



# **Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle competenze degli adulti**

## **Relazione completa sul paese - Italia**

Scritto da Paolo Federighi  
Ottobre - 2017

**ECORYS** 

*L'Europa  
sociale*

**COMMISSIONE EUROPEA**

Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione

Direzione E— Competenze

Unità E.3 — IFP, apprendistato e apprendimento degli adulti

*Contatti: Mantas Sekmokas*

*E-mail: [EMPL-E3-UNIT@ec.europa.eu](mailto:EMPL-E3-UNIT@ec.europa.eu)*

*Commissione europea*

*B-1049 Bruxelles*

**Rete di esperti nazionali indipendenti nel  
settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti**

**Relazione completa sul paese - Italia**

***Europe Direct è un servizio che risponde alle vostre domande  
sull'Unione europea.***

**Numero verde (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

( \*) Le informazioni fornite sono gratuite, così come la maggior parte delle chiamate (anche se alcuni operatori, cabine telefoniche o hotel potrebbero addebitare la chiamata).

#### **AVVISO LEGALE**

Questo documento è stato realizzato per la Commissione europea, tuttavia riflette solo i punti di vista degli autori e la Commissione non potrà essere ritenuta responsabile dell'eventuale uso delle informazioni rese disponibili.

Maggiori informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet (<http://www.europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2018

© Unione europea, 2018

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

L'uso di materiale non protetto dal copyright dell'Unione europea deve essere autorizzato direttamente dal titolare del diritto d'autore.

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti  
Relazione completa sul paese - Italia

**INDICE**

1.0	PANORAMICA DEI PAESI (ELEMENTO STATISTICO CHE ECORYS DEVE INSERIRE DALLA PANORAMICA AGGIORNATA DEI PAESI) .....	6
1.1	Tendenze per l'intera popolazione .....	6
1.2	Tendenze per gli adulti scarsamente qualificati .....	8
2.0	BREVE PANORAMICA DEL SISTEMA DI APPRENDIMENTO DEGLI ADULTI .....	12
2.1	Caratteristiche principali e breve sintesi dello sviluppo storico .....	12
2.2	Disposizioni.....	14
3.0	POLITICHE PER L'APPRENDIMENTO DEGLI ADULTI.....	19
3.1	Contesto.....	19
3.2	Quadro politico per l'apprendimento degli adulti .....	20
3.3	Obiettivi di politica quantitativa nazionale .....	24
3.4	Monitoraggio della qualità .....	24
3.5	Futuri sviluppi politici .....	25
4.0	INVESTIMENTI NEI SISTEMI DI APPRENDIMENTO PER ADULTI .....	27
4.1	Investimento totale nell'apprendimento per adulti e sviluppo nel tempo .....	27
4.2	Investimenti pubblici nazionali.....	28
4.3	Sostegno dell'UE tramite i fondi strutturali (principalmente FSE).....	28
4.4	Efficacia degli investimenti .....	30
5.0	VALUTAZIONE DELLE POLITICHE ESISTENTI .....	32
5.1	Sviluppare l'interesse dei discenti per l'apprendimento .....	32
5.2	Aumentare gli investimenti dei datori di lavoro nell'apprendimento .....	33
5.3	Migliorare l'equità di accesso per tutti.....	34
5.4	Fornire offerte di apprendimento rilevanti .....	35
5.5	Fornire un apprendimento di alta qualità.....	36
5.6	Garantire politiche coerenti .....	36
6.0	FORZA E DEBOLEZZE DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE DEGLI ADULTI.....	38
6.1	Punti di forza.....	38
6.2	Debolezze.....	39
7.0	NECESSITÀ DI ULTERIORI RIFORME E ORIENTAMENTI POLITICI .....	41
7.1	Problemi di orientamento.....	41
8.0	RIASSUNTO .....	43
8.1	Necessità di ulteriori riforme politiche.....	44
9.0	BIBLIOGRAFIA.....	45
	ALLEGATI .....	49
	Allegato 1: Elenco degli atti giuridici, strategie e leggi adottate.....	49
	Allegato 2: Inventario degli interventi politici.....	52

## 1.0 PANORAMICA DEI PAESI (ELEMENTO STATISTICO CHE ECORYS DEVE INSERIRE DALLA PANORAMICA AGGIORNATA DEI PAESI)

### 1.1 Tendenze per l'intera popolazione

#### 1.1.1 Tasso di occupazione — intera popolazione

Tabella 1.1: Evoluzione del tasso di occupazione - media nazionale (2010-2016) rispetto ai dati UE

Area geografica	Anni										Obiettivi	
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	EU 2020	Nazionale 2020	
Media UE-28	:	67,9	68,6	68,6	68,4	68,4	69,2	70	71	75% dei lavoratori tra i 20 e i 64 anni	67-69	
Stato membro	57,1	61,5	61	61	60,9	59,7	59,9	60,5	61,6			

*Fonte:* Tassi di occupazione per età e livello di istruzione (%) Codice Eurostat lfsa\_ergaed, ultimo aggiornamento 25 aprile 2017.

*Nota esplicativa:* Questa tabella confronta il tasso medio di occupazione della popolazione (tutti i livelli ISCED) di età compresa tra 20 e 64 anni in un dato Stato membro nel periodo 2000-2016 con gli obiettivi e la media dell'UE, compresi l'obiettivo UE 2020, gli obiettivi nazionali 2020 e il tasso medio di occupazione UE per il 2016.

-Confronto con l'obiettivo UE 2020

L'Italia è ben lungi dal raggiungere l'obiettivo del tasso di occupazione europeo 2020. Tuttavia, ha recuperato i livelli occupazionali antecedenti alla crisi del 2007. Nel 2016 il tasso di occupazione è stato pari al 61,6%, al di sotto dell'obiettivo UE 2020 del 75%.

Il tasso nazionale al 61,5% per il 2016 si attesta al di sotto dell'obiettivo per il tasso nazionale 2020 del 67-69%.

Se la tendenza verso un aumento dell'occupazione rimane costante, l'obiettivo nazionale potrebbe essere raggiunto nel 2020.

-Confronto tra i dati nazionali 2016 e la media UE-28 per il 2016

Il tasso di occupazione nazionale del 2016 è pari al 61,5% rispetto al 71% della media UE-28.

Nel 2016, la distanza dalla media UE-28 è di circa 9,5 punti percentuali (come per i 3 anni precedenti). La distanza non peggiora nonostante i bassi tassi di crescita economica. Nel 2016 il tasso di occupazione è cresciuto leggermente al di sopra del tasso di crescita medio dell'UE-28.

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

*-Evoluzione nel tempo*

Il tasso di occupazione nazionale ha oscillato leggermente tra il 2015 e il 2016, ma nel complesso c'è una tendenza positiva di aumento del tasso di occupazione (57,1% nel 2005 e 61,6% nel 2016).

I dati indicano che il mercato del lavoro sta gradualmente emergendo dalla prolungata recessione. Questa tendenza, che si applica anche al tasso di occupazione dei meno qualificati, è leggermente migliorata di anno in anno dal 2013. La stessa tendenza è proseguita nel 2016. I dati mostrano che dal 2015 si è registrato un leggero aumento del tasso di occupazione.

I dati ufficiali (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016: 24) sull'andamento macroeconomico dei tassi di occupazione (16-64) mostrano una prospettiva di miglioramento costante (dal 57,2% nel 2016 al 59,5% nel 2020)

*1.1.2 Tasso di partecipazione— intera popolazione*

Tabella 1.2: Evoluzione del tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione - media nazionale (2010-2016) rispetto ai dati UE

	Anni										Obiettivi	
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	EU 2020	Nazionale 2020	
<b>Media UE-28</b>	:	9,6	9,3	9,1	9,2	10,7	10,8	10,7	10,8			
<b>Stato membro</b>	4,8	5,8	6,2	5,7	6,6	6,2	8,1	7,3	8,3	15% degli adulti in apprendimento permanente (LLL)		

*Fonte:* Tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione per sesso ed età (%), codice Eurostat trng\_lfse\_01, ultimo aggiornamento 25 aprile 2017.

*Nota esplicativa:* Questa tabella confronta il tasso di partecipazione all'apprendimento permanente degli adulti di età compresa tra i 25 e i 64 anni con i dati UE nel periodo 2000-2016.

*-Confronto con l'obiettivo UE 2020*

Il tasso di partecipazione nazionale all'istruzione e alla formazione (8,3% nel 2016) è inferiore all'obiettivo UE 2020 (15%). Sulla base dei progressi compiuti negli ultimi anni e della distanza dal traguardo, non è probabile che l'obiettivo UE 2020 venga raggiunto nel 2020.

*-Confronto tra i dati nazionali 2016 e la media UE-28 per il 2016*

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

Il tasso di partecipazione nazionale dell'8,3% nel 2016 si è attestato al di sotto della media UE-28 per quell'anno (10,8%)

Tra il 2015 e il 2016 l'aumento della partecipazione è stato più elevato a livello nazionale rispetto alla media UE-28.

-Evoluzione nel tempo

Tra il 2000 e il 2015 vi è stato un grado di cambiamento maggiore a livello nazionale rispetto alla media dell'UE-28. Nel 2005 la partecipazione all'istruzione e alla formazione era del 4,8%, nel 2016 era salita all'8,3%. Nel complesso, quindi, si può osservare una traiettoria positiva di cambiamento, nonostante le fluttuazioni nel corso di questo periodo.

Nel 2016 è stato registrato il più alto livello di partecipazione mai raggiunto dall'Italia. I dati possono essere collegati all'avvio dell'attuazione del Jobs Act, alle misure di flessicurezza e alle politiche attive del mercato del lavoro. Il livello di aumento avrebbe dovuto essere influenzato anche dal mercato privato della formazione (ma la relazione 2016 sull'istruzione continua non è ancora stata pubblicata). Considerato il significativo aumento osservato sia nella media UE-28 che in relazione alle tendenze storiche nazionali, sono necessari ulteriori studi.

## 1.2 Tendenze per gli adulti scarsamente qualificati

### 1.2.1 Quota di adulti scarsamente qualificati

Tabella 1.3: Quota di adulti scarsamente qualificati (ISCED 0-2) — dati nazionali (2010-2016) rispetto alla media UE-28 2016

Area geografica	Anni								
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Media UE-28	:	30,6	27,3	26,6	25,8	24,8	24,1	23,5	23
Stato membro	54,8	49,9	44,9	44	42,8	41,8	40,7	40,1	39,9

*Fonte:* Popolazione per livello di istruzione, sesso ed età (%), Eurostat edat\_lfse\_03, ultimo aggiornamento 25 aprile 2017.

*Nota esplicativa:* questa tabella confronta la percentuale della popolazione scarsamente qualificata (livelli ISCED 0-2) nel 2016 con la media UE-28 per il 2016 e il periodo 2000-2016.

-Confronto con la media UE-28

La quota di adulti scarsamente qualificati era pari al 39,9% nel 2016, un dato sfavorevole rispetto alla media UE-28 del 23% per lo stesso anno (quota inferiore di 16,9 punti percentuali).

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

I livelli di istruzione della popolazione italiana (25-64 anni) sono quindi bassi rispetto alla media UE-28. Tra il 2010 e il 2015 i livelli di istruzione sono migliorati, ma ad un ritmo leggermente più lento (in termini percentuali) rispetto al resto d'Europa. Tra il 2015-2016 la quota della scarsa qualificazione (ISCED 0-2) in Italia è scesa dal 40,1% al 39,9% (ovvero una diminuzione dello 0,2%), mentre a livello UE è scesa dal 23,5% al 23% (ovvero una diminuzione dello 0,5%).

-Evoluzione nel tempo

La quota nazionale degli adulti scarsamente qualificati era pari al 54,8% nel 2000 e al 39,9% nel 2016. La quota è diminuita in modo continuo e costante in questo periodo, con una diminuzione dello 0,87% all'anno. Nel corso degli anni 2015 e 2016 la variazione della proporzione è rallentata. La percentuale di miglioramento era dello 0,6% nel 2015 e dello 0,2% nel 2016. Il calo della percentuale della popolazione scarsamente qualificata è generalmente considerato un risultato soprattutto della sostituzione generazionale. Il contributo del sistema di istruzione pubblica per adulti nell'affrontare questa particolare sfida è debole e marginale (secondo l'esperto nazionale). In effetti, tra il 2007 e il 2014 ci sono stati circa 5,8 milioni di partecipanti (MLPS, 2015). Ciò significa che sul totale di 6,5 milioni di partecipanti adulti all'apprendimento (MLPS, 2015 e Istat, 2013) circa 800 000 sono sostenuti dal FSE. Inoltre, circa 400 000 adulti ogni anno hanno accesso all'istruzione per adulti offerta dallo Stato (Indire, 2013). Pertanto, l'80% dei partecipanti ha accesso alle opportunità per l'istruzione degli adulti attraverso finanziamenti privati e/o del terzo settore.

*1.2.2 Tasso di occupazione degli adulti scarsamente qualificati*

Tabella 1.4: Tassi di occupazione degli adulti scarsamente qualificati (ISCED 0-2) — dati nazionali (2010-2016) rispetto alla media UE-28 2016

Area geografica	Anni									
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Media UE-28	:	55,7	53,8	53,4	52,7	52	52,6	53,2	54,3	
Stato membro	49,3	51,6	50,2	50,5	50,6	49,5	49,6	50,2	51,2	

Fonte: Tassi di occupazione per età e livello di istruzione (%) Codice Eurostat lfsa\_ergaed, ultimo aggiornamento 25 aprile 2017.

Nota esplicativa: questa tabella confronta la percentuale della popolazione scarsamente qualificata (livelli ISCED 0-2) con la media UE per il periodo 2010-2016.

-Confronto con la media UE-28

Il tasso di occupazione degli adulti scarsamente qualificati è inferiore rispetto alla media UE 28 (3,1 punti percentuali in meno). Tuttavia, la cifra è vicina alla media europea (51,2% contro il 54,3% nel 2016).

-Evoluzione nel tempo

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

Il tasso di occupazione degli adulti scarsamente qualificati in Italia ha mostrato solo un tasso di variazione marginale tra il 2000 e il 2016. In questo periodo il tasso è passato dal 49,3% al 51,2%. Nonostante le piccole fluttuazioni nel corso di questo periodo, il tasso complessivo di occupazione è aumentato dell'1,9%.

I tassi di occupazione sono direttamente collegati ai livelli di istruzione e sono più bassi tra gli scarsamente qualificati. Tuttavia, nel 2014, 2015 e 2016, il tasso di occupazione è progressivamente migliorato e ha quasi raggiunto il livello antecedente alla crisi del 2007. In particolare, nel 2016 e negli anni precedenti il tasso di occupazione ha registrato un aumento (+1%).

Va notato che l'aumento dell'1% è identico alla media generale dell'aumento dell'occupazione. Ciò dimostra l'esistenza di una costante offerta di posti di lavoro scarsamente qualificati.

*1.2.3 Tasso di partecipazione degli adulti scarsamente qualificati*

Tabella 1.5: Tasso di partecipazione degli adulti scarsamente qualificati — Media UE rispetto alla media nazionale

Area geografica	Anni									
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Media UE-28	:	3,7	3,9	4	3,9	4,5	4,5	4,3	4,2	
Stato membro	1,4	1	1,3	1,2	1,6	1,5	2,2	2	2,3	

*Fonte:* Tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione per sesso ed età (%), codice Eurostat trng\_lfse\_03, ultimo aggiornamento 25 aprile 2017.

*Nota esplicativa:* Questa tabella confronta il tasso di partecipazione all'apprendimento permanente degli adulti scarsamente qualificati (ISCED 0-2) di età compresa tra i 25 e i 64 anni con i dati UE nel periodo 2000-2016.

