'età. Queste disuguaglianze si sommano a quelle presenti nel mercato del lavoro e sono tanto più pericolose in una fase in cui le crisi economiche e occupazionali e altri fattori di cambiamento stanno aumentando i divari economici e sociali all'interno degli Stati europei. Appare evidente come le

strategie e gli interventi messi in atto negli ultimi venti anni in Germania, Francia e Gran Bretagna, ispirati a un mix di modelli differenti con elementi comuni, siano riuscite, anche se in misura diversa e spesso non continuativa, ad ampliare nel corso del tempo, al netto degli effetti prodotti dalla pandemia, la partecipazione alla formazione, ma non si sono dimostrate efficaci nel contrastare le disuguaglianze di accesso alla formazione.

In conclusione, soltanto alcuni rapidi cenni all'Italia, il cui sistema di formazione continua e permanente non è stato trattato in questa sede, ma sarà oggetto di un successivo e puntuale approfondimento.

Il nostro Paese presenta maggiori criticità ed elementi di debolezza strutturali rispetto alle esperienze nazionali esaminate. L'Italia, infatti, vanta il primato di popolazione più anziana in Europa, con un'età mediana, nel 2022, di 48 anni ed evidenzia gli squilibri maggiori nel mercato del lavoro, sia sul fronte della quota di occupati (64,8% al 2022) che del tasso di disoccupazione (8,0% al 2022) rispetto al totale degli attivi⁶⁴. Per quanto riguarda, poi, la partecipazione complessiva nell'anno alle attività di formazione della popolazione adulta (41,5%) e la percentuale di imprese che investono nella formazione dei propri dipendenti (68,9%), l'Italia, pur mostrando una crescita progressiva nel corso degli anni, presenta i peggiori risultati rispetto agli altri Paesi esaminati⁶⁵.

I dati confermano, inoltre, che la formazione continua tende a qualificare ulteriormente persone che hanno già un buon livello educativo e formativo e ricoprono le posizioni lavorative più qualificate; si evidenziano, inoltre, divari di genere e livelli inferiori di partecipazione nelle fasce di età più mature, tra coloro che vivono nelle zone rurali e tra i lavoratori che sono inseriti nelle imprese di minori dimensioni. Queste differenze, presenti anche negli altri Paesi europei, in Italia risultano più ampie (Cascioli e Martino 2018).

L'altro aspetto importante da rilevare è che, questa debolezza strutturale dell'Italia si manifesta non soltanto nella formazione continua, ma anche in quella iniziale. Infatti, il segmento dell'istruzione e formazione professionale presenta ancora bassi livelli di partecipazione dei giovani, mentre la continuità e la qualità dell'offerta formativa risultano eccessivamente diversificate tra i territori, così come appare fortemente differenziata tra le diverse aree del Paese la capacità di consolidamento della leFP all'interno di una filiera lunga della

⁶⁴ Fonte: database Eurostat.

⁶⁵ Fonti: indagine AES 2016 per il dato sulla partecipazione della popolazione alle attività di formazione e indagine CVTS 2020 per il dato sulle imprese che investono in formazione.

formazione che passa dagli IFTS per arrivare agli ITS (questi ultimi oggetto di una recente riforma, ma ancora poco attrattivi nei confronti dei giovani, come del resto gli IFTS), traguardando l'istruzione terziaria. Anche l'apprendistato duale, su cui l'Italia ha deciso di investire dal 2015, non sembra avere dato sin qui i risultati sperati in termini di numero di partecipanti alle attività formative e di diffusione dello strumento tra le imprese. Al contrario, la Germania può vantare un sistema duale ampio e consolidato, in Inghilterra l'apprendistato è un dispositivo importante non soltanto per l'inserimento al lavoro dei giovani, ma anche per il rafforzamento dell'occupabilità degli adulti, mentre la Francia ha, di recente, deciso di rivitalizzare l'apprendistato con risultati che, a giudicare dai dati disponibili, appaiono promettenti.