-Confronto con la media UE-28

Il tasso di partecipazione degli adulti scarsamente qualificati all'istruzione e alla formazione è inferiore alla media europea. Il tasso nazionale è stato del 2,3% nel 2016 rispetto al 4,2% dell'UE-28. Tuttavia, nel 2016 il divario tra la media nazionale e l'UE-28 è diminuito. Inoltre, mentre la media europea del tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione è leggermente diminuita tra il 2015 e il 2016, la media italiana in questo periodo è aumentata. Questa crescita a livello nazionale si è verificata contemporaneamente ad un aumento del tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione per l'intera popolazione (non solo per gli adulti scarsamente qualificati). La tendenza può potenzialmente essere correlata all'impatto positivo delle misure di flessicurezza.

-Evoluzione nel tempo

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

Il tasso di partecipazione degli adulti scarsamente qualificati è aumentato tra il 2000 (1,4%) e il 2016 (2,3%). Tuttavia, il tasso ha oscillato negli ultimi 16 anni. Ad esempio è sceso all'1% tra il 2000 e il 2005, per poi salire all'1,3% nel 2010, e scendere all'1,2% nel 2011. In quattro anni il tasso è poi raddoppiato al 2,2% nel 2014, per poi registrare ulteriori fluttuazioni nel 2015 (2%) prima del raggiungimento del livello 2016 del 2,3%.

Gli adulti scarsamente qualificati sono sottorappresentati per quanto riguarda la partecipazione all'istruzione e alla formazione. Costituiscono oltre il 40% della popolazione italiana ma solo il 27,7% dei partecipanti alle attività di istruzione e formazione (MLPS, 2015). Solo il 2,3% dei partecipanti nel 2015 erano adulti scarsamente qualificati rispetto all'8,3% della popolazione complessiva.

Tuttavia, va notato che il peso degli adulti scarsamente qualificati su tutto il gruppo di partecipanti è aumentato dello 0,3% in un anno (dal 27,4% nel 2015 al 27,7% nel 2016). L'aumento è modesto, ma significativo. È necessaria un'analisi per determinare il suo legame con le politiche pubbliche e, in particolare, con le politiche attive del mercato del lavoro.

## **2.0 BREVE PANORAMICA DEL SISTEMA DI APPRENDIMENTO DEGLI ADULTI**

---

### **2.1 Caratteristiche principali e breve sintesi dello sviluppo storico**

Il Parlamento italiano ha fornito una definizione formale di apprendimento permanente (legge 92/2012): « per apprendimento permanente si intende qualsiasi attività intrapresa dalle persone, in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale» (non esiste una definizione istituzionale di apprendimento degli adulti o istruzione degli adulti).

Secondo la legge n. 92/2012, l'apprendimento formale si attua nei sistemi di istruzione e formazione e nelle università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica . Si traduce in una qualifica o un diploma professionale triennale, anche attraverso un apprendistato o una certificazione/qualifica riconosciuta.

L'apprendimento non formale avviene al di fuori del sistema di istruzione formale, in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e nelle imprese. L'apprendimento informale non implica necessariamente una scelta intenzionale del discente, ma piuttosto attività e interazioni nelle situazioni di vita quotidiana, al lavoro, a casa e nel tempo libero.

Il sistema italiano di apprendimento degli adulti è caratterizzato da una profonda mancanza di struttura. Le norme statali variano a seconda delle parti del sistema e dei settori. L'intervento pubblico e l'intervento privato sono talvolta coordinati, mentre altre volte competono o operano indipendentemente l'uno dall'altro. Le politiche pubbliche sono definite e attuate da vari ministeri. Anche i governi regionali hanno poteri in materia. A livello regionale, l'apprendimento degli adulti opera principalmente nel quadro dei fondi europei. Le imprese sono l'attore principale nella formazione dei lavoratori occupati e operano nel mercato globale dell'istruzione<sup>1</sup>. Le organizzazioni dell'economia sociale operano in tutte le parti del sistema, in particolare nel campo delle politiche sociali. Agiscono in tutti i settori in cui l'intervento pubblico è debole o addirittura inesistente.

Come risultato di questo approccio politico, gli adulti scarsamente qualificati sono sottorappresentati rispetto alla partecipazione alle attività di apprendimento degli adulti. Solo il 2% dei partecipanti adulti nel 2015 erano adulti scarsamente qualificati rispetto al 7,3% della popolazione complessiva in apprendimento permanente (Eurostat). I dati generali relativi alla partecipazione indicano una partecipazione costante delle donne e delle fasce di età più giovani. L'analisi mostra inoltre come il sesso e l'età abbiano effetti diversi a seconda della regione di residenza, del tipo di lavoro svolto e delle aziende in cui le persone sono occupate. Per quanto riguarda la regione di residenza, nel 2014 il divario tra le zone più

---

<sup>1</sup>[https://www.reportlinker.com/market-report/Education-And-Training/8555/Education?utm\\_source=adwords4&utm\\_medium=cpc&utm\\_campaign=Education\\_And\\_Training&utm\\_adgroup=Education\\_Market\\_Reports&qclid=Cj0KEQjw3\\_HOBRDa7NbDqdudqMEBEiQAvLBbonDDu9xSjtx7pEOuC eYqh1z7pb49qLIQUzYvNanKaVUaAtyg8P8HAQ](https://www.reportlinker.com/market-report/Education-And-Training/8555/Education?utm_source=adwords4&utm_medium=cpc&utm_campaign=Education_And_Training&utm_adgroup=Education_Market_Reports&qclid=Cj0KEQjw3_HOBRDa7NbDqdudqMEBEiQAvLBbonDDu9xSjtx7pEOuC eYqh1z7pb49qLIQUzYvNanKaVUaAtyg8P8HAQ)

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

favorite del paese (nord-est 9,2%) e quelle meno favorite (sud 6,3%) è stato del 46%.

La partecipazione all'apprendimento degli adulti si concentra su persone con ruoli professionali altamente qualificati. I dati ISTAT (Indagine sulle forze di lavoro, 2014) mostrano che i lavoratori impegnati nella formazione erano attivi in professioni intellettuali, scientifiche e altamente specializzate (15,3%) e professioni tecniche (10,9%), con una percentuale di legislatori, imprenditori e top management (9,0%) nonché di professionisti attivi nell'amministrazione (7,1%). Per altre professioni, l'aggiornamento e/o l'acquisizione di nuove conoscenze e competenze avviene raramente (ISFOL, 2016: 89). La più alta percentuale di partecipazione si osserva nella fascia di età dai 35 ai 54 anni. Tuttavia, solo le professioni scientifiche intellettuali e altamente specializzate raggiungono livelli di partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita coerenti con il benchmark europeo (15,3% nel 2014).

La crisi economica ha ridotto la partecipazione all'istruzione formale degli adulti. Tra il 2008 e il 2014, gli individui di età superiore ai 25 anni che hanno partecipato a corsi formali sono scesi da 961 000 a 751 000 (2,3%), e si è trattato quasi esclusivamente di giovani sotto i 34 anni (Isfol, 2015: 83).

La tabella 2.1 illustra il numero di partecipanti all'istruzione e alla formazione formale in base al livello di istruzione e all'età. Questa tabella indica che le persone con istruzione primaria e secondaria inferiore hanno una bassa partecipazione all'istruzione e alla formazione formale. La maggior parte dei partecipanti è dotata di istruzione secondaria superiore ed è coinvolta nell'istruzione superiore (542.082 su 707.511).

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

Tabella 2.1 Numero di partecipanti all'istruzione e alla formazione formale in base al livello di istruzione e all'età

	Età 20-24	Età 25+	Totale
Livello di istruzione (di base, professionale, superiore)			
Scuola primaria	5.136	25.744	30.880
Secondaria inferiore	4.086	19.860	23.946
Secondaria superiore	83.340	27.263	110.603
Istruzione post-secondaria non terziaria		0	
Istruzione terziaria a ciclo breve		1.443	
Triennale o livello equivalente		237.129	
Magistrale o livello equivalente		274.317	
Dottorato o livello equivalente		29.193	
			707.511

Fonte: Eurostat, banca dati Eurostat «Alunni e studenti iscritti per livello di istruzione, sesso ed età (educ\_uae\_enra02)», visitata il 21/08/2017

## 2.2 Disposizioni

Nonostante l'assenza di un modello istituzionale stabile in Italia, è possibile individuare le seguenti aree principali di istruzione e formazione degli adulti:

### 2.2.1 Aiuta gli adulti a migliorare le loro abilità di base

Come affermato da Eurypedia, il settore «istruzione degli adulti» è sotto la responsabilità del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (<http://www.istruzione.it/urp/cpia.shtml>).

I principali fornitori di istruzione degli adulti sono i Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) e le scuole secondarie superiori, che sono responsabili dell'organizzazione e dell'insegnamento tramite percorsi educativi di secondo livello per adulti.

I CPIA offrono opportunità formative finalizzate all'ottenimento delle qualifiche rilasciate all'interno del sistema di istruzione tradizionale, nonché all'acquisizione di competenze di base di lingua italiana per stranieri.

I CPIA forniscono programmi corrispondenti all'istruzione di base fino al completamento dell'istruzione obbligatoria e corsi di lingua per stranieri immigrati<sup>2</sup>.

Le persone che possono iscriversi nei CPIA sono:

- adulti, anche stranieri, che non hanno completato la scuola dell'obbligo e che intendono ottenere la qualifica finale del primo ciclo di istruzione
- adulti, anche stranieri, che hanno completato il primo ciclo di istruzione e che intendono ottenere la qualifica finale del secondo ciclo di istruzione
- adulti stranieri che intendono iscriversi ai Percorsi di Alfabetizzazione e Apprendimento Italiano
- I giovani che hanno 16 anni e non possono frequentare le lezioni diurne

### *2.2.2 Aiuta gli adulti a ottenere una qualifica riconosciuta*

I governi regionali sono responsabili della pianificazione e del finanziamento di corsi di istruzione e formazione professionale per adulti.

A livello nazionale, attraverso l'INAPP - Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche il Ministero del Lavoro ha elaborato l'Atlante del Lavoro, che fornisce una classificazione dei principali processi di lavoro e aree dell'insieme delle attività lavorative. L'Atlante è accompagnato dal Repertorio Nazionale, uno strumento che raccoglie e classifica tutti i titoli di istruzione e formazione e le qualifiche professionali emessi in Italia<sup>3</sup>. Questi strumenti sono concepiti per creare una cornice comune per un quadro di formazione altamente differenziato a seconda delle regioni.

L'offerta per ottenere qualifiche riconosciute comprende corsi che rilasciano certificati di idoneità e qualificazione per l'esercizio di una professione, o certificati di qualifica e specializzazione. I corsi possono essere finanziati dalle Regioni o dai partecipanti. I corsi per le professioni di licenza regolati da normative specifiche (barbieri, estetiste, gestione dei rifiuti, servizi funebri, ecc.) sono generalmente forniti da operatori privati.

Non ci sono sviluppi recenti riguardo all'apprendistato per l'apprendimento degli adulti in Italia.

### *2.2.3 Aiuta gli adulti a sviluppare altre conoscenze e competenze, non per scopi professionali*

L'istruzione non formale a fini non professionali è particolarmente omogenea in tutta Italia, anche se non strutturata. Ogni ministero opera in modo indipendente in un determinato campo di competenza (ad esempio salute, cultura, difesa, interno, giustizia, ecc.). Questo è replicato nei vari livelli di governo locale. I programmi e le misure politiche vengono ideati in particolare per obiettivi speciali (ad esempio persone immigrate, emarginate, detenute,

---

<sup>2</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Italy:Adult\\_Education\\_and\\_Training](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Italy:Adult_Education_and_Training)

<sup>3</sup> ([http://nrpitalia.isfol.it/sito\\_standard/sito\\_demo/atlante\\_lavoro\\_dettagli.php](http://nrpitalia.isfol.it/sito_standard/sito_demo/atlante_lavoro_dettagli.php)).

tossicodipendenti, ecc.). Da questi programmi e misure politiche sono emerse solo occasionalmente forme appropriate di cooperazione tra le varie parti interessate, pubbliche e private.

Un ruolo particolare viene attribuito alle organizzazioni di economia sociale (cooperative di servizi, in particolare), organizzazioni di volontariato, associazioni di tutti i tipi e che operano in diversi settori (cultura, attività ricreative, ambiente, assistenza, ecc.). Si tratta di una vasta rete di organizzazioni particolarmente popolari in alcune parti del paese (Italia centrale e settentrionale). Tra il 2006 e il 2012 la percentuale di partecipazione a questo tipo di attività è passata dal 18,1% al 31,4% per le persone di età compresa tra i 18 e i 74 anni. Di questi, circa un terzo ha partecipato ad attività promosse da organizzazioni dell'economia sociale (Istat, 2013).

#### *2.2.4 Facilita la transizione verso il mercato del lavoro per i disoccupati o i soggetti a rischio di disoccupazione (PAML)*

Le disposizioni a favore dei disoccupati o dei soggetti a rischio di disoccupazione si sono rafforzate in Italia a seguito dell'adozione di politiche di flessicurezza a sostegno della riforma del mercato del lavoro e delle politiche attive del mercato del lavoro. In questo caso una legge nazionale (n. 183/2014) ha completamente riformato il sistema.

La nuova legge fa parte di una serie di misure volte a riformare il sistema delle prestazioni sociali, dei servizi di lavoro e delle politiche attive, a riorganizzare le norme sui rapporti di lavoro e sulle ispezioni e a proteggere e riconciliare le necessità di vita privata e vita professionale.

Lo scopo del Jobs Act è:

- sostenere le persone in cerca di lavoro;
- ridurre il numero di tipi di contratti di lavoro;
- rendere più semplici le norme per l'occupazione.

I governi regionali sono l'attore principale del sistema e sono coinvolti sia attraverso la rete dei Servizi per l'Impiego che attraverso agenzie di formazione pubbliche e private. In alcune città, anche i servizi sociali o l'orientamento al lavoro per i comuni svolgono il ruolo di facilitatori.

Vengono offerti corsi di formazione per tutti i disoccupati o per i lavoratori a rischio disoccupazione. La partecipazione è gratuita. L'offerta formativa è varia, e può includere: corsi annuali o biennali finalizzati ad una qualifica di base, corsi di specializzazione. Attività speciali sono dedicate anche alle persone con disabilità, agli immigrati stranieri disoccupati, ai giovani a «rischio».

### 2.2.5 *Aprire l'istruzione superiore agli adulti*

Il concetto di «adulti» nell'istruzione superiore in quanto tale non esiste. Secondo i criteri concretamente adottati dalle istituzioni pubbliche di istruzione superiore, gli attributi di una persona adulta presi in considerazione sono l'essere genitori, studenti che lavorano o studenti part-time.

Secondo una vecchia ma ancora utile classificazione, (Kyóstiò, 1972:9) il modello italiano può essere definito «gerarchico». Si tratta di un modello in cui vi è la tendenza a offrire l'opportunità di un'istruzione ulteriore ad un numero crescente di giovani, ma dove l'impostazione è ancora gerarchica e, in particolare, di differenziazione tra l'istruzione dell'élite e l'istruzione di massa.

Le misure politiche a sostegno del riconoscimento dell'apprendimento preliminare hanno un approccio restrittivo. Gli istituti di istruzione superiore non possono riconoscere più di 60 crediti a livello di triennale e 40 crediti a livello di magistrale. I crediti riguardano i certificati o gli esami precedenti. Nonostante questa norma generale, le università sono autorizzate (dalla legge 240/2010, art.14) a stabilire un accordo bilaterale con altre parti (esercito, ospedali, banche, ecc.) per riconoscere l'apprendimento basato sul lavoro dei loro dipendenti.

Il sostegno economico di base per gli studenti adulti è legato alla possibilità di ricevere borse di studio e buoni da parte dei governi statali e regionali (ad esempio nell'ambito del FSE). Viene preso in considerazione anche il diritto di detrazione fiscale per alcuni dei costi (contributi universitari). Il diritto al congedo formativo retribuito è previsto solo per i dipendenti nell'ambito dei contratti collettivi.

L'introduzione dell'e-learning nelle università italiane è disciplinata da decreti ministeriali (dal 17 aprile 2003).

Il numero di studenti adulti è solo parzialmente rilevante, perché un elevato numero di persone non termina gli studi nei tempi previsti. La percentuale di studenti fra i 30 e i 39 anni è stabile intorno al 10%.

### 2.2.6 *Permettere ai dipendenti adulti di sviluppare le proprie competenze legate al lavoro*

Le disposizioni relative possono essere distinte in due categorie:

1. formazione continua disciplinata in relazione alle esigenze delle imprese. Un ruolo particolare può essere attribuito ai Fondi paritetici interprofessionali. Questi fondi sono organizzazioni private promosse dagli organismi delle parti sociali che rappresentano i datori di lavoro e i lavoratori. Lavorano sulla base dell'autorizzazione e sotto il controllo del Ministero del Lavoro e finanziano piani di formazione decisi dalle imprese per i loro dipendenti.
2. Formazione continua e istruzione non regolamentate corrispondenti ad una scelta intenzionale del discente e delle organizzazioni offerte dal mercato o istruzione e

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

formazione. Questa parte dell'attività mostra i suoi effetti sulla partecipazione alle attività di apprendimento degli adulti. L'omogeneità in termini di organizzazione, attività e costi non è documentata perché questo settore non è ancora monitorato.

#### 2.2.7 *Altro (se presente)*

Dal 1 gennaio 2017, il «diritto soggettivo all'istruzione» è stato introdotto nelle aziende di ingegneria meccanica. L'accordo tra le parti sociali prevede il diritto ad almeno 24 ore di formazione. In assenza di corsi di formazione in azienda, il lavoratore ha diritto a partecipare a corsi esterni, con contributi aziendali fino a 300 euro. In questo caso, l'azienda si farà carico dei 2/3 delle 24 ore pagate (16 ore) mentre 1/3 delle ore saranno pagate dal lavoratore.

### **3.0 POLITICHE PER L'APPRENDIMENTO DEGLI ADULTI**

---

#### **3.1 Contesto**

##### *3.1.1 Distribuzione delle responsabilità relative all'apprendimento degli adulti*

Come descritto da Eurydice (CE, Eurydice, 2015), la base giuridica del sistema italiano di apprendimento degli adulti è caratterizzata dalla condivisione delle responsabilità tra diverse organizzazioni.

Dalla fine degli anni '50, le responsabilità e i servizi sono stati gradualmente decentrati, per cui alle Regioni, alle Province e ai Comuni sono stati attribuiti ruoli e compiti amministrativi, ad eccezione di quelli relativi alle materie espressamente riservate allo Stato. Nel 2014 le Province sono state trasformate in «organi istituzionali di secondo livello» e sono state create 10 città metropolitane speciali (Legge 56/2014).

Lo Stato dispone di autorità legislativa esclusiva in merito all'organizzazione generale del sistema di istruzione, tra cui: disposizioni generali, norme minime di istruzione, principi fondamentali, personale scolastico, monitoraggio della qualità, risorse finanziarie statali, scuole straniere e istituzioni culturali in Italia.

Le regioni organizzano la rete scolastica all'interno del proprio territorio. Le regioni hanno inoltre autorità sull'offerta di corsi di formazione professionale tramite agenzie accreditate. Tuttavia, le Regioni lavorano sempre in collaborazione con lo Stato (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Ministero del Lavoro) attraverso la Conferenza unificata Stato/Regioni.

A livello locale, le Province e i Comuni sono responsabili rispettivamente del livello secondario superiore e dei livelli inferiori dell'istruzione scolastica.

Le Regioni e i Comuni possono agire anche in tutti i campi dell'apprendimento non formale degli adulti. Il modello di governance verticale e orizzontale è stato soggetto a critiche e revisioni - attraverso la riforma della Costituzione - volte a ridurre la complessità e l'inefficienza.

##### *3.1.2 Principali strategie socio-economiche nazionali che disciplinano l'apprendimento degli adulti*

La frammentazione del sistema italiano di apprendimento degli adulti rende difficile individuare una strategia nazionale di apprendimento lungo tutto l'arco della vita che includa l'apprendimento degli adulti. I contenuti di una possibile strategia nazionale possono essere dedotti da un'analisi delle politiche settoriali.

Il sistema italiano di apprendimento degli adulti varia a seconda della gamma dei fornitori e della domanda individuale dei singoli e delle organizzazioni.

In Italia, la politica di apprendimento degli adulti è il risultato di varie politiche. Non si tratta di un obiettivo politico specifico. Le linee guida strategiche relative all'Obiettivo Tematico n. 10, «Maggiore parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce d'età», non individuano alcuna priorità chiara. Questo esempio ci aiuta a capire i motivi per cui il quadro politico italiano è frammentato. In verità questo si estende potenzialmente a tutte le politiche settoriali (agricoltura, sanità, povertà, digitalizzazione, ecc.). Le politiche settoriali non hanno quindi alcuna forma di coordinamento strategico, finanziario e organizzativo.

Ciò si riflette anche nella legislazione. Di fatto manca una legge quadro nazionale. I governi regionali seguono anch'essi la carenza di scelte nazionali. Tuttavia, vi sono numerose leggi e decreti che regolano e finanziano determinate attività e interventi settoriali. La Costituzione italiana prevede «il diritto dei privati di istituire scuole e istituti scolastici senza alcun costo per lo Stato». Ciò ha incoraggiato lo sviluppo di un sistema diffuso di apprendimento privato degli adulti, costituito da un forte sistema di economia sociale (che include varie associazioni) e da un mercato della formazione in risposta alla domanda delle imprese.

Per quanto riguarda il diritto individuale all'apprendimento degli adulti, è importante ricordare che la legge 53/2000 ha riconosciuto il diritto generale del lavoratore all'istruzione e alla formazione «continua» per tutto l'arco della vita e la possibilità di utilizzare congedi retribuiti o non retribuiti per la formazione. Allo stesso tempo, lo Stato ha introdotto alcune «formazioni obbligatorie» per i dipendenti (ad esempio nel campo della sicurezza sul posto di lavoro).

## **3.2 Quadro politico per l'apprendimento degli adulti**

### *3.2.1 Una sintesi dei principali sviluppi e modifiche dal 2010*

Modifiche nell'istruzione formale degli adulti

Dal 2014 il governo e il Parlamento hanno lavorato alla riforma scolastica chiamata semplicemente «La buona scuola<sup>4</sup>». Dopo l'approvazione parlamentare del 13 luglio 2015, il disegno di legge è stato varato come legge n. 107<sup>5</sup>. L'attuazione della legge avverrà gradualmente attraverso diversi regolamenti.

Il 7 aprile 2017 il governo ha approvato il Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61<sup>6</sup> «Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107. La revisione dell'istruzione scolastica professionale influisce sull'offerta regionale di istruzione e formazione professionale per i giovani adulti. Infatti, il decreto ha tra i suoi scopi la revisione dei programmi di studio al fine di evitare sovrapposizioni con la formazione professionale organizzata a livello regionale. A partire dall'anno scolastico 2018/2019, gli istituti professionali e i fornitori

---

<sup>4</sup> <https://labuonascuola.gov.it/>

<sup>5</sup> <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sq>

<sup>6</sup> <http://www.flcqil.it/leggi-normative/documenti/decreti-legislativi/decreto-legislativo-61-del-13-aprile-2017-revisione-dei-percorsi-dell-istruzione-professionale.flc>

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

regionali di istruzione e formazione professionale faranno parte della rete nazionale delle scuole professionali, creata per istituire un'offerta professionale più efficiente.

Allo stesso tempo, a seguito di una legge adottata nel 2012 e dopo un periodo di sperimentazione, un nuovo sistema educativo per gli adulti<sup>7</sup> è entrato in vigore in tutta Italia nell'anno accademico 2015/16 (DPR 263/2012). Il nuovo sistema riguarda solo il settore «istruzione scolastica per gli adulti» (CPIA).

Cambiamenti nelle politiche del mercato del lavoro

Il cambiamento più importante dopo il 2010 è l'introduzione di politiche attive del lavoro e l'adozione di un modello di flessicurezza che migliora la formazione.

La legge 28 giugno 2012 n. 92 relativa alle «Disposizioni sulla riforma del mercato del lavoro orientata alla crescita» è stata attuata con il decreto n. 13/2013 che stabilisce norme generali per il sistema nazionale di certificazione delle competenze. Il decreto rende operativo il nuovo sistema nazionale per la certificazione delle competenze; mira ad accrescere non solo le competenze professionali acquisite sul posto di lavoro, ma anche quelle acquisite nel tempo libero al fine di promuovere la mobilità, favorire l'incontro della domanda e dell'offerta sul mercato del lavoro, aumentare la trasparenza dell'apprendimento e il riconoscimento delle certificazioni a livello nazionale ed europeo.

Nel 2016 con l'adozione di un disegno di legge sul Jobs Act per lavoratori autonomi e «smart working» e la creazione dell'Agenzia per le politiche di lavoro attive (ANPAL) è stata istituita la rete nazionale di servizi per le politiche del lavoro e si è conclusa la fase di attuazione della legge 183/2014 (Jobs Act). Il nuovo sistema di servizi si basa sulla creazione di corsi personalizzati volti ad acquisire le competenze necessarie per un effettivo collocamento e trasferimento dei disoccupati nel mercato del lavoro. I beneficiari delle prestazioni a sostegno del reddito sono obbligati a partecipare a una formazione professionale personalizzata e a servizi di comunità. In caso di violazione degli obblighi, sono soggetti a sanzioni che vanno dalla riduzione alla sospensione o esclusione delle prestazioni.

Secondo la raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale del 2016 di riforma dell'Italia si sarebbe dovuti intervenire nel 2016 e nel 2017 per: «4. Attuare la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare rafforzando l'efficacia dei servizi per l'impiego. Adottare e attuare la strategia nazionale contro la povertà e rivedere e razionalizzare la spesa sociale». Nel settembre 2016, il governo ha emanato una serie di disposizioni complementari ai decreti per l'attuazione del Jobs Act riguardanti specifiche misure supplementari per le politiche attive del mercato del lavoro e un aumento dei finanziamenti a sostegno dell'apprendistato. È iniziata la seconda fase del programma Garanzia Giovani, che comprende, tra l'altro, il superbonus per la trasformazione degli stage (incentivi finanziari). Gli incentivi vanno ai datori di lavoro che assumono un giovane tra i 16

---

<sup>7</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Italy:Adult\\_Education\\_and\\_Training](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Italy:Adult_Education_and_Training)

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

e i 29 anni con un contratto a tempo indeterminato. Il Decreto Legislativo 24 settembre 2016, n. 185 ha funzioni correttive e ha adottato modifiche nelle procedure relative all'attivazione dei contratti di lavoro, all'istituzione di un Ispettorato Centrale e al rafforzamento della tutela dei lavoratori disabili. Contiene anche un intervento relativo alla sfida della lotta contro la povertà e la disoccupazione, aumentando radicalmente il sostegno finanziario alle «reti di sicurezza socioeconomiche» che cercano di impedire ai poveri o ai soggetti vulnerabili agli shock e alla povertà di scendere al di sotto di una certa soglia di povertà. Si tratta di una manovra che comporta sostanziali interventi passivi di politica del lavoro (riduzione degli oneri sociali per le imprese e aumento degli investimenti per le «reti di sicurezza socioeconomiche»). Le misure politiche attive sono meno diffuse.

Terzo settore ed economia sociale

L'economia sociale in Italia è caratterizzata da attività sociali e senza scopo di lucro. Sono realizzate da organizzazioni del «terzo settore» ispirate a principi quali la reciprocità e la democrazia. Gran parte di queste organizzazioni lavorano nel campo dell'istruzione.

La nuova legge sul terzo settore è stata approvata dopo il forte sviluppo del settore, che ha richiesto anni. Questa legge ha previsto un aumento degli investimenti del settore privato, nonché interventi mirati specificamente all'apprendimento degli adulti di gruppi vulnerabili.

La legge del 6 giugno 2016 (n. 106) delega al governo «la riforma del terzo settore, l'impresa sociale e la disciplina del servizio comunitario universale». La legge prevede una riforma globale di tutto ciò che è attribuibile al terzo settore: associazioni, volontariato, imprese sociali, cooperative sociali (nel 2011, secondo l'ISTAT nel 2012, 300 mila organizzazioni senza scopo di lucro impiegavano 681 mila dipendenti e 271 mila lavoratori esterni. Si stima che il settore produca un fatturato complessivo di 64 miliardi di euro, il 4,3% del PIL). Attraverso questa iniziativa si aumenta l'attrattiva degli investimenti nei rischi finanziari dell'economia sociale. Ciò porterà ad un aumento della qualità dei servizi offerti e alla formazione di una nuova generazione di lavoratori.

Inclusione attiva per combattere la povertà. La nuova legge sulla povertà (n. 33/2017) è importante perché agirà attraverso misure politiche basate sull'integrazione di diverse azioni educative, compresi i servizi, e promuoverà l'inclusione attiva.

La recente legislazione impone al governo di adottare «norme per combattere la povertà, la riorganizzazione dei servizi, il sistema di intervento e i servizi sociali». Sarà data priorità alle famiglie bisognose, a partire da quelle con figli a carico (cioè con meno di 18 anni), la previsione dell'impatto è del 50%. La legge prevede l'introduzione del «reddito di inclusione» e l'attivazione di servizi personalizzati (compresa l'istruzione formale e non formale). Le misure sono incentrate sull'azione delle comunità locali. Viene istituito il fondo per la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale (600 milioni di euro per il 2016 e un miliardo di euro dal 2017) per finanziare una legge globale di riforma delle politiche sociali (Social Act). Viene introdotta una misura nazionale per combattere la povertà basata sul principio dell'inclusione attiva, che prevede la disposizione di un progetto personalizzato per l'inclusione sociale, educativa e lavorativa dei beneficiari, sostenuta dall'offerta di servizi personali

(principio dell'universalismo selettivo) e mira a superare la frammentazione delle misure esistenti.

### Emergenza Migranti

In Italia non esiste un sistema di accoglienza uniforme per i migranti (Aida, 2016). Tuttavia, attraverso il sistema SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), gli immigrati possono partecipare ad attività educative per adulti.

Il sistema di accoglienza è articolato in fasi, distinguendo tra

Fase di primo soccorso e assistenza, operazioni che continuano a svolgersi nei centri istituiti nei principali luoghi di sbarco;

Prima fase di accoglienza, da attuare in centri collettivi esistenti o in centri da istituire con specifici decreti ministeriali o, in caso di indisponibilità di posti, in strutture «temporanee»; e

Seconda fase di accoglienza, effettuata nelle strutture del sistema SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). Durante questa fase possono svolgersi attività educative per adulti. Le attività di istruzione degli adulti comprendono: studio della lingua e della cultura italiana, formazione professionale, partecipazione a stage, istruzione non formale degli adulti.