In questo quadro, le sfide con le quali l'Italia deve confrontarsi, per via delle trasformazioni globali e della crisi innescata dall'emergenza da Covid-19 e dalla guerra in Ucraina, non sono certo semplici. La gestione dei cambiamenti necessari per il rinnovamento del sistema-paese richiede un investimento significativo nella formazione che l'Italia è in grado di realizzare, potendo contare sulle ingenti risorse che derivano dal PNRR e dagli stanziamenti previsti per la nuova fase di programmazione del Fondo sociale europeo plus. Oltre alle risorse, sono disponibili anche le misure di policy definite con l'obiettivo di rafforzare lo sviluppo delle competenze degli individui in una logica di lifelong learning. Il Piano nazionale di implementazione della raccomandazione VET⁶⁶, approvato a marzo 2023, in sede di Conferenza Unificata, mette in fila i principali programmi e le iniziative previste, citando, in particolare: a) il Programma nazionale Garanzia di occupabilità per il lavoratori (GOL), che costituisce il perno dell'azione di riforma delle politiche attive per il lavoro, offrendo specifici percorsi di orientamento, accompagnamento al lavoro e formazione, intesi come Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) esigibili da ogni lavoratore, occupato o disoccupato; il Programma opera in sinergia con il Piano straordinario di rafforzamento dei Centri per l'impiego; b) il rafforzamento del sistema duale, ossia di un modello nazionale di formazione professionale alternata fra scuola e lavoro, compreso l'apprendistato duale; c) il Fondo nuove competenze (FNC), nato per promuovere l'aggiornamento dei lavoratori di imprese che hanno stipulato intese o accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro in

⁶⁶ Conferenza Unificata, Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sul documento recante Piano nazionale di implementazione della raccomandazione VET, Rep. atti n. 24/CU del 2 marzo 2023.

risposta alle innovazioni di processo, prodotto o di organizzazione; il FNC è stato confermato come strumento che punta allo sviluppo delle competenze dei lavoratori per sostenere la doppia transizione digitale ed ecologica.

Si tratta di misure che è ancora troppo presto per valutare singolarmente, ma che, comunque, non si compongono in una strategia unitaria e intervengono all'interno di un quadro frammentato, nel quale, rispetto alla popolazione giovanile, persiste la separazione e la gerarchizzazione delle filiere del ciclo secondario di istruzione e formazione, mentre la formazione in alternanza rimane un fenomeno largamente residuale e concentrato nella leFP. Per quanto riguarda invece la formazione continua e permanente ci troviamo di fronte a tre segmenti distinti e separati: quello della formazione degli adulti affidato ai Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) e ai corsi serali prevalentemente concentrati nei processi di scolarizzazione per il rilascio del titolo di studio e di apprendimento della lingua italiana; il segmento della formazione continua in cui operano le Regioni e, soprattutto i Fondi paritetici interprofessionali, che dialogano poco fra loro e con gli altri attori della formazione permanente; il segmento della formazione per i disoccupati che attende ancora il potenziamento su tutto il territorio dei Centri per l'impiego, il loro raccordo con l'insieme dei servizi pubblici e privati di istruzione, formazione e lavoro e la piena funzionalità del Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e del Sistema nazionale di certificazione delle competenze.

In effetti, la mancanza di una strategia complessiva e di lungo respiro in materia di formazione degli adulti non sembra essere una prerogativa esclusiva dell'Italia; in Inghilterra negli ultimi venti anni il processo di riforme del sistema di formazione degli adulti è stato intenso, ma frammentario e contraddittorio, mentre in Germania per lungo tempo un ruolo prioritario è stato giocato dalle imprese e dagli individui, con un intervento limitato e circoscritto dello Stato.

In Italia, come in Germania, il sistema di formazione degli adulti presenta una struttura particolarmente complessa, con un notevole numero di attori cui sono attribuite competenze a vari livelli (Amministrazioni centrali, Regioni e Province autonome, Fondi paritetici interprofessionali, CPIA, Centri per l'impiego ecc.); ma, a differenza di quanto sta avvenendo oltralpe, i vari attori non hanno ancora dato prova di volontà di collaborazione e di consapevolezza circa l'importanza della leva formativa per lo sviluppo del Paese, con la costruzione di un quadro strategico ampio, in cui ricollocare e potenziare le aree di competenza di ognuno. In questa prospettiva diventa indispensabile disporre di una governance