Le misure politiche adottate per affrontare l'emergenza migrazione hanno prestato attenzione al primo soccorso e all'accoglienza dei migranti. Il numero dei migranti è in crescita e fuori controllo. I fondi a disposizione per le attività educative non crescono allo stesso ritmo. Gli interventi sono definiti localmente dai Comuni e sono volontari (Circolare del Ministero dell'Interno del 16 ottobre 2016: <sup>8</sup>« Regole per l'avvio di un sistema di ripartizione graduale e sostenibile dei richiedenti asilo e dei rifugiati su territorio nazionale attraverso lo SPRAR»)

### 3.2.2 *Principali atti legislativi che disciplinano l'apprendimento degli adulti*

L'analisi del quadro legislativo per l'apprendimento degli adulti in Italia porta a risultati paradossali. In realtà, non esiste una legge quadro nazionale sull'apprendimento degli adulti. Lo stesso va detto per ciascuna delle 20 regioni con potere legislativo. Le norme che disciplinano l'apprendimento degli adulti sono distribuite in articoli di un gran numero di leggi. I principali sono stati citati nei paragrafi precedenti. Alcune regioni (come la Provincia Autonoma di Bolzano) hanno leggi specifiche che, tuttavia, si riferiscono a sottosistemi di apprendimento degli adulti (istruzione e istruzione non formale).

Oltre alle suddette leggi nazionali, è necessario menzionare una nuova legge sul riconoscimento dell'apprendimento preventivo. Il sistema nazionale di certificazione delle competenze è disciplinato dall'art. 4, comma 58, della legge 92/2012. La legge definisce le norme generali e i livelli essenziali di prestazione per identificare e convalidare

---

<sup>8</sup> <http://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/02/ministroiderno11ottobre2016.pdf>

l'apprendimento acquisito in contesti non formali e informali. Il decreto legislativo n. 13 del 16/01/2013 individua due linee di intervento prioritarie:

- a) creazione del repertorio nazionale delle qualifiche di istruzione e formazione e delle qualifiche professionali;
- b) definizione degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze.

### 3.3 Obiettivi di politica quantitativa nazionale

Le politiche di apprendimento degli adulti in Italia non sono associate a obiettivi misurabili nel corso degli anni in termini di impatto. In particolare, la partecipazione all'istruzione e alla formazione degli adulti è considerata «fortemente influenzata da fattori socio-demografici (...), dal livello di istruzione, dall'età e dallo status occupazionale e professionale» (MLPS, Inapp, 2017:14). Per queste ragioni, probabilmente, gli obiettivi di apprendimento degli adulti sono espressi in termini molto generali e l'attenzione è concentrata sulla quantità di iniziative promosse, ma non sui risultati ottenuti.

Tabella 3.1 Obiettivi legati all'apprendimento degli adulti in politiche economiche più ampie, strategie per l'apprendimento permanente, legge quadro o legge esecutiva

Informazioni generali		Progressi verso l'obiettivo		
Obiettivo (cifra e data di raggiungimento)	Data di adozione (ad es. 31/03/2018)	Valore iniziale (alla data di adozione)	Valore corrente	Sintesi dei progressi rispetto all'obiettivo

### 3.4 Monitoraggio della qualità

L'Italia non dispone di un sistema nazionale di qualità per tutte le attività educative degli adulti. Le attività pubbliche dell'istruzione degli adulti rientrano sotto il controllo del Ministero della Pubblica Istruzione, mentre la supervisione delle attività di formazione professionale è di competenza delle Regioni.

L'accreditamento delle organizzazioni che forniscono formazione, e in alcune regioni dei formatori, costituisce finora il principale strumento per garantire la qualità della formazione offerta, finanziata con fondi pubblici. Per quanto riguarda la formazione, le regioni hanno progressivamente investito nel perfezionamento del sistema di accreditamento mediante una maggiore selettività verso i fornitori (D'Agostino, 2014). L'istruzione ha un proprio sistema di valutazione, così come la formazione continua. Entrambi sono sottodimensionati, in carenza

di personale e di fondi rispetto alla situazione in altri paesi (ad esempio Svezia, Regno Unito, Paesi Bassi). Il controllo della qualità si concentra principalmente sul rispetto delle norme amministrative e non garantisce né controlla il miglioramento continuo.

### **3.5 Futuri sviluppi politici**

La strategia generale che guida le politiche pubbliche in Italia mira a rafforzare i settori in cui persistono ritardi nel capitale umano, nella produttività e nelle infrastrutture, sostenendoli con opportuni stimoli macroeconomici attuati da quattro strumenti operativi: i) un'azione di riforma strutturale e uno stimolo per investimenti pubblici e privati; ii) una politica fiscale in grado di ridurre il rapporto tra debito e PIL; iii) riduzione del cuneo fiscale; iv) miglioramento del contesto imprenditoriale e della competitività del sistema italiano (MEF, 2016).

Questo è accompagnato da quella che possiamo definire una duplice strategia nell'apprendimento per gli adulti. Da un lato, per i gruppi vulnerabili, il raggiungimento degli obiettivi di apprendimento per adulti è rinviato fino alla crescita dell'economia, e gli effetti negativi che ne derivano vengono mitigati dallo Stato con il rafforzamento delle politiche sociali. D'altra parte, lo sviluppo e l'aumento delle competenze dei lavoratori altamente qualificati, dove gli individui e le aziende prevedono autonomamente investimenti nella formazione, sono sostenuti dallo Stato sia attraverso opportunità di deduzione fiscale delle spese, sia attraverso interventi pubblici a sostegno della ricerca e della innovazione.

Tutto questo è accompagnato dalla riforma della pubblica amministrazione per mettere in campo politiche per servizi di qualità per i cittadini e le imprese, al fine di semplificare e accelerare le misure amministrative, il codice dell'amministrazione digitale, la trasparenza nei contratti governativi e la riorganizzazione dei servizi pubblici locali. Ulteriori azioni riguarderanno la lotta contro la corruzione e la riforma della gestione pubblica. Ciò riguarda anche la governance generale del settore dell'istruzione e della formazione. Sono in atto interventi di sistema per sostenere e assistere le istituzioni educative nel migliorare la capacità di autodiagnosi, autovalutazione e valutazione e la capacità di innovare l'insegnamento adattandolo ai contesti locali.

Su iniziativa del Ministero della Giustizia sono in corso i lavori preparatori per una riforma legislativa del sistema penitenziario volta ad abbassare il livello dei recidivi, che in Italia è il più alto d'Europa, ampliando l'esecuzione penale al di fuori del carcere accompagnandola a nuovi metodi di educazione non formale.

Nell' «Accordo di partenariato per l'Italia, 2014-2020» (CE, 2014b) le priorità adottate dal governo italiano per l'utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei - Fondi ESI nel campo dell'apprendimento degli adulti sono così indicate: «I Fondi contribuiranno all'aumento del tasso di occupazione (almeno al 67-69%), alla riduzione della povertà e dell'esclusione (di 2,2 milioni di abitanti) e al miglioramento dell'adattamento dell'istruzione alle esigenze del mercato del lavoro entro il 2020» (CE, 2014b). Nel programma del FSE, gli obiettivi sono ulteriormente precisati come segue: «rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

le conoscenze, le capacità e le competenze lavorative e promuovendo percorsi formali flessibili attraverso l'orientamento professionale e la conferma delle competenze acquisite» (CE, 2014b). Gli investimenti previsti dal piano finanziario dei programmi operativi (che ammontano a 278,9 milioni di EUR) non sembrano consentire la previsione di modifiche sostanziali. Nel programma operativo dell'FSE per l'inclusione sociale «la scelta è stata quella di dare priorità alla riduzione della povertà assoluta (...) e di aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro» (CE, 2014b).

## **4.0 INVESTIMENTI NEI SISTEMI DI APPRENDIMENTO PER ADULTI**

---

### **4.1 Investimento totale nell'apprendimento per adulti e sviluppo nel tempo**

Non è possibile fornire dati affidabili sull'investimento totale nell'apprendimento per adulti in Italia. Gli unici dati attendibili possono essere ricavati dall'analisi della spesa media mensile delle famiglie. In Italia, ogni famiglia spende 2.524,38€ al mese. Di questa somma, lo 0,6% è destinato all'istruzione e il 5,2% alle attività ricreative, agli spettacoli e alla cultura (Istat, 2017).

Come affermato dall'OCSE (2017), la spesa pubblica per gli istituti di istruzione in Italia è diminuita del 14% tra il 2008 e il 2013. Il calo per gli altri servizi pubblici è stato inferiore al 2%. Italia quarto paese OCSE a investire di meno in termini di spese totali (provenienti da fonti pubbliche e private) per l'istruzione da primaria a terziaria nel 2013. La spesa pubblica relativamente bassa dell'Italia per l'istruzione non è dovuta alla bassa spesa pubblica in generale, ma al fatto che l'istruzione riceve una quota relativamente ridotta del bilancio pubblico.

L'Italia è all'ultimo posto nell'UE per la percentuale della spesa pubblica per l'istruzione (7,9% nel 2014 contro la media UE 10,2%) e la seconda più bassa per la cultura (1,4% rispetto al 2,1% media UE). La percentuale di spesa per la protezione sociale (41,8% rispetto al 40,4% nell'UE 28) è invece superiore alla media (Eurostat 2014). L'OCSE (2014) sostiene nella sua relazione che «se la riduzione della spesa pubblica non fosse stata compensata in parte da finanziamenti privati, la riduzione delle risorse a disposizione delle istituzioni del sistema educativo sarebbe stata ancora più importante».

Dal 2004 i Fondi interprofessionali hanno gestito in media 450 milioni di EUR all'anno (MLPS, 2015b). Occorre quindi tener conto del fatto che questa cifra rappresenta solo una frazione dei costi effettivi sostenuti dalle imprese per la formazione dei lavoratori. Nell'industria automobilistica le uniche «spese dirette» per la formazione possono raggiungere una media di 750 EUR all'anno per dipendente (vanno aggiunti i «costi indiretti» e la manutenzione del sistema di formazione aziendale). I finanziamenti sono utilizzati per assistere i datori di lavoro solo in casi eccezionali, per finanziare progetti speciali destinati a determinati settori economici (economia verde, economia digitale, ecc.). Nell'ambito del Piano di Investimenti per l'Europa sono stati concessi finanziamenti per progetti innovativi, per lo sviluppo delle infrastrutture e delle PMI. L'attuazione dei progetti promossi dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS, al centro del «Piano Juncker») sta già contribuendo a rilanciare gli investimenti privati; secondo gli ultimi dati si registrano ventinove iniziative tra cui accordi di finanziamento e progetti infrastrutturali, per 1,7 miliardi di risorse. Considerando l'effetto leva finanziaria è possibile attivare investimenti di circa 12 miliardi (MEF, 2015). Una parte di questi finanziamenti sarà destinata anche alla formazione continua.

## **4.2 Investimenti pubblici nazionali**

Non esistono dati aggregati sugli investimenti pubblici nazionali nelle politiche di apprendimento per adulti. Alcune fonti forniscono dati parziali su alcune misure specifiche (cfr. MPLS e INAPP, Rapporto sulla formazione continua 2015-2016, 2017). La valutazione della spesa pubblica per l'apprendimento degli adulti nel suo insieme è resa ancor più complessa dai vari sistemi di ripartizione dei costi che coprono tutte le seguenti misure: fondi per la formazione, incentivi fiscali per imprese e privati, sovvenzioni per le imprese, sovvenzioni per voucher / account di apprendimento individuali, prestiti, congedo di formazione, clausole di recupero (questo solo per il settore privato).

Un'analisi che copra l'intero panorama della spesa pubblica per l'apprendimento degli adulti potrebbe produrre una nuova visione della politica pubblica reale in questo campo.

## **4.3 Sostegno dell'UE tramite i fondi strutturali (principalmente FSE)**

Come previsto per il periodo di pianificazione 2014-2020, gli investimenti nell'apprendimento degli adulti sono inclusi in due obiettivi tematici:

L'obiettivo 10.3, «Maggiore parità di accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita per tutte le fasce d'età», è presente solo in alcuni programmi operativi regionali. Per quanto riguarda l'obiettivo specifico di innalzare il livello di istruzione della popolazione adulta, le azioni previste sono le seguenti:

- orientamento e valutazione delle competenze;
- alfabetizzazione e inclusione digitale per stimolare l'uso del web e dei servizi pubblici digitali.

L'obiettivo 10.4, «Aumentare le competenze della forza lavoro e facilitare la mobilità, l'ingresso/rientro di posti di lavoro», è presente in tutti i programmi operativi. Le azioni da sostenere sono le seguenti:

- interventi di formazione (anche su base volontaria) strettamente correlati alle esigenze dei nuovi entranti e rientranti al lavoro, rivolti principalmente a persone di età superiore ai 55 anni, disoccupati di lunga durata, persone con bassa istruzione, imprenditorialità e iniziative di formazione specializzate finalizzate all'economia verde, all'economia blu, ai servizi personali, sanitari e sociali, allo sviluppo del patrimonio e delle attività culturali;
- corsi di formazione relativi al rilascio di qualifiche incluse negli elenchi nazionali o regionali (compresi i corsi svolti su base volontaria) accompagnati, se del caso, da attività di orientamento;
  - aggiornamento delle competenze per l'intera forza lavoro (comprese le competenze elettroniche), per i lavoratori a breve termine, i lavoratori autonomi, i proprietari di microimprese, i membri delle cooperative;

## Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle competenze degli adulti

### Relazione completa sul paese - Italia

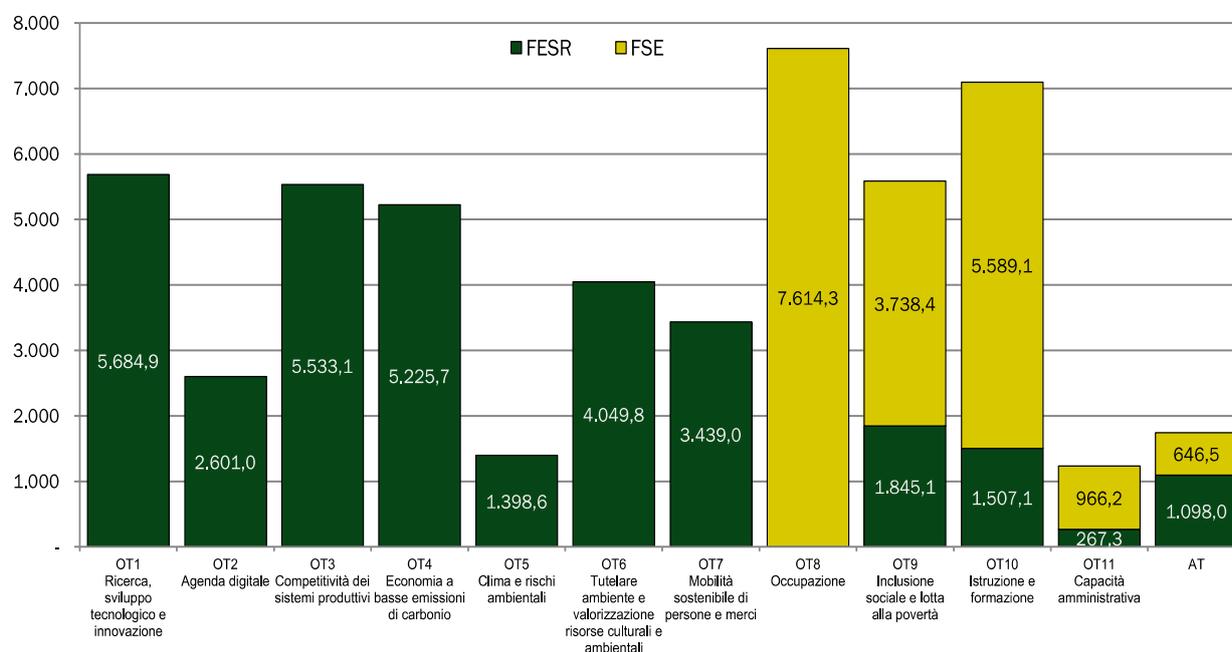
- tirocini e iniziative di mobilità, anche transnazionali, come opportunità privilegiate per l'apprendimento e la professionalizzazione.