multilivello che possa avvalersi del ruolo dello Stato come promotore di un disegno strategico e condiviso per lo sviluppo del sistema di formazione degli adulti e come facilitatore della collaborazione tra gli attori coinvolti e di valorizzazione delle esperienze che si sviluppano a livello locale. Si potrebbe in tal modo favorire il superamento della frammentazione territoriale e della logica di intervento per target (disoccupato, occupato ecc.) a favore di una visione che metta al centro le persone – indipendentemente dal luogo in cui vivono e lavorano e dalla loro situazione lavorativa e professionale, sempre più fluida e instabile – e che promuova la loro presa in carico integrale, assicurando che esse siano messe nelle condizioni di accedere a servizi personalizzati e per la valorizzazione delle competenze acquisite, ma anche di appropriarsi di tali servizi e di tradurli in valore.

In questo senso appare importante riconoscere, insieme alla centralità dell'individuo, quella della collettività e delle istituzioni, cui spetta, attraverso adeguate politiche pubbliche, rendere agibili a tutti le opportunità di formazione disponibili. Le più recenti misure di policy messe in atto dai Paesi europei considerati in questa sede 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, che è al centro di questo studio e di altri che seguiranno, 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.

Bibliografia

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (eds.) (2022), *Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal*, Bielefeld <<https://shorturl.at/eyTZ0>>
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (eds.) (2018), *Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung*, Bielefeld <https://shorturl.at/jkXZ1>
- BA (2023), *2022 Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit*, Nürnberg, BA (Bundesagentur für Arbeit) <<https://shorturl.at/jvCU9>>
- Baraldi L., Durieux C. (2020), *Les entretiens professionnels dans les entreprises: un dispositif favorable au développement de la capacité d'agir des salariés?*, Céreq Echanges n.15, Marseille, Céreq
- Becker G. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, New York, Columbia University Press
- Bennewitz E., Klinge S., Leber U., Schwengler B. (2022), *Zwei Jahre Corona-Pandemie: Die deutsche Wirtschaft zwischen Krisenstimmung und Erholung – Ein Vergleich der Jahre 2019 und 2021 – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels*, IAB-Forschungsbericht 20/2022, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung <<https://shorturl.at/jJT08>>
- BIBB (ed.) (2021), *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2021. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*, Bonn, BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung) <<https://shorturl.at/adiAI>>
- Billett S. (2011), *Vocational Education. Purposes, Traditions and Prospects*, Berlin, Springer
- BIS (2010), *Skills for Sustainable Growth. Strategy report*, London, BIS (Department for Business, Innovation & Skills) <<http://bit.ly/3pVLEH4>>

- BIS, DfE (2016), *Post-16 Skills Plan*, Presented to Parliament by the Minister of State for Skills by Command of Her Majesty, Cm 9280, London, BIS (Department for Business, Innovation & Skills), DfE (Department for Education) <<https://bit.ly/46Y95A3>>
- BMAS (2021), *Umsetzungsbericht. Nationale Weiterbildungsstrategie*, BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) <<https://shorturl.at/mCISY>>
- BMBF (2021), *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2020. Ergebnisse des Adult Education Survey. AES Trendbericht*, Bielefeld, BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung)
- Bosch G. (2021), Öffentliche Förderung der beruflichen Weiterbildung, in Bellmann L., Büchter K., Frank I., Krekel E. M., Walden G. (eds.), *Schlüsselthemen der beruflichen Bildung in Deutschland. Ein historischer Überblick zu wichtigen Debatten und zentralen Forschungsfeldern*, Bonn, Bundesinstitut für Berufsbildung, pp.252-264
- Bosch G. (2019), *Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel: Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem*, Working Paper Forschungsförderung n.158, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung
- Boterdael S. (2018), Le cadre juridique renouvelé de l'apprentissage, *Droit social*, n.12, pp.1037-1041
- Busemeyer M., Trampusch Ch. (2012), The comparative political economy of collective skill Formation, in Busemeyer M., Trampusch Ch., *The political economy of collective skill formation*, Oxford, Oxford University Press, pp.3-38
- Cahuc P., Ferracci M. (2014), L'apprentissage au service de l'emploi, *Notes du Conseil d'analyse économique*, n.19, pp.1ss
- Cahuc P., Ferracci M., Zylberberg A. (2011), *La formation professionnelle des adultes: pour en finir avec les réformes inabouties*, Paris, Institut Montaigne
- Cascioli R., Martino A.E. (2018), La partecipazione degli adulti alla formazione continua in Italia: aspetti quantitativi e qualitativi del fenomeno tra recessione e ripresa economica, *Rivista italiana di economia demografia e statistica*, 72, n.4, pp.113-124
- Cedefop (2019), *The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Volume 7: VET from a lifelong learning perspective: continuing VET concepts, providers and participants in Europe 1995-2015*, Cedefop Research paper n.74, Luxembourg, Publications Office of the European Union

- Cedefop (2017), *The changing nature and role of vocational education and training in Europe. Volume 1: Conceptions of vocational education and training: an analytical framework*, Cedefop Research paper n.63, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Cedefop (2011), *United Kingdom - Country Report 2011. VET in Europe Country Reports*, Cedefop <<https://bit.ly/3rBmH4a>>
- Cedefop, ETF (2020), *The importance of being vocational challenges and opportunities for VET in the next decade*, Cedefop and ETF discussion paper, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- CNEFOP (2017), *Rapport 2017 sur le suivi et la mise en œuvre du Conseil en Evolution Professionnelle (CEP) et du Compte Personnel de Formation (CPF)*, Paris, Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles
- Cordes M. (2020), Weiterbildungsförderung in Deutschland - zwischen Struktur und Systematik, *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, n.1, pp.12-16
- Costa M. (2016), L'apprendimento permanente come leva generativa per un nuovo learnfare, *Formazione & Insegnamento XIV*, n.2, pp.63-78
- Dayan J-L. (2018), La formation professionnelle des jeunes: système dual en Allemagne, système dualiste en France, *Droit social*, n.12, pp.1032-1036
- De Lescure E., Letrait M. (2020), *Le non-recours à la formation: premiers éléments d'identification de profils de non-accédant-e-s*, Céreq Echange n.15, Marseille, Céreq
- Desjardins R. (2017), *Political economy of adult learning systems. Comparative study of strategies, policies and constraints*, London, Bloomsbury
- Desjardins R., Ioannidou A. (2020), The political economy of adult learning systems—some institutional features that promote adult learning participation, *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, n.43, pp.143-168
- DfE (2021), *Skills for Jobs: Lifelong Learning for Opportunity and Growth*, London, DfE (Department for Education) <<https://bit.ly/43xMJCK>>
- DfE (2020), *National Retraining Scheme: Key Findings Paper*, London, DfE (Department for Education) <<https://shorturl.at/kAL57>>
- DfE, BIS (2013), *Traineeships: supporting young people to develop the skills for Apprenticeships and other sustained jobs. A discussion Paper*, London, DfE (Department for Education), BIS (Department for Business, Innovation & Skills), <<https://bit.ly/44VJh5Z>>

- Dobischat R., Münk D., Rosendahl A. (2019), *Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland 1995–2015. Aktueller Stand, Entwicklung, Problemlagen und Perspektiven*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung
- Dubar C. (2008), Les changements possibles du système français de formation continue, *Formation emploi*, 101, janvier-mars, p.167-182
- Dubar C. (2004), *La formation professionnelle continue*, Paris, La Découverte, (première édition 1986)
- Egetenmeyer R. (ed.) (2015), *Adult Education and Lifelong Learning in Europe and Beyond. Comparative Perspectives from the 2015 Würzburg Winter School*, Studien zur Pädagogik Andragogik und Gerontagogik n.67, Bristol, Peter Lang Edition
- Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press
- Fertig M., Osiander Ch. (2012), *Selektivität beim Zugang in Weiterbildungsmaßnahmen. Die Bedeutung individueller und struktureller Faktoren am Beispiel der Initiative zur Flankierung des Strukturwandels*, IAB Discussion Paper 19/2012, Nuremberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
- FETL (2021), *Skills for Life: a new strategy for English, Maths, ESOL and Digital. Learning from the past to improve the future, Next stage 2021-2031*, Manchester, FETL (Further Education Trust for Leadership) <<https://bit.ly/3PZOpBL>>
- Foster D. (2019), *Devolution of the Adult Education Budget*, Briefing Paper n.8596, London, House of Commons Library
- France Compétences (2021), *CEP pour les actifs occupés. Bilan après 1 an*, Paris, France Compétences
- Frey L., Janovskaia A., Pappadà G. (2007), *The concept of flexicurity: Southern and East European countries compared*, Paper for the 5th International Research Conference on Social Security, Warsaw, 5-7 march
- Freyssinet J. (2018), Royaume-Uni. Formation professionnelle: des tentatives répétées pour sortir d'un équilibre de basse qualification, *Chronique internationale de l'IRES*, n.163, pp.51-63
- Gazier B. (2003), *Tous sublimes: pour un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion
- Gossiau S., Pommier P. (2013), La formation des adultes. Un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés, *Insee Première*, n.1468 <<https://bit.ly/3OI9bth>>

- Grotlüschen A., Haberzeth E. (2018), Weiterbildungsrecht, in Tippelt R., von Hippel A. (eds.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung*, Wiesbaden, Springer, pp.543-563
- Hall S., Jones E., Evans S. (2022), *Adult Participation in Learning Survey 2022*, Leicester, Learning and Work Institute
- Hall P., Soskice D. (2001), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, Oxford University Press
- Hodgson A., Spours K. (2019), Further education in England: at the crossroads between a national, competitive sector and a locally collaborative system?, *Journal of Education and Work*, 32, n.3, pp.224-237
- House of Commons - Education Committee (2020), *A plan for an adult skills and lifelong learning revolution* (HC 812) HC 278, Published on 19 December 2020 by authority of the House of Commons <<https://bit.ly/3DsLGZT>>
- Inapp, D'Agostino S., Vaccaro S. (2021), *Apprendistato in evoluzione. Traiettorie e prospettive dei sistemi duali in Europa e in Italia*, Inapp Report n.20, Roma, Inapp <<https://shorturl.at/ahyR8>>
- Insee (2018), Formations et emploi, *Insee Références*, Édition 2018, Montrouge, Insee
- Ires (2018), *Genèse du projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, Document de Travail n.4, Noisy-le Grand, Institut de Recherches Économiques et Sociales
- Jaumont L. (2022), La formation professionnelle financée par le CPF en 2021: comment la consommation évolue-t-elle?, *Questions Politiques Sociales Les Brèves*, n.15, <<https://shorturl.at/enwxZ>>
- Lopez A., Sulzer E. (2016), *Insertion des apprentis: un avantage à interroger*, Céreq Bref n.346, Marseille, Céreq
- Lupton R., Unwin L., Thomson S. (2015), *The Coalition's record on Further and Higher Education and Skills: Policy, Spending and Outcomes 2010-2015*, Social Policy in a Cold Climate Working Papers n.14, London <<https://shorturl.at/cKLV2>>
- Luttringer J-M., Boterdael S. (2019), *Le déploiement de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage par le dialogue social*, Chronique 153, Volet 1/3 Puteaux, JML conseil < <https://shorturl.at/pgvA8> >
- Margiotta U. (2012), Capitale formativo e welfare delle persone. Verso un nuovo contratto sociale, Dal welfare al learnfare, *Orientamenti*, II, n.1 <<https://shorturl.at/bdkvY>>

- McNally S. (2018), *Apprenticeships in England: what does research tell us?*, Céreq Briefing Note n.8, Marseille, Céreq <<https://shorturl.at/JKQVY>>
- Méhaut P. (1997), Le diplôme, une norme multivalente?, in Möbus M., Verdier E. (eds.), *Les diplômes professionnels en Allemagne et en France, conceptions et jeux d'acteurs*, Paris, L'Harmattan, pp.263-273
- Merton R.K. (1968), *Social Theory and Social Structure*, New York, The Free Press
- Möbus M., Verdier E. (eds.) (1997), *Les diplômes professionnels en Allemagne et en France, conceptions et jeux d'acteurs*, Paris, L'Harmattan
- Müller H.Ch., May F.Ch., Jung S., Huchzermeier D. (2021), *Eine Qualifizierungsstrategie für die digitale Arbeitswelt. Eine Studie im Rahmen des Masterplan 2030*, Düsseldorf, Handelsblatt Research Institute
- OECD (2021), *Continuing Education and Training in Germany, Getting Skills Right*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2020), *Raising the Basic Skills of Workers in England, United Kingdom*, OECD Skills Studies, Paris, OECD Publishing
- Pfeiffer I., Dauser D., Gagern S., Hauenstein T., Kreider I., Wolf M. (2019), *Weiterbildungsförderung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Analyse aktuell genutzter Instrumente*, f-bb-Dossier, 1, Nürnberg, Forschungsinstitut Betriebliche Bildung gGmbH -f-bb- <<https://shorturl.at/pswKU>>
- Powell A. (2020), *Apprenticeships and skills policy in England*, House of Commons Library Briefing Paper n.CBP 03052, London, House of Commons Library
- Puydebois C. (2018), La régulation dans le système de formation professionnelle, *Droit Social*, n.12, p.965ss
- SBB (2021), *Jahresbericht 2020*, Bonn, SBB (Stiftung Begabtenförderung berufliche Bildung)
- Sibieta L., Tahir I., Waltmann B. (2022), *Adult education: the past, present and future*, London, The Institute for Fiscal Studies
- Singer Ch., Toomet O. (2013), *On government-subsidized training programs for older workers*, IAB Discussion Paper n.21/2013, Nuremberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
- Stuart M., Huzzard T. (2017), Unions, the Skills Agenda, and Workforce Development, in Warhurst C., Mayhew K., Finegold D., Buchanan J. (eds.), *The Oxford Handbook of Skills and Training*, Oxford, Oxford University Press, pp.241-260
- Tuckett A. (2017), The rise and fall of life-wide learning for adults in England, *International Journal of Lifelong Education*, 36, n.1-2, pp.230-249

- Verdier E. (2008), L'éducation et la formation tout au long de la vie: une orientation européenne, des régimes d'action publique et des modèles nationaux en évolution, *Sociologie et sociétés*, 40, n.1, pp.195-225 <<https://shorturl.at/kqtKN>>
- Vinokur A. (1995), Réflexion sur l'économie politique du diplôme, *Formation Emploi*, n.52, pp.151-183
- Winterbotham M., Kik G., Selner S., Whittaker S. (2020), *Employer Skills Survey 2019: Summary report. Research report. November 2020*, London, Department for Education, Government Social Research
- Zimmermann B., Tallard M., Dayan J-L. (2020), Pas de liberté professionnelle sans responsabilités sociales garantissant à chacun une égale capacité d'agir, *Metis*, 6 janvier <<https://shorturl.at/syzZ4>>

Le trasformazioni del lavoro e dei sistemi produttivi imposte dai megatrend di cambiamento hanno sollecitato il rinnovamento dei sistemi di apprendimento permanente per accompagnare i percorsi professionali degli adulti, promuovere l'inclusione e la coesione. Lo studio delle traiettorie di evoluzione dei sistemi di apprendimento permanente tracciate negli ultimi vent'anni in Germania, Francia e Regno Unito rivela il persistere di ampie eterogeneità che affondano le radici nelle differenze tra i sistemi socio-economici e istituzionali dei tre Paesi. Ciò che li accomuna è la scarsa efficacia dimostrata dalle strategie e dagli interventi attuati dai rispettivi governi nel recente passato per contrastare le disuguaglianze di accesso alla formazione. Negli ultimi anni si registra un rinnovato impegno dei governi di questi Paesi a sostegno dei percorsi di apprendimento degli adulti, con la definizione di misure e strumenti a vocazione universale, che traggono l'affermazione di un diritto soggettivo alla formazione, attraverso il rafforzamento della sua dimensione individuale. Questo processo rischia tuttavia di accompagnarsi a un ridimensionamento della sfera collettiva della formazione, che è invece l'unico ambito sul quale è possibile operare a favore dell'implementazione di strumenti e servizi per il potenziamento delle *capabilities* individuali, per garantire libertà ed equità a ciascuno nell'esercizio dell'autonomia e della responsabilità riguardo alle scelte da compiere.