In entrambi i casi, la partecipazione è prevista attraverso il repertorio nazionale di titoli di studio e di qualificazione professionale legati al quadro europeo delle qualifiche (EQF) e l'attuazione del sistema nazionale di certificazione delle competenze pubbliche. Ciò include lo sviluppo e/o il miglioramento dei servizi di orientamento e riconoscimento e la certificazione dei risultati di apprendimento conseguiti anche in contesti non formali e informali. In entrambi i casi, i principali beneficiari sono gli organismi di formazione, gli istituti di istruzione, le imprese, le università e gli istituti di ricerca. I principali gruppi bersaglio sono gli adulti con bassi livelli di istruzione e/o qualifiche e la popolazione in età lavorativa (inattivi, mai occupati, disoccupati e occupati).

#### 4.3.1 Sostegno dei fondi strutturali previsto nell'ambito del quadro finanziario 2014-2020

Il ruolo svolto dai fondi europei è essenziale per finanziare le politiche in relazione all'introduzione di processi innovativi. Di seguito è riportato un grafico delle dotazioni finanziarie (MEF, 2016:130) per obiettivo tematico alla conclusione dell'adozione dei programmi operativi FESR e FSE (in milioni di euro, compreso il cofinanziamento nazionale).

Immagine 4.1 Dotazioni finanziarie per obiettivo tematico alla conclusione dell'adozione dei programmi operativi FESR e FSE (in milioni di euro, compreso il cofinanziamento nazionale)



Fonte: Dipartimento per le politiche di coesione (MEF, 2016:130)

Gli investimenti per l'apprendimento degli adulti si concentrano principalmente sull'obiettivo 10. Tuttavia, non è possibile escludere che progetti specifici possano essere finanziati anche

nell'ambito di altri obiettivi. In base ai dati sul sostegno finanziario agli Stati membri tra il 2014 e il 2020, disponibili a luglio 2016 per la Commissione europea nell'ambito dei programmi operativi per il Fondo sociale europeo (FSE), il sostegno finanziario previsto dall'UE per la priorità di investimento che mira più direttamente all'apprendimento degli adulti (ossia la priorità di investimento 10.3) è pari a 278,9 milioni di EUR. Tuttavia, per il periodo 2014-2020, come previsto dall'accordo di partenariato (CE, 2014b, sect.1A:261 e 271) per l'obiettivo 10.3 (innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta) dovrebbero essere stanziati dall'UE 197 milioni di EUR. Ci si aspetta uno stanziamento di 489 milioni di EUR per l'obiettivo 10.4, ossia per aumentare le competenze della forza lavoro e facilitare la mobilità e l'inserimento/reimpiego. Sono attesi 1 397,9 milioni di EUR per l'assistenza tecnica, di cui 361,6 milioni dal FSE e il resto dal FESR. La situazione cambierebbe poco anche con l'inclusione dei fondi per l'Obiettivo 9.2 (Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone più vulnerabili), ovvero oltre 500 milioni di EUR. Questo finanziamento sarebbe destinato solo in parte ad interventi e servizi per l'inclusione attiva, quali: servizi comunali di assistenza all'occupazione, assistenza educativa a domicilio, apprendistato, borse di lavoro.

#### *4.3.2 Sostegno dell'UE tramite i fondi strutturali (principalmente FSE) fornito nell'ambito del quadro finanziario 2007-2013*

I dati per l'utilizzo del FSE per l'apprendimento degli adulti in Italia sono limitati. La serie di priorità del FSE riguarda potenzialmente anche le azioni di apprendimento degli adulti, ma non è chiaro quanti dei fondi siano stati destinati a questo settore. Le principali priorità del FSE per il periodo 2007-2013 in Italia legate all'apprendimento degli adulti sono le seguenti:

- adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori;
- miglioramento dell'accesso all'occupazione e dell'inclusione sostenibile nel mercato del lavoro;
- inclusione sociale delle persone svantaggiate e lotta contro la discriminazione sul posto di lavoro;
- sviluppo del capitale umano;
- partenariati e accordi per promuovere le riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione sul posto di lavoro

Inoltre, solo per quanto riguarda l'obiettivo di convergenza:

- ampliare e migliorare gli investimenti nel capitale umano;
- rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza della PA e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale e, se del caso, delle parti sociali e delle organizzazioni non governative.

#### **4.4 Efficacia degli investimenti**

Le relazioni di valutazione del settore delle politiche e degli investimenti sono incentrate sui risultati amministrativi. Non esistono valutazioni d'impatto sulle politiche di apprendimento

per adulti. Si può dire che l'impatto degli investimenti a favore dei gruppi vulnerabili rimane il più problematico. Le nuove leggi approvate nel 2015 e nel 2016 miglioreranno la situazione. Gli investimenti pubblici per aumentare l'accesso dei gruppi vulnerabili restano difficili e limitati.

La possibilità di attivare risorse pubbliche per l'apprendimento degli adulti in gruppi vulnerabili è garantita, ma varia a seconda del tipo di politiche. Le persone che rientrano nel quadro delle politiche di flessicurezza o delle leggi di sostegno sociale accedono alle risorse attivando misure a loro favore in una dimensione individuale (voucher individuali e piani individuali). In altri casi, le possibilità di attivare risorse pubbliche sono legate alla natura ciclica dell'emissione di avvisi e dell'approvazione di progetti speciali del FSE destinati ai gruppi vulnerabili. Tuttavia, la valutazione della Commissione europea (CE, 2015) evidenzia due elementi di debolezza nell'uso del FSE (2007-2013), riferendosi alla mancanza di attenzione ai seguenti temi:

- parità di genere
- gruppi vulnerabili e in generale politiche di inclusione sociale

Nel complesso, tuttavia, le risorse sono insufficienti per attivare livelli di partecipazione che producano un impatto significativo sull'aumento della partecipazione dei gruppi vulnerabili all'istruzione degli adulti o all'apprendimento permanente. Il primo problema che riduce l'efficacia delle politiche pubbliche è il basso volume di investimenti. Il FSE è lo strumento finanziario che contribuisce maggiormente all'attuazione dell'ampliamento degli interventi di politica pubblica.

Tuttavia, il problema rimanente è quello della disparità tra investimenti pubblici e privati per la formazione, che riduce le possibilità per i primi di svolgere un ruolo di redistribuzione a favore dei gruppi vulnerabili. Questo fenomeno è accentuato da altre preoccupazioni legate all'impossibilità di utilizzare le risorse disponibili. Di conseguenza, va considerato il problema dell'efficienza della spesa pubblica. Una recente indagine che ha riguardato gli anni successivi al 2006 ha individuato importanti risorse statali destinate alla formazione e non utilizzate dalle Regioni per periodi di tempo significativi. Inoltre, è emerso che le Regioni hanno indirizzato risorse per la formazione continua verso il finanziamento di politiche passive per sostenere il reddito dei lavoratori disoccupati o a rischio di esclusione dal mercato del lavoro (MLPS, 2015b).

Gli investimenti pubblici per migliorare i metodi di insegnamento si sono concentrati principalmente sull'apprendimento a distanza. Oggi ci sono numerose piattaforme finanziate con fondi pubblici. Tuttavia, non esiste un sistema nazionale per la formazione a distanza.

## **5.0 VALUTAZIONE DELLE POLITICHE ESISTENTI**

---

Le seguenti sottosezioni valutano la politica esistente attraverso il prisma dei sei fattori chiave di successo per un'efficace politica di apprendimento per adulti individuati in un recente studio.<sup>9</sup>

### **5.1 Sviluppare l'interesse dei discenti per l'apprendimento**

- a) Impegno della politica per aumentare la consapevolezza dei benefici dell'apprendimento

Le azioni mirate ad accrescere la consapevolezza dei benefici dell'apprendimento sono guidate dalle organizzazioni che attuano programmi di istruzione per adulti. Nei progetti di formazione territoriale i programmi sono promossi da associazioni o reti di parti interessate. Nei progetti aziendali tali azioni possono anche assumere forme molto elaborate, che coinvolgono i futuri partecipanti nel processo di pianificazione.

Le politiche pubbliche mirate esplicitamente a favorire l'emergere di una nuova domanda di formazione (ossia adulti a rischio di esclusione sociale) si basano principalmente su misure di «formazione obbligatoria». Questo approccio caratterizza tutte le misure relative alle nuove politiche di flessicurezza e di «inclusione attiva» (povertà), nonché le politiche che mirano a introdurre nuovi standard di qualità nelle attività produttive, nelle imprese, nelle professioni (medici, ingegneri, avvocati, ecc.). In questi casi, l'ottenimento di una certificazione e l'adempimento formale delle disposizioni di legge costituiscono la principale motivazione della partecipazione. Tuttavia, la formazione obbligatoria ha un costo per coloro che partecipano. È gratuita quando è collegata a politiche di flessicurezza e inclusione attiva. Le persone interessate sono sostenute dai servizi per l'impiego nella definizione del loro piano di formazione e nella scelta dei fornitori. In questi casi si pone il problema di investimenti insufficienti e quindi di un'offerta limitata per quantità e tipo.

- b) Fornire una guida mirata per i discenti sulle opzioni di apprendimento

I servizi di orientamento sono gestiti in modo indipendente da fornitori di istruzione e formazione, che spesso sono in concorrenza tra loro. Ciò comporta il rischio che l'orientamento venga distorto dal marketing. Il caso dei servizi che accompagnano le misure di flessicurezza (cfr. sezione 3.2.1) è diverso. Tali servizi dovrebbero avere un carattere indipendente rispetto all'offerta di formazione. L'adozione per legge di strumenti quali i piani individuali (occupazione e formazione) dovrebbe in parte proteggere i cittadini dai conflitti di interesse dei fornitori. L'introduzione di voucher individuali potrebbe rafforzare la libertà di scelta rispetto agli interessi dei fornitori delle formazioni. Tuttavia, l'uso di «liste chiuse» comporta

---

<sup>9</sup> Fattori chiave di successo che indicano la forza delle prove (disponibili in tutte le lingue): <https://epale.ec.europa.eu/en/policy-tool/key-success-factors>; Studio «Un'analisi approfondita delle politiche di apprendimento degli adulti e della loro efficacia in Europa»: <https://epale.ec.europa.eu/sites/default/files/final-report-20150817-en.pdf>

una restrizione della libertà di scelta e della concorrenza (ad esempio, i corsi di inglese sono offerti da organizzazioni convenzionate con potere decisionale e non da scuole di lingue).

c) Coinvolgere le parti sociali

Tutte le organizzazioni che partecipano ai diversi tipi di comitato o di commissione tripartita per la pianificazione delle politiche di formazione e di occupazione possiedono o controllano organizzazioni che poi contribuiscono al recupero delle risorse destinate alla formazione. I comitati sono creati per legge o per decreto. Ciascun settore politico specifico può decidere che il proprio comitato sia istituito e presieduto dall'istituzione pubblica che l'ha promosso e che seleziona i partecipanti. Questo modello coinvolge attivamente le parti sociali - talvolta anche in forme associate - nella promozione e nel reclutamento di discenti adulti per i programmi di formazione. Vi è il rischio di essere esposti a conflitti di interesse. Si tratta di un modello che ha portato alla creazione di un oligopolio a favore dei fornitori appartenenti alle parti sociali. Questi fornitori sono inoltre attivi principalmente nel mercato della formazione finanziata dal pubblico e non sono riconosciuti nel mercato privato dell'istruzione e della formazione degli adulti. Ciò può dipendere dalla scarsa competitività della loro offerta. Questo contrasta con la gestione dei processi che influenzano lo sviluppo e la realizzazione di piani formativi aziendali prodotti autonomamente dalle aziende e finanziati dai Fondi Interprofessionali. In questo caso l'intero processo è gestito dalle società interessate.

Fornire esperienze di apprendimento introduttive appropriate per i discenti

L'offerta di apprendimento introduttivo si sta lentamente diffondendo. Fa parte dei servizi di «orientamento formativo». Con la diffusione delle piattaforme di e-learning, l'attività introduttiva viene svolta online. «Orientamento formativo» è una formazione a breve termine progettata per attrarre i discenti verso ulteriori programmi.

## **5.2 Aumentare gli investimenti dei datori di lavoro nell'apprendimento**

La diffusione dei tirocini ha accresciuto l'impegno delle imprese a partecipare alla formazione sul posto di lavoro per numerosi giovani e adulti, italiani e immigrati. I tirocini hanno lo scopo primario di portare a un impiego a tempo pieno. Contribuiscono anche alla diffusione della cultura dell'apprendimento. Il loro successo dipende dalla durata e dalla qualità dei mentori aziendali. A questo tipo di intervento si aggiunge l'impegno delle aziende nell'apprendistato di secondo livello per una qualifica professionale (per giovani dai 18 ai 29 anni).

La misura principale in questo settore riguarda l'introduzione di un obbligo per i datori di lavoro di versare lo 0,30% dei salari soggetti all'obbligo contributivo ordinario per il finanziamento della formazione (legge 845/1978, art. 25) e la successiva istituzione di Fondi Interprofessionali (D.Lgs. 150/2015, che riformula l'articolo 118, comma 2, della legge costituzionale: legge n. 388/2000). Nel corso degli anni lo Stato ha indirizzato grandi quote di questo fondo verso le politiche passive del mercato del lavoro (come l'assicurazione contro la disoccupazione, il sostegno al reddito e altri tipi di misure politiche non destinate a migliorare l'occupabilità delle persone), la flessicurezza e la copertura delle spese per la costruzione del

sistema di informazione sulla formazione professionale (MLPS, 2015b). Tuttavia, una parte del prelievo sugli stipendi dovrebbe tornare a cofinanziare i programmi di formazione continua delle imprese per i lavoratori.

Il «prelievo di gestione» dello 0,30% ha avuto effetti positivi. Nel 2014 i Fondi hanno approvato oltre 31 000 piani di formazione aziendale, coinvolgendo 59 000 imprese (MLPS, 2015b). Ci sono tre aspetti problematici da evidenziare:

- Solo il 36% delle aziende coinvolte ha meno di 50 dipendenti. In Italia circa il 99% delle aziende ha meno di 50 dipendenti. Queste aziende impiegano il 61% della forza lavoro.
- Oltre il 40% dell'attività è stata dedicata alla formazione obbligatoria per la sicurezza sul posto di lavoro e la tutela dell'ambiente.
- I costi di gestione del Fondo sono elevati.

Tuttavia, è positivo che i lavoratori con livelli di istruzione inferiori siano ampiamente coinvolti (50,4%).

Il miglioramento dei moduli per la detrazione fiscale per la formazione può essere una misura più efficace. Potrebbe costituire un maggiore incentivo e avere un impatto potenzialmente su tutte le imprese. Ciò ridurrebbe anche i costi operativi, che sono attualmente molto elevati.

### **5.3 Migliorare l'equità di accesso per tutti**

Gli interventi di formazione incentrati su aspetti specifici dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei beneficiari della protezione internazionale, nonché sulla protezione umanitaria, fungono da esempi di modelli politici per la parità. In questo campo è stato adottato un modello integrato basato sull'interrelazione delle seguenti misure:

- vitto e alloggio
- mediazione linguistica e culturale
- orientamento e accesso ai servizi locali
- formazione e riqualificazione professionale
- orientamento e supporto per l'inserimento nel mondo del lavoro
- orientamento e supporto per la ricerca di un'abitazione
- orientamento e supporto per l'inserimento sociale
- tutela giuridica
- protezione psico-sociale della salute

Il modello integrato è stato efficace nei casi in cui pienamente implementato. Il problema deriva dalle numerose barriere amministrative che ostacolano l'accesso degli immigrati a fare uso di qualsiasi tipo di diritto. Il sistema di procedure associate alla gestione dei flussi migratori si è rivelato arbitrario e incerto, favorendo la proliferazione di situazioni di irregolarità amministrative che hanno contribuito all'indebolimento sociale degli immigrati,

ma anche alla diffusione di sentimenti di paura e processi di auto segregazione difensiva (Commissione per l'indagine sull'esclusione sociale, 2010).

I cittadini italiani disoccupati possono avvalersi delle misure previste dal Jobs Act precedentemente descritto. I cittadini italiani e gli immigrati avranno anche a disposizione dei corsi promossi dai centri provinciali per l'istruzione degli adulti. Il riconoscimento dell'apprendimento preliminare non è ancora attuato nonostante gli investimenti e le norme generali approvate con la legge n. 92 del 2012 e poi con il decreto n. 13 del 2013 e successivi atti governativi. Gli interventi a favore delle sezioni svantaggiate sono affidati principalmente agli enti del terzo settore e ai sindacati. Questo segue la tradizione storica italiana: dal XIX secolo associazioni e sindacati hanno svolto un ruolo centrale nello sviluppo dell'istruzione per tutti gli adulti. Inoltre, durante l'ultima crisi economica, il terzo settore ha registrato una tendenza anti ciclica.

#### **5.4 Fornire offerte di apprendimento rilevanti**

Le azioni incentrate sulla comprensione e l'identificazione dei bisogni e delle motivazioni dei discenti sono svolte principalmente nell'ambito di misure che prevedono piani individuali di formazione e miglioramento (Jobs Act e Social Act). Queste azioni sono presenti anche, entro i limiti prescritti, nella formazione continua promossa dalle imprese, solitamente preceduta da un'analisi individuale delle esigenze formative (13.908 progetti individuali su un totale di 187.381 progetti imprenditoriali finanziati dai Fondi Interprofessionali — MLPS, 2015b-).

L'identificazione delle competenze attuali e future richieste dai datori di lavoro viene effettuata da vari organismi. Quello più frequentemente utilizzato è gestito dall'Unione Italiana Camere di Commercio, Industria e Agricoltura, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e con l'Unione europea, e ha prodotto nel 1997 il «Sistema Informativo per l'Occupazione e la Formazione» Excelsior (<http://excelsior.unioncamere.net>), che ricostruisce annualmente e trimestralmente il quadro di previsione della domanda di lavoro e delle esigenze professionali e formative espresse dalle aziende, fornendo orientamenti per supportare le scelte di programmazione per le politiche di formazione, orientamento e lavoro. Questo tipo di servizio consente la programmazione a breve termine. Tuttavia, a medio e lungo termine mancano studi di previsione che migliorerebbero lo sviluppo di programmi per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro.

L'innovazione e la flessibilità nell'erogazione dell'offerta di apprendimento si riflettono principalmente nelle politiche regionali, che negli ultimi 15 anni hanno sviluppato sistemi regionali di formazione a distanza e modelli strutturati di percorsi formativi. Questi moduli sono collegati alle banche dati di analisi regionali delle competenze dei vari professionisti. Al momento non esiste una banca dati nazionale.

Nel settore privato, anche le società quotate in borsa con piani di sviluppo ambiziosi e solidi accompagnano i loro progetti con lo sviluppo pluriennale delle risorse umane (sia tecnico che manageriale). Questi progetti sono coperti da clausole di segretezza e sono autofinanziati.

La coerenza dei piani di formazione con le esigenze di base delle aziende in crescita viene rafforzata grazie all'uso diffuso di nuovi software gestionali.

### **5.5 Fornire un apprendimento di alta qualità**

I sistemi di monitoraggio e valutazione dei programmi di apprendimento per adulti sono deboli e si basano principalmente su misure di accreditamento ex ante. Nel sistema scolastico vengono introdotti nuovi modelli di valutazione che hanno un impatto marginale sull'istruzione degli adulti. Fino al 2015 sono stati incentivati i tre canali di commutazione del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV): autovalutazione delle istituzioni educative, valutazione esterna e valutazione della leadership scolastica.

La formazione di educatori adulti specializzati non esiste e qualsiasi insegnante è abilitato all'insegnamento per adulti. Per coloro che desiderano specializzarsi nella formazione iniziale degli insegnanti per adulti esistono master universitari di due anni, ma non sono obbligatori. Il tasso di collocamento è elevato (80% entro 12 mesi dalla conclusione: <http://www.almalaurea.it>), ma tali master formano specialisti e manager di formazione. I master sono monitorati ogni anno e valutati per la qualità dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (ANVUR: <http://www.anvur.org>).

Il decreto n. 616 del 10 agosto 2017 disciplina come ottenere la formazione necessaria, dopo la laurea, per diventare insegnante. Il suddetto decreto recepisce le disposizioni del D.Lgs. N. 59/17, legge esecutiva 107/15. Si crea un nuovo sistema di reclutamento, denominato FIT - Formazione Iniziale, Tirocinio e Inserimento, che tuttavia non fornisce nulla di specifico per la formazione degli insegnanti nell'istruzione per adulti.

### **5.6 Garantire politiche coerenti**

Le politiche pubbliche tendono ad affrontare la necessità di un coordinamento politico attraverso la creazione di speciali organismi di coordinamento. Le funzioni sono spesso limitate al loro campo specifico. Ciò non aiuta a superare il problema fondamentale, cioè un quadro frammentato.

La situazione è ulteriormente aggravata dalla complessità di un contesto nazionale caratterizzato da 20 diversi sistemi regionali. Potrebbe essere migliorata mediante un processo semplificato, avviato attraverso ulteriori riforme delle politiche del mercato del lavoro e della formazione professionale. Il ruolo dei Comuni, importante per le politiche sociali, si è indebolito a causa della riduzione della spesa pubblica.

La creazione di una base di conoscenze sulle migliori pratiche nell'apprendimento degli adulti è affidata principalmente a studi settoriali ed episodici sulle misure e sulle politiche dell'istruzione degli adulti<sup>10</sup>. Gli studi sull'impatto delle misure sono rari. La scelta della politica

---

<sup>10</sup> [www.mutual-learning.eu](http://www.mutual-learning.eu); <http://adapt.it/englishbulletin/wp/list/>; <http://www.isfol.it/temi>

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

da attuare deriva dalle aspettative (e dalla capacità e volontà di investire) e non dalla  
valutazione dei risultati conseguiti.

## **6.0 FORZA E DEBOLEZZE DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE DEGLI ADULTI**

---

### **6.1 Punti di forza**

Per l'identificazione dei punti di forza principali, partiamo da alcune considerazioni preliminari:

- L'Italia fa parte di 10 Paesi europei con il maggior numero di organizzazioni economiche sociali (Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, 2013), molte delle quali operano nel campo dell'apprendimento degli adulti. «Queste iniziative dal basso verso l'alto sono espressioni concrete di un crescente senso di responsabilità da parte dei cittadini e rappresentano una "risposta endogena" della società per correggere i fallimenti del mercato e le carenze delle politiche pubbliche. Tutte queste organizzazioni si basano su motivazioni, comportamenti e principi (come la solidarietà, la reciprocità e la partecipazione diretta al management, la ricerca della giustizia e dell'uguaglianza, la responsabilità per il conseguimento dell'impatto sociale) che sembrano particolarmente adatti ad affrontare le sfide legate alla gestione responsabile dei beni collettivi, in cui il diritto di proprietà deve essere bilanciato con il dovere di custodia a beneficio delle generazioni attuali e future» (Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, 2013:17).
- Tra il 2007 e il 2014, circa 5,8 milioni di partecipanti sono stati coinvolti nei progetti lanciati dal FSE (MLPS, 2015b.). Ciò significa che sul totale di 6,5 milioni di partecipanti all'apprendimento degli adulti (MLPS, 2015b e Istat, 2013) circa 800 000 sono sostenuti dal FSE. Inoltre, circa 400 000 adulti ogni anno hanno accesso all'istruzione per adulti offerta dallo Stato (Indire, 2013). Pertanto, l'80% dei partecipanti ha accesso alle opportunità per l'istruzione degli adulti attraverso finanziamenti privati e/o del terzo settore.
- L'Italia mostra valori inferiori alla media OCSE-PIAAC per quanto riguarda le competenze di lettura, scrittura e calcolo. Per quanto riguarda le altre competenze definite dall'OCSE, quali le capacità di elaborazione dell'informazione o le capacità di risoluzione dei problemi, l'Italia supera la media OCSE-PIAAC nella frequenza di utilizzo di tali competenze sul posto di lavoro. L'Italia ha una delle medie più alte di risoluzione di problemi sul posto di lavoro tra tutti i paesi partecipanti all'indagine. (Isfol, 2014).

Da queste osservazioni individuiamo tre punti di forza chiave del modello italiano:

Una parte importante della partecipazione alle attività educative degli adulti è dovuta al sostegno delle famiglie e delle imprese. Inoltre l'economia sociale, delle associazioni e del volontariato ha svolto da secoli un ruolo chiave nell'educazione degli adulti in Italia e va considerato.

Forti risultati nel campo della risoluzione di problemi nello studio PIAAC devono essere collegati alla particolare struttura produttiva del paese, costituita principalmente da piccole e medie imprese manifatturiere. In tali contesti, la struttura organizzativa è generalmente

piatta e costringe i lavoratori ad affrontare quotidianamente le sfide della risoluzione di problemi e della produzione di nuove conoscenze sui prodotti e sui processi.

La riforma delle politiche del mercato del lavoro deve essere rafforzata e l'avvio di un modello di flessicurezza dovrebbe comportare un aumento significativo della partecipazione e della formazione per i gruppi vulnerabili (le informazioni statistiche su questo punto sono state precedentemente indicate nella relazione).

## **6.2 Debolezze**

Le principali debolezze sono già state illustrate nei paragrafi precedenti. In sintesi, va ricordato che il modello di welfare italiano non si basa sul principio dell'universalismo che concede l'accesso a prestazioni e servizi basati sulla cittadinanza, ma si ispira al principio di sussidiarietà e al predominio dei regimi di previdenza sociale, offrendo un livello medio di smercificazione e un alto grado di stratificazione sociale. Questo modello offre benessere sub-protettivo e crea disuguaglianze soprattutto tra i giovani, a seconda delle risorse delle loro famiglie (CE, 2012).

I nodi principali riguardanti l'educazione degli adulti in Italia secondo l'autore sono:

Bassi livelli di istruzione della popolazione adulta e tendenza al ristagno (-2,1% persone scarsamente qualificate in 10 anni). Ciò è ancora più evidente quando si considerano i livelli di istruzione, unitamente ai dati PISA e al numero crescente di NEET. Non ci sono piani che lascino intravedere un miglioramento del livello di competenze di quel numero significativo di giovani e adulti che hanno già lasciato il sistema scolastico.

La partecipazione alle attività educative degli adulti è bassa e anche tra gli strati privilegiati della partecipazione della popolazione non supera il valore di riferimento europeo del 15%. Ciò riduce la propensione alla formazione anche dei gruppi vulnerabili. Il raggiungimento del benchmark europeo entro il 2020 è impossibile, perché richiederebbe un aumento significativo degli investimenti pubblici e privati. Le strategie macroeconomiche in atto sono caratterizzate dal rinvio di nuovi investimenti per superare la crisi, verso il consolidamento delle finanze pubbliche. Questo approccio prevede processi di ottimizzazione della spesa pubblica (ad esempio il finanziamento di misure di flessicurezza), ma non consente l'attivazione degli investimenti necessari per produrre cambiamenti nello stanziamento delle risorse, in particolare al fine di finanziare la crescita della domanda individuale e collettiva di competenze. Tuttavia, i finanziamenti pubblici sono ancora diretti a sostenere i paradigmi politici esistenti, sebbene si possa sostenere che i dispositivi e i sistemi correlati abbiano contribuito a creare gli attuali squilibri: mancanza di un quadro strategico, mancanza di conoscenze sull'impatto atteso delle politiche, in particolare sui gruppi vulnerabili, finanziamento di un mercato pubblico dell'istruzione degli adulti dominato da un sistema oligopolistico.

La mancanza di risorse finanziarie indebolisce l'azione di gestione dell'apprendimento degli adulti. Molte leggi affermano semplicemente principi che non possono essere rispettati.

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

L'attuazione del decentramento amministrativo è iniziata nel 1970, oltre un secolo dopo la nascita dello Stato italiano. Nei primi decenni di decentramento, i governi regionali hanno approvato leggi regionali sull'educazione degli adulti. Negli ultimi anni la loro azione nel campo dell'apprendimento degli adulti si è limitata alla gestione del Fondo sociale europeo e agli interventi educativi nel campo delle politiche sanitarie e sociali (normalmente affidate alle imprese dell'economia sociale). Anche la capacità dello Stato di intervenire nel campo dell'apprendimento degli adulti è ostacolata dalle debolezze del sistema della pubblica amministrazione, sebbene sia in corso una profonda riforma in questo settore. La debolezza del quadro amministrativo e finanziario ha accentuato la frammentazione dei processi di azione politica. La definizione di forti priorità politiche a livello nazionale (come il Jobs Act) ha consentito un migliore coordinamento e, laddove possibile, un intervento più efficace.

## **7.0 NECESSITÀ DI ULTERIORI RIFORME E ORIENTAMENTI POLITICI**

---

### **7.1 Problemi di orientamento**

Nel 2013, dopo la pubblicazione dei risultati del PIAAC, il Ministero del Lavoro e il Ministero della Pubblica Istruzione hanno istituito una commissione di esperti con il mandato di proporre misure specifiche per migliorare i percorsi educativi e formativi al fine di accrescere e arricchire le competenze degli adulti (Ministero, 2014). Le azioni strategiche proposte sono essenzialmente preventive e mirate principalmente a migliorare l'istruzione e la formazione formale, nonché a contrastare gli abbandoni scolastici precoci. In termini di politiche del mercato del lavoro, l'importanza strategica è attribuita ad un sistema di certificazione delle competenze che garantisce la reciproca permeabilità tra il mondo del lavoro, dell'istruzione e della formazione.

Per quanto riguarda le misure specifiche da adottare a breve termine, vengono presentate le seguenti indicazioni:

- azioni destinate ai NEET
- azioni rivolte agli adulti in generale, in particolare alle donne che non lavorano, alle persone inattive e agli anziani
- azioni destinate agli adulti disoccupati e a rischio di disoccupazione
- azioni volte a stimolare le imprese a sviluppare e utilizzare le competenze dei lavoratori, sia uomini che donne.

Una strategia pubblica equilibrata ha il compito di spingere talenti e leader verso obiettivi impegnativi, come gli obiettivi Industria 4.0 e Industria 5.0. Allo stesso tempo, una strategia di apprendimento degli adulti deve anche ridurre il rischio che le politiche pubbliche accrescano la percezione di una crescente povertà educativa. La distanza educativa tra gli strati di popolazione è in aumento. Affrontare l'incapacità dei giovani e degli adulti di raggiungere un livello minimo riconosciuto di competenze è il compito primario delle politiche pubbliche di apprendimento degli adulti.

#### *7.1.1 Le sfide*

Fino a poco tempo fa, prevaleva una politica di contenimento delle emergenze nei confronti dei gruppi vulnerabili (ad esempio migranti, NEET, anziani, ecc.) attraverso risposte specifiche e interventi momentanei. Oggi la sfida per l'Italia è quella di definire l'offerta di competenze di cui il Paese ha bisogno per garantire la sua partecipazione alla nuova rivoluzione industriale (Industria 4.0) caratterizzata da nuovi modelli produttivi basati sull'incorporamento dell'intelligenza in tutti gli oggetti della produzione industriale, oltre che nelle abitazioni e negli ambienti di lavoro. La creazione dell'innovazione e il suo utilizzo mirano oggi allo sviluppo del capitale umano, dotato di qualità più raffinate di quelle richieste dalle precedenti epoche industriali.

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

Non sono necessarie solo riforme per affrontare questa sfida. L'Italia non dispone di un sistema pubblico di apprendimento degli adulti e, di conseguenza, l'apprendimento degli adulti non raggiunge gli standard di qualità e la portata degli altri paesi. Gli investimenti pubblici dovrebbero rispondere a una strategia di sostegno volta ad ampliare la domanda di formazione da parte di tutta la popolazione e a qualificare e ampliare l'offerta. Alcune delle riforme in atto (la pubblica amministrazione e le politiche di flessicurezza) si stanno muovendo in questa direzione. Altre politiche dovrebbero essere adottate con urgenza per favorire la domanda individuale (dai voucher all'effettivo obbligo dell'apprendimento degli adulti), la creazione di sistemi di sostegno (dalla formazione degli operatori, alla ricerca, all'introduzione di politiche di accesso alle nuove tecnologie, alle infrastrutture culturali), l'adozione di misure fiscali che favoriscano la mobilità sociale (semplificazione fiscale e sgravi per le nuove imprese) e la qualificazione delle organizzazioni di formazione (riduzione degli oligopoli nel settore pubblico, apertura alla concorrenza, promozione dell'internazionalizzazione e creazione di nuove start-up di formazione).

La sfida principale dell'istruzione e della formazione degli adulti in Italia è la capacità di contribuire al rilancio della crescita e dell'occupazione in un contesto di contrazione delle risorse e di politica fiscale volta a garantire la riduzione del debito.

Le politiche di flessicurezza e la legislazione sociale hanno aumentato la potenziale domanda di formazione concentrando le risorse pubbliche sui gruppi vulnerabili. Allo stesso tempo, l'approvazione della riforma nel terzo settore ha creato le condizioni per un aumento degli investimenti privati nelle imprese sociali e nelle cooperative.

Sono in atto interventi al sistema formativo per rafforzare la qualità dell'offerta relativa alle competenze, adattando la formazione dei giovani alla domanda di competenze da parte delle aziende e del mercato del lavoro del futuro.

L'Italia deve accompagnare nuovi interventi per rafforzare la qualità dei processi di crescita sul posto di lavoro attraverso politiche fiscali che incoraggino le aziende ad investire nella partecipazione di lavoratori di tutte le età nei processi produttivi, di sviluppo e di innovazione.

L'adozione di misure a sostegno della domanda individuale di formazione può contribuire a diffondere la possibilità di aumentare la libertà di scelta dei cittadini e personalizzare i percorsi. Ciò potrebbe arricchire la formazione offerta e migliorarne la garanzia di qualità.

Inoltre, questa tendenza verso misure a sostegno della domanda individuale condurrebbe allo svincolo di risorse pubbliche, canalizzandole nella costruzione di un sistema pubblico di apprendimento degli adulti che garantisca tutto il sostegno necessario per il corretto funzionamento del mercato dell'istruzione. Ciò comprende: migliori sistemi di riconoscimento delle competenze (già avviati), formazione dei formatori, diffusione dei servizi di informazione e di orientamento, introduzione di dispositivi per il controllo della qualità dell'apprendimento e adozione di politiche fiscali favorevoli.

## 8.0 RIASSUNTO

---

In Italia il mercato del lavoro sta gradualmente emergendo dalla prolungata recessione. Tuttavia, il rischio di esclusione dal mercato del lavoro è elevato, in particolare per i giovani. Nonostante la ripresa, l'occupazione e la disoccupazione sono ancora tra i peggiori nell'area OCSE. La partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita è molto bassa e mostra progressi irregolari. Al tasso di crescita attuale, l'obiettivo ET2020 di partecipazione all'apprendimento permanente (15%) potrebbe essere raggiunto entro il 2030. Le tendenze verso una maggiore partecipazione sono legate in gran parte alle attività promosse dalle imprese o, più in generale, a seguito di iniziative private (commerciali o sociali). La partecipazione all'apprendimento degli adulti si concentra su lavoratori con ruoli professionali altamente qualificati.

La misura più significativa è la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro. La sua attuazione potrebbe migliorare il ruolo dei servizi per l'impiego e spingere i disoccupati a riqualificarsi (MEF, 2016: 37). Il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro avrà un impatto positivo a breve termine sull'espansione della partecipazione alle attività di apprendimento permanente nonché sullo sviluppo di servizi di orientamento. La strategia contro la povertà potrebbe promuovere processi di inclusione sociale. La riforma della pubblica amministrazione e la lotta alla corruzione dovrebbero aumentare l'efficienza dei servizi pubblici e aumentare la quantità di risorse disponibili per le politiche di apprendimento degli adulti. Tuttavia, gli interventi politici su questi temi sono stati spesso annunciati, ma mai pienamente attuati.

La strategia generale che guida la politica pubblica in Italia mira a rafforzare i settori in cui persistono ritardi nella formazione del capitale umano, nella produttività e nelle infrastrutture, sostenendoli con opportuni stimoli macroeconomici. Questo è accompagnato da una duplice strategia di apprendimento per adulti. Da un lato, per i gruppi vulnerabili il raggiungimento degli obiettivi di apprendimento per adulti è rinviato fino alla crescita dell'economia, e gli effetti negativi che ne derivano vengono mitigati dallo Stato con il rafforzamento delle politiche sociali. D'altro canto, lo sviluppo e l'aumento delle competenze dei lavoratori altamente qualificati, dove gli individui e le aziende prevedono autonomamente investimenti nella formazione, sono sostenuti dallo Stato sia attraverso opportunità di deduzione fiscale delle spese, sia attraverso interventi pubblici a sostegno della ricerca e della innovazione.

L'Italia è ultima nell'UE in termini di percentuale di spesa pubblica per l'istruzione. L'OCSE (2014 e 2017) sostiene nella sua relazione che «se la riduzione della spesa pubblica non fosse stata compensata in parte da finanziamenti privati, la riduzione delle risorse a disposizione delle istituzioni del sistema educativo sarebbe stata ancora più importante». Il ruolo svolto dai fondi europei è essenziale per finanziare le politiche volte all'introduzione di processi innovativi. Il livello di disparità tra investimenti pubblici e privati per la formazione riduce le possibilità per i primi di svolgere un ruolo di redistribuzione a favore dei gruppi vulnerabili. Di conseguenza, la povertà educativa relativa è in aumento.

## **8.1 Necessità di ulteriori riforme politiche**

L'Italia non dispone di un sistema pubblico di apprendimento per adulti e un tale mercato privato di un sistema di apprendimento per adulti non raggiunge gli standard di qualità e la portata degli altri paesi. Gli investimenti pubblici dovrebbero rispondere a una strategia di sostegno volta ad ampliare la domanda di formazione da parte di tutta la popolazione e a qualificare e ampliare l'offerta. Alcune delle riforme in atto (la pubblica amministrazione e le politiche di flessicurezza) si stanno muovendo in questa direzione. Altre politiche che dovrebbero essere adottate con urgenza sono: favorire la domanda individuale (dai voucher all'effettivo obbligo dell'apprendimento degli adulti), creare sistemi di sostegno (dalla formazione degli operatori, alla ricerca, all'introduzione di politiche di accesso alle nuove tecnologie, alle infrastrutture culturali), adottare misure fiscali che favoriscano la mobilità sociale (semplificazione fiscale e sgravi per le nuove imprese) e qualificare le organizzazioni di formazione (riduzione degli oligopoli nel settore pubblico, apertura alla concorrenza, promozione dell'internazionalizzazione e creazione di nuove start-up di formazione).

## 9.0 BIBLIOGRAFIA

---

AIDA (2016), Relazione del Paese Italia

<http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>

D'Agostino, S., ed. da, (2014). Qualità e accreditamento. Analisi comparata tra i dispositivi di accreditamento di Regioni e Provincia Autonome e la Raccomandazione europea EQAVET, Roma, Isfol

[http://isfoloia.isfol.it/bitstream/handle/123456789/784/Isfol\\_Qualita%20e%20Accreditamento.pdf?sequence=1](http://isfoloia.isfol.it/bitstream/handle/123456789/784/Isfol_Qualita%20e%20Accreditamento.pdf?sequence=1)

Di Francesco, G., ed. di, (2013). Le competenze per vivere e lavorare oggi. Principali evidenze dall'indagine PIAAC, Roma, Isfol

<http://www.isfol.it/pubblicazioni/research-paper/archivio-research-paper/le-competenze-per-vivere-e-lavorare-oggi>

Cies-Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2010), Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale - anno 2009-2010, Roma

[http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/RapportoCIES\\_2010\\_def.pdf](http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/RapportoCIES_2010_def.pdf)

CE, direzione generale Ricerca e innovazione Direzione B — Spazio europeo della ricerca Unità B.5 — Scienze sociali e umanistiche, (2012). Inclusione sociale dei giovani ai margini della società. Revisione politica dei risultati della ricerca, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

[http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy\\_reviews/social-inclusion-of-youth\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/social-inclusion-of-youth_en.pdf)

CE, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, (2013), Economia sociale e imprenditorialità sociale, Guida Europa sociale, volume 4, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7523>

CE, (2014a). Commenti della Commissione europea in merito alla proposta di Accordo di Partenariato per l'Italia 2014-2020, rif. Ares (2014) 2275929 - 09/07/2014

[http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/pa/italia-observations\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/contracts_grants/pa/italia-observations_it.pdf)

CE, (2014b). Decisione di esecuzione della Commissione del 29.10.2014 che approva determinati elementi dell'Accordo di partenariato con l'Italia, C (2014) 8021 def., Sezione 1A

CE, (2014c) Decisione di esecuzione della Commissione che approva alcuni elementi del programma operativo «Conoscenza, istruzione, sviluppo 2014-2020» per il sostegno del Fondo sociale europeo e la dotazione specifica per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile nell'ambito dell'obiettivo Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione in Italia, C (2014) 10130/F1

CE, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, (2015), Monitoraggio e valutazione della politica di coesione europea. Documento di orientamento del Fondo sociale europeo

EC, Eurydice (2015), Italia. Istruzione e formazione degli adulti,

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Italy:Adult\\_Education\\_and\\_Training](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Italy:Adult_Education_and_Training)

CE, (2016a). Rapporto sul Paese Italia 2016. Compreso un esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, documento di lavoro dei servizi della Commissione, SWD (2016) 81 final  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016\\_italy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_italy_en.pdf)

CE, (2016b). Raccomandazione per una Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma dell'Italia 2016 e per un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2016, COM (2016) 332 definitivo  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/csr2016\\_italy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/csr2016_italy_en.pdf)

CE, (2016c). Indice dell'economia e della società digitale 2016. Profilo del Paese Italia,  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>

Kyóstiö, O. (1972). Il ruolo della scolarizzazione nella società, Istituto di scienze comportamentali, Università di Oulu, Finlandia, 1972

INDIRE, (2013). Istruzione degli adulti. Rapporto di monitoraggio (Educazione degli adulti. Rapporto di monitoraggio), Firenze, Indire  
[http://www.indire.it/lucabas/lkmw\\_file/Ida/Report\\_Monitoraggio%20\\_IDA\\_2011-12.pdf](http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/Ida/Report_Monitoraggio%20_IDA_2011-12.pdf)

ISFOL, (2012). Le valutazioni FSE 2007-2013, (Valutazioni ESF2007-2013), Roma

ISFOL, (2014). PIAAC-OCSE. Rapporto nazionale sulle Competenze degli Adulti (PIAAC-OCSE. Relazione nazionale sulle competenze e le competenze degli adulti), Roma, Isfol  
[http://www.isfol.it/piaac/Rapporto\\_Nazionale\\_Piaac\\_2014.pdf](http://www.isfol.it/piaac/Rapporto_Nazionale_Piaac_2014.pdf)

ISTAT, (2012), La rilevazione sulle istituzioni non profit: un settore in crescita, Roma  
[http://www.istat.it/it/files/2013/07/05-Scheda-Non-Profit\\_DEF.pdf](http://www.istat.it/it/files/2013/07/05-Scheda-Non-Profit_DEF.pdf)

ISTAT, (2013). La partecipazione degli adulti alle attività formative 2012, Roma, Istat  
<http://www.istat.it/it/archivio/105509>

ISTAT (2016), Occupati e disoccupati, Roma, Istat  
[http://www.istat.it/it/files/2016/07/CS\\_Occupati-e-disoccupati\\_maggio\\_2016.pdf?title=Occupati+e+disoccupati+%28mensili%29+-+01%2Fflug%2F2016+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf](http://www.istat.it/it/files/2016/07/CS_Occupati-e-disoccupati_maggio_2016.pdf?title=Occupati+e+disoccupati+%28mensili%29+-+01%2Fflug%2F2016+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf)

ISTAT (2017), Spese per consumi delle famiglie, Roma, Istat

MEF-Ministero dell'Economia e delle Finanze, (2016). Documento di Economia e Finanza 2016. Sezione III Programma Nazionale di Riforma, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze  
<http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/>

MEF- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017), Documento di Economia e Finanza 2017. Sezione I Programma di stabilità dell'Italia, Roma, MEF  
[http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit\\_e\\_finanza\\_pubblica/DEF/2017/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2017/Sez-II-AnalisiETendenzeDellaFinanzaPubblica.pdf)

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017), Documento Programmatico di Bilancio 2017. Sezione I Programma di stabilità dell'Italia, Roma, MEF

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle  
competenze degli adulti

Relazione completa sul paese - Italia

[http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/DOCUMENTO\\_PROGRAMMATICO\\_DI\\_BILANCI\\_O\\_2017-IT\\_-\\_new.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/DOCUMENTO_PROGRAMMATICO_DI_BILANCI_O_2017-IT_-_new.pdf)

Ministero dello Sviluppo Economico (2017), Piano Nazionale Industria 4.0. Roma, Mise

[http://www.governo.it/sites/governo.it/files/industria\\_40\\_MISE.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/industria_40_MISE.pdf)

MLPS-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, (2014?). Migliorare le competenze degli adulti italiani. Verso la costruzione di un istituto nazionale. Rapporto della Commissione di esperti sul Progetto PIAAC, Roma

[http://www.istruzione.it/allegati/2014/PIAAC\\_finale\\_14feb.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2014/PIAAC_finale_14feb.pdf)

MLPS-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (2015a). Valutazione ex-ante degli strumenti finanziari da attivare nell'ambito del PON «Iniziativa Occupazione Giovani 2014-2015» e PON «Sistemi di politiche attive per l'occupazione 2014-2020». Rapporto Finale

<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/Pon-Sistemi-politiche-attive-occupazione/Pagine/default.aspx>

MLPS-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (2015b). XVI Rapporto sulla Formazione continua Annualità 2014 — 2015 (XVI Indagini sulla formazione professionale continua 2014-2015), Roma, Isfol

[http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/orientamento-e-formazione/focus-on/Formazione/Documents/XVI\\_Rapporto\\_formazione\\_continua\\_2014\\_2015.pdf](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/orientamento-e-formazione/focus-on/Formazione/Documents/XVI_Rapporto_formazione_continua_2014_2015.pdf)

MLPS-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e INAPP (2017). XVII Rapporto sulla Formazione continua Annualità 2015 — 2016 (XVII Indagini sulla formazione professionale continua 2014-2015), Roma, Isfol

OCSE, (2014). Istruzione a colpo d'occhio: Indicatori OCSE, Parigi, OCSE

<https://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>

OCSE, (2017). Istruzione a colpo d'occhio: Indicatori OCSE, Parigi, OCSE

OCSE (2016), Prospettive OCSE sull'occupazione 2016, OCSE Publishing, Parigi. DOI:

<https://www.oecd.org/italy/Employment-Outlook-Italy-EN.pdf>

OCSE (2016b), GPS dell'istruzione. Il mondo dell'istruzione a portata di mano, Italia. Competenze degli adulti (Indagine sulle competenze degli adulti, PIAAC, 2012)

<http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=ITA&treshold=10&topic=AS>

SPRAR, (2016). Rapporto annuale. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Roma, Ministero degli Interni, Anci

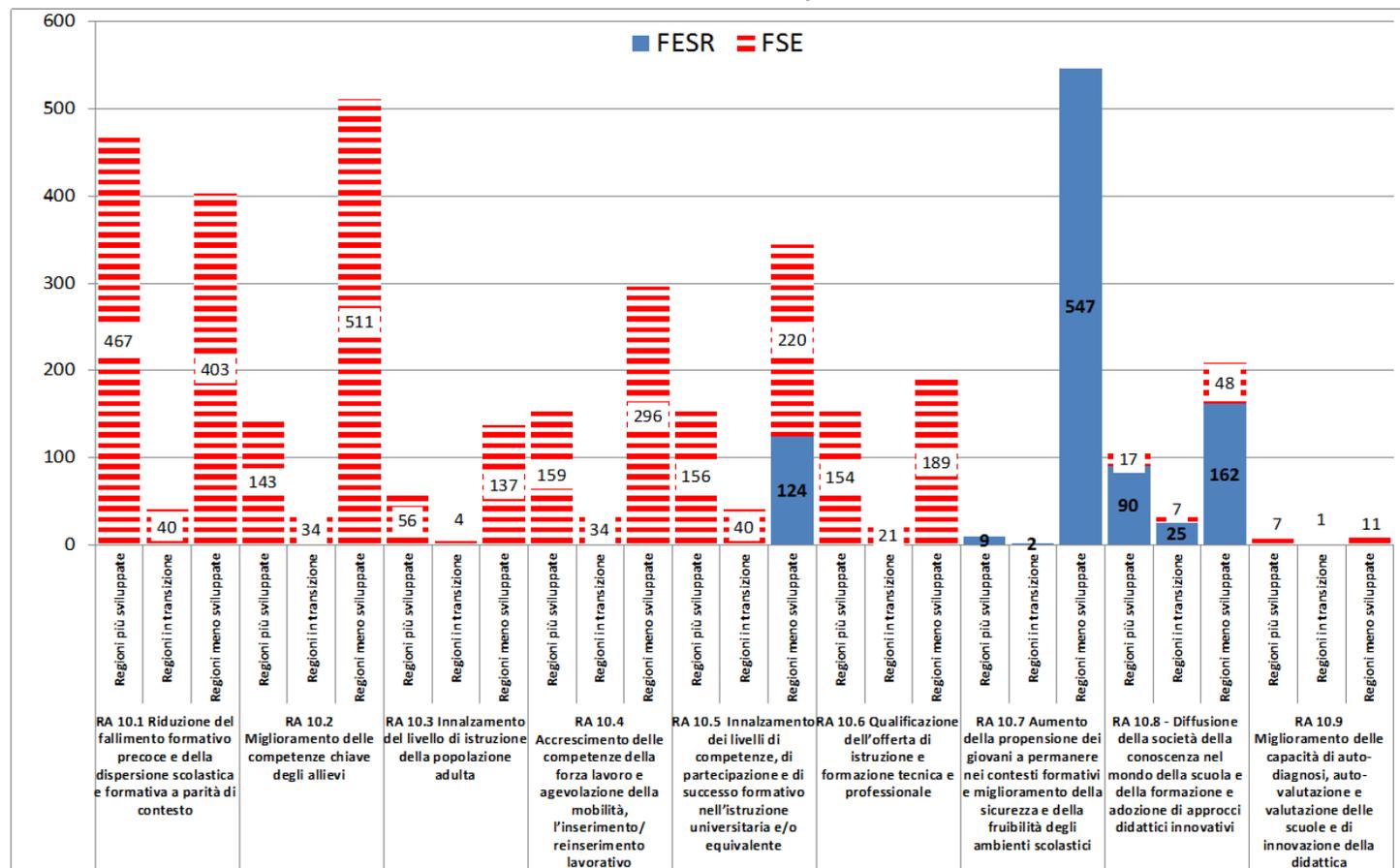
<http://www.sprar.it>

UE, (2014). Programma Operativo Nazionale. Per la Scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento, C (2014) 9952 - 17/12/2014

[http://www.istruzione.it/allegati/2014/PON\\_14-20.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2014/PON_14-20.pdf)

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle competenze degli adulti  
 Relazione completa sul paese - Italia

**OT 10 – Allocazione finanziaria programmatica (\*) per risultato atteso e categoria di regione (FESR e FSE, milioni di euro)**



**ALLEGATI**

**Allegato 1: Elenco degli atti giuridici, strategie e leggi adottate**

Nome	Data di adozione	Breve descrizione del contenuto
<i>Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città</i>	Legge 53 — 8 marzo 2000	La legge 53 dell'8 marzo 2000 ha riconosciuto il diritto generale del lavoratore all'istruzione e alla formazione «permanente» per tutta la vita e la possibilità di utilizzare congedi retribuiti o non retribuiti per la formazione. Allo stesso tempo, lo Stato ha introdotto alcune «formazioni obbligatorie» per i dipendenti (ad esempio nel campo della sicurezza sul posto di lavoro).
<i>Disposizioni per la preparazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato sulla base della legge 845/1978, art. 25, e per la successiva costituzione di fondi interprofessionali (D.Lgs. n. 150/2015, Disposizioni per la riorganizzazione della legislazione relativa ai servizi per l'impiego e alle politiche attive. Riformula l'articolo 118, comma 2, della legge costituyente: legge n. 388/2000).</i>	Leggi 388/2000 e 150/2015	La misura principale in questo settore riguarda l'introduzione di un obbligo per i datori di lavoro di versare lo 0,30% delle retribuzioni soggette all'obbligo contributivo ordinario per il finanziamento della formazione
Norme sull'organizzazione delle università, del personale accademico e del reclutamento, nonché per consentire al governo di migliorare la qualità e l'efficienza del sistema universitario	2010	Gli istituti di istruzione superiore non possono riconoscere più di 60 crediti a livello di triennale e 40 crediti a livello di magistrale. I crediti riguardano i certificati o gli esami precedenti. Nonostante questa norma generale, le università sono autorizzate (dalla legge 240/2010, art.14) a stabilire un accordo bilaterale con altre parti (esercito, ospedali, banche, ecc.) per riconoscere l'apprendimento basato sul lavoro dei loro dipendenti
Disposizioni sulla riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.	Legge 92/2012	Il sistema nazionale di certificazione delle competenze è disciplinato dall'art. 4, comma 58, della legge 92/2012. La legge definisce le norme generali e i livelli essenziali di prestazione per identificare e convalidare l'apprendimento

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle competenze degli adulti  
Relazione completa sul paese - Italia

		<p>acquisito in contesti non formali e informali. Il decreto legislativo n. 13 del 16/01/2013 individua due linee di intervento. Il decreto rende operativo il nuovo sistema nazionale per la certificazione delle competenze; mira ad accrescere non solo le competenze professionali acquisite sul posto di lavoro, ma anche quelle acquisite nel tempo libero al fine di promuovere la mobilità, favorire l'incontro della domanda e dell'offerta sul mercato del lavoro, aumentare la trasparenza dell'apprendimento e il riconoscimento delle certificazioni a livello nazionale ed europeo.</p>
<p>Deleghe al governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro</p>	2014	<p>Le disposizioni a favore dei disoccupati o dei soggetti a rischio di disoccupazione si sono rafforzate in Italia a seguito dell'adozione di politiche di flessicurezza a sostegno della riforma del mercato del lavoro e delle politiche attive del mercato del lavoro. In questo caso una legge nazionale (n. 183 del 10 dicembre 2014) ha completamente riformato il sistema.</p>
<p>Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.</p>	Legge 107/2015	<p>Dal 2014 il governo e il parlamento hanno lavorato alla riforma scolastica chiamata semplicemente «<i>La buona scuola</i>» (<a href="http://labuonascuola.gov.it">labuonascuola.gov.it</a>). Dopo l'approvazione parlamentare del 13 luglio 2015, il disegno di legge è stato varato come <u>legge n. 107</u>. L'attuazione della legge avverrà gradualmente attraverso specifici regolamenti. I dettagli sugli sviluppi di attuazione della legge sono disponibili nelle sezioni seguenti.</p>
<p>Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti</p>	2015	<p>Regolamento che stabilisce le regole generali per la ridefinizione della struttura organizzativa didattica dei Centri di Educazione per Adulti, comprese le lezioni serali, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del Decreto Legge n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133</p>

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle competenze degli adulti  
Relazione completa sul paese - Italia

Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale	2016	La legge prevede una riforma globale di tutto ciò che è attribuibile al Terzo settore: associazioni, volontariato, imprese sociali, cooperative sociali
Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali	2017	La legge sulla povertà si articolerà in misure politiche basate sull'integrazione di diverse azioni educative, compresi i servizi, e promuoverà l'inclusione attiva. Sarà data priorità alle famiglie bisognose, a partire da quelle con figli a carico (cioè con meno di 18 anni)
Revisione dell'istruzione e della formazione professionale	2017	Il progetto di decreto sulla revisione del sistema di istruzione e formazione professionale ha una funzione importante in quanto tende ad armonizzare l'istruzione professionale statale con i corsi di istruzione e formazione professionale di competenza dei governi regionali. La struttura di questa riforma dovrebbe consentire ai due sistemi di essere complementari. Questa misura dovrebbe produrre un'ottimizzazione delle risorse disponibili.

**Allegato 2: Inventario degli interventi politici**

Nome dell'intervento	Fonte (con collegamento ipertestuale)	Bilancio	Risultati	A quale dei 6 elementi costitutivi per politiche di successo di apprendimento degli adulti si rivolge? (spuntare tutte le informazioni pertinenti)						Ulteriori dettagli/descrizione (scopo, durata, ente responsabile, ecc.)
				Stimola l'interesse dei discenti per	Aumenta gli investimenti dei datori di	Migliora l'equità di accesso per tutti	Fornisce offerte di apprendimento	Formazione di alta qualità	Politica coerente	
Jobs Act	<a href="http://www.jobsact.lavoro.gov.it/Pagine/default.aspx">http://www.jobsact.lavoro.gov.it/Pagine/default.aspx</a>	Non disponibile per gli interventi di apprendimento	Aumentare la partecipazione di persone scarsamente			X			X	Le disposizioni a favore dei disoccupati o dei soggetti a rischio di disoccupazione si sono rafforzate in Italia a seguito dell'adozione di politiche di flessicurezza a sostegno della riforma del mercato del lavoro e delle politiche attive del

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle competenze degli adulti  
 Relazione completa sul paese - Italia

		o degli adulti	qualificate e disoccupate							<p>mercato del lavoro. In questo caso una legge nazionale (n. 183/2014: <a href="http://www.camera.it/leg17/465?tema=jobs_act">http://www.camera.it/leg17/465?tema=jobs_act</a> ) ha completamente riformato il sistema. I governi regionali sono l'attore principale del sistema e sono coinvolti sia attraverso la rete dei Servizi per l'Impiego che attraverso agenzie di formazione pubbliche e private. In alcune città, anche i servizi sociali o l'orientamento al lavoro per i comuni svolgono il ruolo di facilitatori. Vengono offerti corsi di formazione per tutti i disoccupati o per i lavoratori a rischio disoccupazione. La partecipazione è gratuita. L'offerta formativa è varia, e può includere: corsi annuali o biennali finalizzati ad una qualifica di base, corsi di specializzazione. Attività speciali sono dedicate anche alle persone con disabilità, agli immigrati stranieri</p>
--	--	----------------	---------------------------	--	--	--	--	--	--	--

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle competenze degli adulti  
Relazione completa sul paese - Italia

										disoccupati, ai giovani a «rischio»
Fondi interprofessionali	<a href="http://www.isfol.it/temi/Formazione_apprendimento/formazione-degli-adulti/fondi-interprofessionali">http://www.isfol.it/temi/Formazione_apprendimento/formazione-degli-adulti/fondi-interprofessionali</a>	633 825 287,37 (2015)	Partecipazione dei lavoratori subordinati		X	X				Un ruolo particolare può essere attribuito ai Fondi paritetici interprofessionali. Questi fondi sono organizzazioni private promosse dagli organismi delle parti sociali che rappresentano sia i datori di lavoro che i lavoratori. Lavorano sulla base dell'autorizzazione e sotto il controllo del Ministero del Lavoro e finanziano piani di formazione decisi dalle imprese per i loro dipendenti.
Terzo settore	<a href="https://italianonprofit.it/riforma/">https://italianonprofit.it/riforma/</a>	Non disponibile per gli interventi di apprendimento degli adulti	Aumentare l'offerta di apprendimento formale e degli adulti per le persone			X			X	Le cooperative di servizi, in particolare organizzazioni di volontariato, associazioni di ogni tipo e operanti in diversi settori (cultura, attività ricreative, ambiente, assistenza, ecc.) sono coinvolte in questo intervento. Si tratta di una vasta rete di organizzazioni particolarmente popolari in alcune parti

Rete di esperti nazionali indipendenti nel settore dell'istruzione degli adulti/delle competenze degli adulti  
 Relazione completa sul paese - Italia

			scarsamente qualificate e a rischio di emarginazione							del paese (Italia centrale e settentrionale). La tendenza di crescita più significativa va attribuita al ruolo delle varie agenzie di «educazione non formale», tra cui i vari attori dell'economia sociale. Questi operano in cooperazione con gli enti locali e regionali.
Diritto soggettivo all'istruzione e alla formazione	<a href="https://www.google.it/search?q=diritto+soggettivo+alla+formazione&amp;ei=DJzaWbWYOaSv6ASsv5_YCw&amp;start=0&amp;sa=N&amp;biw=1018&amp;bih=726">https://www.google.it/search?q=diritto+soggettivo+alla+formazione&amp;ei=DJzaWbWYOaSv6ASsv5_YCw&amp;start=0&amp;sa=N&amp;biw=1018&amp;bih=726</a>	non disponibile	Aumentare l'accesso dei lavoratori del settore metalmeccanico	X	X	X				Dal 1 gennaio 2017, il «diritto soggettivo all'istruzione» è stato introdotto nelle aziende di ingegneria meccanica. L'accordo tra le parti sociali prevede il diritto ad almeno 24 ore di formazione. In assenza di corsi di formazione in azienda, il lavoratore ha diritto a partecipare a corsi esterni, con contributi aziendali fino a 300 euro. In questo caso, l'azienda si farà carico dei 2/3 delle 24 ore pagate (16 ore) mentre 1/3 delle ore



## **COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI EUROPEE**

### **Pubblicazioni gratuite:**

- una copia:  
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/mappe:  
presso le rappresentanze dell'Unione europea  
([http://ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://ec.europa.eu/represent_en.htm));  
dalle delegazioni nei paesi terzi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm));  
contattando il servizio Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_en.htm](http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)) o  
chiamando lo 00 800 6 7 8 9 10 11 (numero verde da qualsiasi parte dell'UE) (\*).

(\*) Le informazioni fornite sono gratuite, così come la maggior parte delle chiamate (anche se alcuni operatori, cabine telefoniche o hotel potrebbero addebitare la chiamata).

### **Pubblicazioni a pagamento**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abbonamenti a pagamento:**

- tramite uno degli agenti di vendita dell'Ufficio Pubblicazioni dell'Unione europea  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_en.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm)).



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea