

UPSKILLING PATHWAYS IMPLEMENTATION IN ITALY

**TAKING STOCK OF EXISTING ADULT LEARNING POLICIES,
MEASURES AND RESOURCES**

EXECUTIVE SUMMARY

PERCORSI DI MIGLIORAMENTO DELLE COMPETENZE DELLA POPOLAZIONE ADULTA IN ITALIA

**IL PUNTO SULLE POLITICHE,
I DISPOSITIVI E LE RISORSE PER
L'APPRENDIMENTO IN ETÀ ADULTA**

RAPPORTO DI SINTESI



E.QU.A.L
Upskilling pathways Italy

Indice

Introduzione.....	4
1. La popolazione <i>low skilled</i> in Italia: caratteristiche generali e fattori di rischio	6
1.1 La mancata partecipazione alle attività formative ed educative: il primo fattore di rischio	8
1.2 I gruppi a maggior rischio.....	10
1.2.1 I disoccupati, le persone in pensione e chi svolge attività domestiche e di cura non retribuite.....	10
1.2.2 Gli occupati che svolgono attività di lavoro a basso valore aggiunto.....	11
1.2.3 Persone provenienti da contesti socio-culturali svantaggiati	11
1.2.4 I migranti	12
1.2.5 Giovani che abbandonano precocemente i percorsi di istruzione	13
1.2.6 I NEET	13
2. Implementazione in Italia della Raccomandazione del Consiglio "Percorsi di miglioramento delle competenze degli adulti"	14
2.1 L'offerta di servizi educativi, formativi e di supporto per la popolazione adulta: un sistema e una governance complessi.....	16
2.1.1 La mappa degli stakeholder	16
2.2 Identificazione e validazione, flessibilizzazione e certificazione: l'assetto organizzativo e didattico dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti.....	20
2.2.1 Piano nazionale di garanzia delle competenze della popolazione adulta	23
2.3 L'analisi dei fabbisogni e il sistema di qualificazione nazionale: gli strumenti esistenti.....	24

2.3.1 L'Atlante del lavoro e delle qualificazioni a supporto del miglioramento delle competenze degli adulti	24
2.3.2 Il Sistema nazionale di osservazione permanente delle professioni e dei relativi fabbisogni.....	27
3. Politiche, dispositivi ed esperienze nelle Regioni	31
3.1 Regione Lazio	32
3.2 Lombardia.....	36
3.3 Provincia Autonoma di Trento.....	40
4. Il ruolo delle Organizzazioni Sindacali nelle Reti Territoriali per l'Apprendimento Permanente e nella realizzazione delle tre Azioni Prioritarie.....	44
RIFLESSIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI.....	49
CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	64

Introduzione

Il Rapporto *"Taking stock of existing adult learning policies, measures and resources: implementation of Upskilling Pathways in Italy"* restituisce in forma sintetica gli esiti di un processo euristico e di analisi condotto dagli esperti e dai ricercatori appartenenti agli organismi partner nel corso della prima fase di attuazione del Progetto E.Q.U.A.L.¹.

Si è trattato di un esercizio che ha potuto trarre grande vantaggio sia dal posizionamento istituzionale degli organismi coinvolti, sia dalle competenze esperte di tutti coloro che sono stati chiamati ad offrire il proprio contributo. In buona sostanza, la sfida è consistita soprattutto nel garantire che la complessità delle *policies* rilevanti e le prospettive dell'insieme degli *stakeholders* a vario titolo concorrenti nel disegno e nell'implementazione delle stesse, fosse presa esaustivamente in considerazione per arrivare a definire una *baseline* credibile e concorrente efficacemente:

- da un lato, ad orientare le successive previste indagini di campo;
- dall'altro, all'elaborazione di raccomandazioni e modelli di intervento di contrasto delle conseguenze che una grande parte della popolazione adulta italiana con bassi livelli di istruzione ed elevati livelli di analfabetismo funzionale, non necessariamente legati a titoli di studio o qualifiche possedute, già paga (e rischia di pagare ancora di più nel prossimo futuro).

Già nella Premessa del Rapporto **"Implementazione in Italia della Raccomandazione del Consiglio *"Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti"*"**² si

¹ Il Progetto è stato approvato e finanziato nel quadro dell'EaSI Programme – *Awareness-raising activities in Member States on "Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults"*. Informazioni chiave su E.Q.U.A.L. quali obiettivi, attività svolte, risultati e prodotti del Progetto sono disponibili nel Sito Web: <http://www.upskillingleitaly.eu>

²Rapporto ai sensi del Punto 16 della Raccomandazione del Consiglio del 19 dicembre 2016 (2016/C 484/01), trasmesso dai Ministri Di Maio e Bussetti alla Commissione Europea nel luglio 2018. Per la sua redazione e condivisione le Direzioni Generali e i Servizi competenti Servizi del Ministero per lo Sviluppo Economico, il Lavoro e le Politiche Sociali e dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca hanno beneficiato del confronto con i principali attori istituzionali, in primis le Regioni, e del supporto tecnico e scientifico di A.N.P.A.L. – Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro e I.N.A.P.P. – Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche. Data la

richiamava la possibilità per gli stati membri di valorizzare le misure e i meccanismi esistenti considerandone la rilevanza specifica rispetto alla “*Three steps strategy*” richiamata nella Raccomandazione: una strategia di contrasto basata sul disegno e implementazione di una sequenza di passaggi, distinti ma interfunzionali, che di fatto afferma e sostanzia, una volta per tutte, il principio dell'efficacia dell'intervento personalizzato non come diritto astratto degli individui ma come approccio da adottare a riferimento. È certamente importante nella concezione e nell'erogazione del servizio educativo e formativo l'adozione dell'approccio *tailor made* in funzione di stili cognitivi, vincoli e opportunità dei diversi destinatari ma, nei percorsi di *upskilling*, alcuni *step* operativi assumono il valore di preconditione e propedeuticità, laddove altri garantiscono che l'ingente investimento, (del sistema e dell'individuo), ottenga una remunerazione in termini di valore d'uso e di scambio delle nuove competenze e conoscenze acquisite.

I dati illustrano come l'Italia sia indietro rispetto alla media europea con una quota di competenze insufficienti (livello 1 o inferiore a 1) pari al 28% per le competenze di alfabetizzazione (contro il 20% della media UE), 32% rispetto al calcolo funzionale (24% media UE) e ben 57% nel campo delle competenze digitali di base (41% media UE). Nel disegnare opportune strategie di contrasto, dunque, occorre affrontare tale emergenza considerando la necessità di investire su interventi di alfabetizzazione funzionale per le categorie svantaggiate, quali disoccupati, NEET o chi non è in possesso di un titolo di istruzione secondaria, ma considerando, in parallelo, anche i bisogni di un gran numero di adulti che non necessariamente ricadono all'interno di target chiaramente definiti e circoscritti.

sovrapposizione temporale nella redazione dei due Rapporti, alcuni dei temi trattati nel Rapporto nazionale non sono stati ripresi in questo testo. D'altra parte, il coordinatore nazionale dell'Agenda europea per l'apprendimento in età adulta è uno degli estensori del Rapporto nazionale – come da incarico del Tavolo interistituzionale per l'apprendimento permanente - e ha coordinato anche la predisposizione di questo testo.

1. La popolazione *low skilled* in Italia: caratteristiche generali e fattori di rischio

La stessa "Raccomandazione del Consiglio Europeo sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti (Upskilling Pathways)", utilizza, tra le varie fonti dati, i risultati dell'indagine internazionale OCSE-PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), promossa dall'OCSE tra il 2008 e il 2010 per descrivere la situazione delle competenze degli adulti nell'Unione.

Il capitolo fornisce una descrizione e un'analisi del tema degli adulti con bassi livelli di competenze, da ora in poi denominati *low skilled*, basato sui risultati dell'indagine realizzata in Italia tra il 2011 e il 2012.

Il principale valore aggiunto dell'indagine PIAAC riguarda la metodologia dell'indagine che consente di misurare direttamente le competenze possedute dagli individui attraverso test cognitivi appositamente predisposti e testati. La misurazione diretta delle competenze consente di definire i *low skilled* sulla base dei risultati ottenuti ai test distinguendoli dai *low qualified*, (persone in possesso di titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore), categoria tradizionalmente utilizzata nella ricerca sociale ed economica per identificare il segmento di popolazione con scarse competenze. Sebbene ci siano ampie aree di intersezione, i due insiemi di popolazione, come vedremo più avanti, non risultano pienamente sovrapponibili.

Nello specifico del nostro Paese, il quadro completo delle competenze della popolazione adulta italiana delinea una situazione piuttosto critica: l'Italia si colloca in quart'ultima posizione nel *ranking* internazionale per la *literacy* e in quint'ultima posizione per la *numeracy*.

Inoltre, l'Italia è tra i dei Paesi con la maggiore presenza di individui *low skilled*. Poiché le competenze che le persone possiedono, (o non possiedono), rappresentano una tra le principali cause della disuguaglianza sociale (Isfol, 2016), risulta fondamentale analizzare i fattori socio-demografici associati ad una maggiore (o minore) probabilità di essere *low skilled*.

Il *Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti* (Isfol, 2014) ha evidenziato che l'Italia si colloca in quart'ultima posizione nella "classifica" internazionale per quanto concerne la *literacy* (seguita

da Turchia, Cile e Giacarta) e in quint'ultima posizione nella *numeracy* (Isfol 2016): gli adulti (16-65anni) considerati *low skilled in literacy* sono il 27,7%, mentre per la *numeracy* sono il 33,7%.

Il quadro che emerge dai dati PIAAC, come vedremo meglio di seguito, non permettere di individuare un gruppo omogeneo di adulti con bassi livelli di competenza e, quindi, di conseguenza, di fornire indicazioni semplici e di facile attuazione ai policy maker.

I *low skilled* sono presenti in maniera pervasiva, seppure in percentuali diverse, nei vari sottogruppi di popolazione: hanno una incidenza maggiore tra gli over 55 ma sono ampiamente presenti anche tra i giovani, prevalgono tra i *low qualified* ma sono tutt'altro che irrilevanti tra i diplomati e i laureati, e così via.

In Italia i *low skilled in literacy* sono circa 11 milioni: per il 52,6% dei casi uomini e per il 47,4% donne.

Le persone con scarso livello di competenza si concentrano nelle fasce d'età più avanzate (il 31,8% ha un'età compresa tra i 55 e i 65 anni), decrescono nelle fasce di età successiva, mantenendo, però, una presenza tutt'altro che irrilevante anche nelle fasce di età più giovani: il 9,6% dei *low skilled* italiani ha un'età compresa tra i 16 e i 24 anni e quasi il 15% appartiene alla fascia di età 25-34 anni. Per la restante quota parte, i *low skilled* sono individui di età compresa fra i 35 e i 44 (22,1%) e di età compresa fra i 45 e i 54 anni (21,7%).

Anche la distribuzione sul territorio italiano, sulla base della residenza anagrafica, è tutt'altro che uniforme. Il Sud e il Nord Ovest del Paese sono le regioni in cui si registrano i valori più alti, ospitando da sole più del 60% dei *low skilled* italiani. Confrontando la distribuzione geografica delle persone con alte e basse competenze (fig.1), si nota come, in generale, le percentuali di *low* e *high skilled* abbiano andamenti opposti: laddove c'è un'elevata presenza di *low skilled* si rileva, per contro, una percentuale di *high skilled* piuttosto bassa e viceversa.

Per quanto concerne il legame tra competenze e livello di scolarizzazione raggiunto, PIAAC conferma quanto ampiamente documentato in letteratura: il raggiungimento di un titolo di studio medio o alto, (diploma di istruzione secondaria superiore o laurea ed equivalenti), riduce la probabilità per un individuo di collocarsi entro la categoria dei *low skilled*.

Tuttavia, nel nostro Paese, la categoria dei *low skilled* non corrisponde esattamente a quella dei *low qualified*, persone con bassi titoli di studio, in genere inferiore al diploma di scuola

secondaria superiore (o equivalenti), utilizzata frequentemente ed erroneamente in maniera intercambiabile a quella di *low skilled*: i *low skilled* italiani sono per il 75% persone con un basso titolo di studio, cioè che non hanno raggiunto un diploma di scuola secondaria superiore, ma è da sottolineare che il 20,9% di queste persone possiede un diploma e il 4,1% addirittura una laurea. Un *low skilled* su quattro è, dunque, in possesso di un titolo di studio, che, in teoria, dovrebbe assicurargli un differente e più adeguato bagaglio di competenze.

Un'ipotesi è che il legame fra titolo di studio e bassi livelli di competenze dipenda principalmente dall'età, ma il fattore generazionale rende conto solo parzialmente del fenomeno.

1.1 La mancata partecipazione alle attività formative ed educative: il primo fattore di rischio

In Europa l'incremento del tasso di partecipazione degli adulti ad attività di istruzione e formazione continua si mantiene progressivo ma lento e debole, con una media UE-28 inferiore all'11%. In Italia la crescita ha, invece, assunto un ritmo altalenante, con una distanza dal benchmark ET2020, (15% della popolazione totale degli adulti con età compresa fra 25 e 64 anni nel 2020), che nell'ultimo decennio si è intaccata di solo 2 punti circa, restando ancora molto ampia.

Il livello di istruzione posseduto ha una relazione evidente con la capacità di partecipare alle opportunità formative: più è alto il livello di istruzione, più è elevato il livello di partecipazione e viceversa. Questo accade in tutti i Paesi europei ma in misura maggiore nei Paesi del Nord Europa.

Accanto alla difficoltà di accedere alle opportunità formative da parte degli adulti con basso livello di istruzione, il dato sul tipo di attività formativa frequentata (formale, non formale, informale) indica una ulteriore tipicità per tutti i paesi europei, ossia si partecipa maggiormente a percorsi formativi di tipo non formale piuttosto che formale.

Il dato anagrafico evidenzia un ulteriore problema di inclusione, questa volta per le figure professionali vulnerabili over 50. La Figura 6 mostra un ampio gap tra la quota partecipativa della fascia di età giovane che va dai 25 ai 34 anni e le successive classi di età: in Italia

la prima è del 14,9 % (rispetto ad una media Ue del 17,6); tale valore scende fino al 4,8 % per la fascia tra i 55 e i 64 anni (contro il 6,3 Ue-28).

In sintesi, l'indiscutibile vantaggio competitivo offerto dall'istruzione e formazione in termini di competenze sembrerebbe essere messo fortemente in discussione, nel nostro Paese, da una percentuale troppo bassa di partecipazione a queste attività da parte dei *low skilled*: l'Italia è al 24,3%³ a fronte di una media OCSE del 52%.

Occorre inoltre tener conto della diversa "consistenza" dei due gruppi in valore assoluto: gli *high skilled*, infatti, rappresentano il 3% della popolazione considerata, mentre i *low skilled* sono quasi dieci volte di più.

I low skilled italiani, oltre ad essere coinvolti dall'offerta formativa - sia formale che non formale - in misura notevolmente inferiore rispetto ai più competenti, risultano essere anche molto meno interessati alla potenziale offerta formativa.

Se si vanno ad analizzare le motivazioni per le quali le persone con scarse competenze hanno rinunciato alla propria opportunità di formazione, si nota come la ragione principale (32,4%) sia legata al fatto di "essere troppo impegnati con il lavoro".

Contrariamente a quanto intuitivamente si possa ipotizzare, solo una piccola percentuale (intorno al 10%) di rispondenti individua nei costi della formazione un ostacolo. Peraltro, la "questione economica" non costituisce neanche una discriminante tra *low* e *high skilled*: la proporzione di *low skilled* e di *high skilled* che indica questa motivazione è pressoché identica.

Tra le motivazioni che limitano l'accesso alle attività di formazione, l'impegno nelle cure parentali e le responsabilità familiari sembrano essere un ostacolo maggiore per gli individui con elevate *skills* che non per la popolazione *low skilled*.

Si riscontrano, inoltre, sostanziali differenze in funzione del livello di competenze per quel che concerne la "mancanza di sostegno da parte del datore di lavoro", che costituisce un ostacolo per un *low*

³ PIAAC fa riferimento alle attività sia formali che non formali svolte dagli individui nei 12 mesi precedenti l'indagine. Sono esclusi dalle analisi i giovani 16-24enni considerati nel loro ciclo iniziale di studi. Sono invece inclusi giovani 16-19enni se coinvolti in percorsi di studio fino a ISCED 3C e giovani 20-24enni coinvolti in percorsi di studio di livello pari a ISCED 3A,3B, 3C o inferiore.

skilled su dieci, mentre è praticamente inesistente nel caso degli individui *high skilled*. La mancanza di sostegno da parte del datore di lavoro non è meramente riconducibile a fattori economici: è interessante notare, infatti, che nel caso delle persone con bassi livelli di competenza la formazione viene pagata interamente dal datore di lavoro nel 61,2% dei casi mentre per gli *high skilled* solo nel 36,8%.

Infine, un ostacolo alla partecipazione alle attività di istruzione e formazione per i *low skilled* risulta essere la mancanza dei prerequisiti di accesso (circa 12%), motivazioni quasi del tutto assente tra i rispondenti *high skilled*. Il vincolo dei prerequisiti è generalmente legato alla richiesta di un titolo di studio formale che risulta essere condizionante rispetto all' accesso al corso (valido in particolare per il sistema di istruzione formale, ma non solo).

Una importante risposta in questo senso è rappresentata certamente dai percorsi di validazione e certificazione degli apprendimenti formali e informali, ormai ampiamente diffusi nelle varie Regioni e Province.

1.2 I gruppi a maggior rischio

Attraverso l'incrocio dei risultati dei test cognitivi con i numerosi dati socio-anagrafici ed economici rilevati attraverso il Questionario, PIAAC permette di individuare target di popolazione «a rischio competenze» rispetto ai quali orientare politiche e interventi specifici.

1.2.1 I disoccupati, le persone in pensione e chi svolge attività domestiche e di cura non retribuite

Come già evidenziato nel Primo rapporto PIAAC, i disoccupati sono la categoria che ottiene un punteggio medio più basso rispetto agli occupati e alle “non forze di lavoro” (che includono gli studenti). Tra gli individui fuori dal mercato di lavoro, i pensionati e le persone dedite alle attività domestiche e di cura sono, in media, le categorie più svantaggiate dal punto di vista del possesso di competenze.

Analizzando i livelli di competenza emersi attraverso i test cognitivi di PIAAC all'interno delle varie condizioni occupazionali, risultano *low skilled* il 37,8% dei pensionati, il 35,9% delle persone che svolgono lavori domestici e di cura non retribuiti (in prevalenza donne) e il 35,3% dei disoccupati. In quest'ultima categoria emerge come il rischio sia più accentuato se la disoccupazione supera i 12 mesi.

Rispetto ai disoccupati va inoltre tenuta in considerazione la variabile età. Tra i disoccupati 16-24enni i *low skilled* sono circa il 24 %, superano il 27% nei 25-34enni, si aggirano intorno al 40% tra i 35-54 enni: tra i disoccupati con più di 54 anni i *low skilled* sono più del 60%.

1.2.2 Gli occupati che svolgono attività di lavoro a basso valore aggiunto

PIAAC conferma ulteriormente un dato ampiamente noto in letteratura socio-economica: il lavoro è uno dei *driver* fondamentali delle competenze, favorisce l'uso e il mantenimento di quelle che gli individui già possiedono e tende a svilupparne di nuove.

Gli occupati sono infatti la categoria, dopo gli studenti, che hanno al loro interno la minore incidenza di individui *low skilled*⁴. L'analisi delle tipologie occupazionali dei lavoratori (attraverso la classificazione ISCO)⁵ mostra come il fattore discriminante per le competenze sia la qualità dell'attività lavorativa svolta.

Il rischio *low skilled* per lavoratori con bassa qualifica occupazionale aumenta in relazione al possesso o meno di un diploma. Infatti, in media, in Italia, i lavoratori occupati in occupazioni definite *elementary* o *semi-skilled* che non hanno completato l'istruzione secondaria superiore, presentano un rischio cinque volte maggiore di stare ai livelli più bassi di competenza, rispetto ai lavoratori impiegati in occupazioni *high-skilled* in possesso di un diploma.

1.2.3 Persone provenienti da contesti socio-culturali svantaggiati

Le competenze espresse dagli adulti sono fortemente correlate al background familiare di provenienza. Questo dato, ben noto in letteratura già da molti anni, è confermato in PIAAC in tutti i Paesi partecipanti: le persone con bassi livelli di competenze provengono prevalentemente da famiglie svantaggiate culturalmente, in cui i

⁴A fronte di ciò i dati ci dicono anche che, in tutti i Paesi partecipanti, i *low skilled* sono occupati in percentuali significativamente più basse rispetto agli *high skilled* e sono con maggiore frequenza esclusi dalla popolazione attiva. Inoltre, l'Italia è tra i Paesi in cui le persone con bassi livelli di competenze hanno tassi di occupazione più bassi (OECD, 2013a).

⁵ I dati sono stati elaborati sulla base della classificazione internazionale delle occupazioni ISCO al 1° digit che prevede 9 tipologie occupazionali: 0-Forze armate; 1-Dirigenti; 2-Professioni intellettuali e scientifiche; 3-Professioni tecniche intermedie; 4-Impiegati di ufficio; 5-Professioni nelle attività commerciali e nei servizi; 6-Personale specializzato addetto all'agricoltura, alle foreste e alla pesca; 7-Artigiani e operai specializzati; 8-Conduttori di impianti e macchinari e addetti al montaggio; 9-Professioni non qualificate.

genitori hanno bassi livelli di istruzione (OECD, 2013). Questa tendenza è particolarmente evidente in Italia dove l'86% dei *low skilled* proviene da famiglie in cui entrambi i genitori hanno un titolo di studio inferiore al diploma mentre solo il 2,4% ha almeno un genitore laureato.

1.2.4 I migranti

Lo status migratorio rappresenta un'ulteriore variabile di background fortemente legata alla tematica degli adulti con bassi livelli di competenze. Come prevedibile, i risultati PIAAC mostrano che le persone nate in paesi diversi da quelli in cui risiedono e che hanno svolto i test in una lingua diversa dalla madrelingua, sono in una situazione di evidente svantaggio rispetto al possesso delle competenze necessarie per integrarsi nella realtà lavorativa e sociale del paese che li ospita. In Italia, il fenomeno appare particolarmente marcato: tra i migranti i *low skilled* in *literacy* sono il 43,3%, a fronte di una media OCSE PIAAC che è circa il 24%.

Tra le variabili che incidono positivamente sulle competenze e sul conseguente processo di integrazione socioculturale, si confermano l'età di arrivo e il tempo di permanenza nel Paese di immigrazione.

Infine, una informazione interessante emerge dai risultati relativi alla *numeracy*: in questo dominio i migranti raggiungono, in media⁶, un punteggio medio più alto rispetto alla *literacy* e si rileva una percentuale minore di *low skilled* (41,7% vs 43,3% in *literacy*), un aumento consistente della percentuale di individui che raggiungono il livello 3 (19% vs 12,8% in *literacy*) e una maggiore percentuale di *high skilled* (2,8% vs 1,8% in *literacy*). Oltre a supportare le esigenze di tipo linguistico-culturale, risultano particolarmente utili ed efficaci i servizi specifici che accompagnano le persone immigrate in un percorso individuale di riappropriazione delle proprie competenze finalizzato alla loro valorizzazione e riconoscimento e, laddove possibile, alla certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali⁷.

⁶ Ricordiamo che il punteggio medio sulla scala di literacy ottenuto dai migranti è pari a 225 a fronte del 253 dei nativi mentre per numeracy è 227 quella dei migranti contro 288 dei nativi.

⁷ http://librettocompetenze.isfol.it/lfc/elenco_progetti.php

1.2.5 Giovani che abbandonano precocemente i percorsi di istruzione

I giovani *early school leaver* ottengono nelle prove PIAAC un punteggio medio di *literacy* di 47 punti inferiore rispetto ai coetanei che sono ancora nei percorsi di istruzione formale (una distanza pari a quella che caratterizza un intero livello). I 16-24enni italiani che hanno abbandonato precocemente gli studi si collocano in media al livello 1 in *literacy*, un livello di competenze davvero insufficiente e allarmante per questa fascia d'età. Va inoltre sottolineato che neanche il lavoro sembra favorire le competenze, come di solito si verifica: nei 16-24enni lo status di occupato non è associato a migliori competenze, come accade per tutte le altre coorti d'età, ma alla percentuale più alta di *low skilled*.

1.2.6 I NEET

Questo segmento di popolazione, sul quale negli ultimi anni si concentra l'attenzione di studiosi e decisori politici, rappresenta⁸ l'11% dei giovani 16-24enni e oltre il 20% dei 25-34enni.

I dati emersi dai test cognitivi di PIAAC evidenziano che lo status di NEET riduce le competenze dei giovani e ne condiziona la qualità ed il successivo sviluppo.

La probabilità di stare al livello 2 o ad un livello più basso sulla scala di competenze di *literacy*, in Italia, per i NEET di 16-24enni è cinque volte maggiore rispetto ai coetanei che studiano o sono in formazione. Tra i giovanissimi NEET italiani, di fatto, quasi uno su tre è *low skilled* (32,6%). La situazione peggiora nella coorte d'età successiva: tra i NEET di età compresa tra i 25 e i 34 anni i *low skilled* sono il 33,2%.

⁸ Dato PIAAC rilevato al 2012-13

2. Implementazione in Italia della Raccomandazione del Consiglio “Percorsi di miglioramento delle competenze degli adulti”

Obiettivo della Raccomandazione sui “Percorsi di miglioramento del livello di competenze: nuove opportunità per gli adulti” (Upskilling pathways) del 19/12/2016 (2016/C 484/01), è quello di garantire agli adulti con un basso livello di competenze l'accesso a percorsi di miglioramento del livello delle competenze per acquisire: un livello minimo di competenze alfabetiche, matematiche e digitali e/o competenze chiave per il conseguimento di una qualifica di livello EQF 3 o 4. Invita, inoltre, agli Stati membri ad individuare i destinatari per l'erogazione dei percorsi di miglioramento delle competenze in funzione delle circostanze nazionali e delle risorse disponibili.

La Raccomandazione individua tre fasi di intervento (in questo Rapporto tale sequenza sarà spesso richiamata come la “strategia dei tre passaggi”):

1. valutazione delle competenze: ai target beneficiari individuati, dovrebbe essere offerta la possibilità di sottoporsi ad un processo di identificazione e validazione per individuare e valorizzare le competenze possedute e le esigenze di miglioramento (ovvero, agire in applicazione delle modalità di convalida soprattutto dell'apprendimento acquisito in contesti non formali e informali);
2. offerta formativa su misura e flessibile, ovvero un'offerta formativa che tenga conto delle esigenze individuate nella fase 1 (valutazione delle competenze), sia articolata in unità formative basate sui risultati di apprendimento (*learning outcomes*) per la registrazione dei progressi dei discenti, sia basata sulle esigenze del mercato del lavoro locale, regionale e nazionale, sia erogata in stretta collaborazione con gli stakeholders interessati;
3. convalida e riconoscimento: sviluppo di modalità di convalida degli apprendimenti acquisiti in ogni contesto per la certificazione in vista del conseguimento di una qualifica.

- In maniera complementare alle 3 diverse fasi di intervento, vi sono, poi, le azioni trasversali, quali: il coordinamento dei principali stakeholders, le misure di orientamento, sensibilizzazione e sostegno (tra cui anche formazione dei formatori), il monitoraggio e la valutazione.

La Raccomandazione ha invitato, altresì, gli Stati membri – entro la metà del 2018 - a definire a livello nazionale appropriate misure per la sua implementazione, disponendo, infine, che la Commissione Europea “faccia il punto della situazione entro il 31/12/2018 nell’ambito delle vigenti procedure di segnalazione delle misure di attuazione definiti dagli Stati membri”.

Alcuni dei membri del partenariato, (gli esperti di Inapp e delle Regioni, *in primis*), hanno contribuito con l’offerta di informazioni, di analisi alla stesura di quel testo⁹, riservando approfondimenti e riflessioni alla predisposizione del testo attuale, certamente meno descrittivo ed informativo di quanto originariamente previsto: è del tutto evidente che una restituzione di un quadro analitico e informativo più completa è acquisibile incrociando la lettura dei due rapporti.

Nella sua implementazione generale l’Italia, pur non avendo ancora sviluppato una *policy* specifica né sedi di *governance* espressamente dedicate a “*Upskilling Pathways*”, assolve alle tre diverse fasi di implementazione della Raccomandazione (“*Three steps strategy*”) grazie ad un quadro normativo esistente rispetto al quale si stanno apportando ulteriori elementi integrativi per la messa a regime.

In particolare, i temi portanti della Raccomandazione trovano ampio riscontro nell’azione legislativa e programmatica in materia di valutazione delle competenze, flessibilizzazione e personalizzazione dell’offerta formativa, certificazione e convalida degli apprendimenti. Tali azioni risultano fondamentali nella costruzione del sistema nazionale italiano per l’apprendimento permanente, all’interno del quale va collocata tutta la filiera degli interventi finalizzati a promuovere percorsi di miglioramento delle competenze dei cittadini adulti. Al momento della redazione del Rapporto sull’implementazione della Raccomandazione una serie di attività era stata completata o in corso. Tra queste:

- Attività di diffusione ed informazione circa i contenuti della Raccomandazione e la possibile implementazione a livello nazionale
- Attività connessa alla predisposizione del Piano nazionale

⁹ Vedi nota 2

2.1 L'offerta di servizi educativi, formativi e di supporto per la popolazione adulta: un sistema e una governance complessi

L'implementazione della Raccomandazione è compito di tutte le istituzioni che hanno competenza in materia di innalzamento del livello di competenze degli adulti, in un quadro di coordinamento dei diversi stakeholders non solo istituzionali. Altri organismi contribuiscono, infatti, a tale obiettivo, quali le parti sociali e gli organismi del terzo settore. Per una ricostruzione di una mappa così complessa è utile partire dalla composizione delle Reti territoriali per l'apprendimento permanente di cui all'Intesa approvata in Conferenza Unificata il 20.12.2012.

2.1.1 La mappa degli stakeholder

Le politiche e le linee di azione necessarie per la promozione e lo sviluppo del Sistema nazionale di apprendimento permanente sono chiaramente identificate, come detto, nell'Intesa approvata in Conferenza Unificata il 20.12.12 riguardante "le politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali". Si tratta dell'accordo con il quale, ai sensi dei commi 51 e 55 dell'art. 4 della Legge n. 92/2012, viene istituito **il Tavolo interistituzionale** con funzione di raccordo e monitoraggio degli interventi previsti, che si articola in gruppi tecnici di lavoro, in rapporto alle diverse materie ricondotte all'alveo dell'apprendimento permanente, con particolare riferimento agli ambiti dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro. Una delle prime azioni del Tavolo è stata proprio quella di approvare un programma di lavoro finalizzato a definire il sistema nazionale di apprendimento permanente, tenendo conto dell'insieme dei soggetti pubblici e privati di istruzione, formazione e lavoro attivi sul territorio e dei servizi che sono in grado di erogare e garantire la coerenza delle elaborazioni e dei risultati dei gruppi tecnici di lavoro, ivi compreso di quelli del Comitato Tecnico Nazionale costituito ai sensi del DLgs n. 13/2013). È evidente la rilevanza di quanto appena sinteticamente descritto rispetto al tema della governance e della definizione delle attorialità in gioco. La prospettiva dell'apprendimento permanente implica un vero cambiamento di paradigma, che si sostiene su quattro pilastri e principi: il primo è la centratura sul soggetto in apprendimento, il secondo riguarda l'assunzione della prospettiva

dell'apprendimento lungo l'arco della vita (*lifelong learning*), il terzo riguarda l'ampliamento delle sedi e delle modalità dell'apprendimento da quelle formali a quelle non formali e informali (*lifewide learning*), il quarto si riferisce alla trasparenza e comparabilità degli apprendimenti a livello europeo, al fine di agevolare la mobilità (per lavoro e per apprendimento), valorizzare il capitale umano e l'investimento in istruzione e formazione anche in chiave europea.

La Legge n. 92/2012, nell'indicare nelle reti territoriali per l'apprendimento permanente la modalità organizzativa attraverso cui si costituisce il sistema integrato dell'apprendimento permanente, ne individua anche l'*oggetto* (l'insieme dei servizi relativi agli ambiti di apprendimento formali, non formali e informali), la *finalizzazione* in termini di politiche di riferimento (i servizi devono essere "collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del *welfare*, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati") e le *priorità* (il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei percorsi di apprendimento, facendo emergere i fabbisogni di competenza in correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori, con particolare attenzione alle competenze linguistiche e digitali, riconoscimento dei crediti e certificazione, fruizione dei servizi di orientamento permanente). Tali reti territoriali comprendono:

- **Enti Locali**, in particolare con i servizi informativi e di accoglienza che offrono un sostegno alle misure per ampliare l'accesso all'apprendimento permanente;
- **Centri per l'impiego e/o centri per i servizi al lavoro accreditati dalle Regioni**, che contribuiscono a sviluppare servizi di accoglienza e orientamento;
- **Soggetti titolari e titolati alla individuazione, validazione e certificazione** delle competenze comunque acquisite di cui al DLgs 13/2013 (vedi oltre);
- **l'insieme dei servizi pubblici e privati di istruzione, formazione e lavoro** attivi sul territorio;
- i **CPIA**, in quanto Rete Territoriale di Servizio del sistema di istruzione, deputata alla realizzazione sia delle attività di istruzione destinate alla popolazione adulta che delle attività di Ricerca, Sperimentazione e Sviluppo in materia di istruzione

degli adulti (vedi par. 2.2). Il CPIA, inoltre, per ampliare l'offerta formativa stipula accordi con gli enti locali ed altri soggetti pubblici e privati, con particolare riferimento alle strutture formative accreditate dalle Regioni;

- i **Poli tecnico-professionali**;
- le **Università e AFAM** che concorrono alla realizzazione delle reti attraverso l'inclusione dell'apprendimento permanente nelle loro strategie istituzionali, l'offerta formativa flessibile e di qualità, che comprende anche la formazione a distanza, per favorire l'apertura degli accessi a diverse tipologie di studenti, la valorizzazione del capitale di conoscenze e competenze, per favorire il rientro negli studi superiori, promuovere la cittadinanza attiva e l'occupabilità, la partecipazione alla realizzazione di politiche attive del lavoro;
- i **partenariati nazionali, europei e internazionali** a sostegno della mobilità delle persone e dello sviluppo sociale ed economico;
- le **imprese**, attraverso rappresentanze datoriali e sindacali;
- le **Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura** nell'erogazione dei servizi destinati a promuovere la crescita del sistema imprenditoriale e del territorio che comprendono la formazione, l'apprendimento e la valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dalle persone;
- l'**Osservatorio sulla migrazione interna** nell'ambito del territorio nazionale e le strutture territoriali degli enti pubblici di ricerca;
- **Gli organismi che perseguono scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale**, svolgendo un ruolo specifico e non sostituibile, che integra il ruolo dell'offerta formale, pubblica e privata. In tale contesto, le Organizzazioni del *no-profit* possono entrare in contatto con cittadini spesso a rischio di esclusione sociale, grazie anche alle metodologie non frontali e interattive, alla flessibilità dei percorsi formativi, alle relazioni interpersonali e all'integrazione tra prestazioni sociali e offerte culturali. L'adesione delle Organizzazioni alle reti territoriali deve essere volontaria e riferita a soggetti che assicurano alcuni requisiti minimi di stabilità e di qualità.

Secondo l'Accordo, il modello organizzativo delle reti territoriali deve essere definito da ciascuna Regione e Provincia autonoma

secondo le proprie scelte e peculiarità, nel rispetto dei principi generali anche mediante il confronto con i soggetti istituzionali, economico-sociali e associativi e deve includere e valorizzare i servizi di orientamento permanente e di individuazione e validazione e certificazione delle competenze, come servizi trasversali ai sistemi dell'istruzione, formazione e lavoro e agli ambiti dell'apprendimento formale, non formale e informale. Nella definizione del proprio *modello organizzativo* delle reti, ciascuna Regione è chiamata ad esplicitare:

- la dimensione territoriale (comunale, provinciale, sovra comunale, etc.);
- le connotazioni/vocazioni/specializzazioni settoriali, laddove presenti;
- la definizione dei Soggetti che le compongono;
- l'attivazione di processi di *governance* democratica e partecipativa delle reti;
- la definizione delle modalità di raccordo esterno rispetto al più complessivo sistema dei distretti produttivi e tecnologici;
- le tappe e le misure da intraprendere in relazione all'obiettivo comune di fornire al cittadino servizi che operano in forma coordinata e sempre più integrata;
- l'identificazione dei luoghi e delle modalità per veicolare a livello regionale trasparenza, informazioni e accessibilità, prossimità e interoperatività dei servizi, sia per i Soggetti della rete, sia per gli utenti dei servizi;
- le modalità di interoperatività con la dorsale informativa unica, a partire dall'acquisizione di informazioni di base concordate a livello nazionale e dalla messa a sistema degli elementi minimi informativi di cui al libretto formativo del cittadino;
- le modalità di costituzione e formalizzazione delle reti in termini di funzionamento interno e di coordinamento tra i Soggetti che le compongono.

Per alimentare e sostenere il sistema di relazioni sopra sinteticamente descritto, sono state istituite strutture di supporto e pilotaggio, composte dai firmatari dell'Accordo:

- **il Tavolo Interistituzionale** in materia di Apprendimento Permanente, composto dai firmatari dell'Intesa e dal MEF. Il

Tavolo si articola in gruppi tecnici di lavoro in rapporto alle diverse materie dell'apprendimento permanente, che si confrontano con le Parti Sociali e che ha funzioni di raccordo e monitoraggio;

- **il Comitato tecnico nazionale per la definizione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze**, presieduto da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e composto dai rappresentanti del Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, del Ministero dello Sviluppo economico, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e delle P.A. di Trento e Bolzano, in qualità di enti pubblici titolari ai sensi del decreto stesso. Il Comitato si confronta con le Parti Sociali;
- **il Gruppo di lavoro interistituzionale su l'Orientamento permanente** costituito nella sede della Conferenza Unificata, composto dalle istituzioni firmatarie dell'Accordo. Il Gruppo di lavoro organizza periodici incontri con le Parti Sociali.

2.2 Identificazione e validazione, flessibilizzazione e certificazione: l'assetto organizzativo e didattico dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti

Il bisogno di innalzare i livelli di istruzione (oltre 13milioni di adulti in Italia tra 25 e 65 anni hanno al massimo la licenza media) e di possesso delle competenze di base (oltre il 70% non raggiunge livelli sufficienti), la necessità da parte dei migranti di conoscere la lingua italiana, nonché l'esigenza di qualificazione e riqualificazione professionale, ha fatto sì che l'istruzione degli adulti sia stata fatta di recente oggetto di innovazioni normative e l'assetto organizzativo e didattico dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), ivi compresi i corsi serali ridefinito.

Per offrire agli adulti con un basso livello di competenze, conoscenze e abilità "percorsi di miglioramento", sono stati potenziati Centri provinciali per l'istruzione degli adulti già istituiti con DPR 263/12. I CPIA sono una tipologia di istituzione educativa autonoma, strutturata in reti territoriali di servizio, organizzata in modo da stabilire stretti collegamenti con le autorità locali e il mercato del lavoro. I CPIA implementano percorsi formativi strutturati per livelli di apprendimento, finalizzati all'acquisizione di

diplomi e certificazioni scolastiche. Inoltre, per ampliare l'offerta formativa, concludono accordi con enti locali e altri soggetti pubblici e privati, con particolare riferimento alle strutture formative accreditate dalle Regioni (per es. iniziative per integrare e arricchire i percorsi di educazione degli adulti e/o facilitare il collegamento con altri tipi di percorsi di istruzione e formazione come corsi di formazione continua, percorsi leFP, percorsi in apprendistato, percorsi IFTS, percorsi ITS, ecc.).

Le strategie e le azioni prioritarie delle reti territoriali per l'apprendimento permanente trovano, quindi, nel CPIA un soggetto pubblico di riferimento in grado di contribuire alla loro attuazione. I CPIA svolgono anche attività di ricerca, sperimentazione e sviluppo nel campo dell'educazione degli adulti, comprese quelle volte a progettare “misure di sistema” per la lettura dei bisogni della popolazione adulta dei rispettivi territori.

Il nuovo sistema di istruzione degli adulti si rivolge prioritariamente agli adulti con bassi livelli di istruzione e insufficienti livelli di competenze, NEET, stranieri e detenuti. Infatti, i CPIA erogano i seguenti percorsi (rivolti anche ai detenuti):

- percorsi di 400 ore di primo livello – primo periodo didattico destinati agli adulti privi del titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione (l'orario può essere incrementato fino ad un massimo di ulteriori 200 ore per gli adulti non in possesso della certificazione conclusiva della scuola primaria);
- percorsi di 825 ore di primo livello – secondo periodo didattico destinati agli adulti con insufficienti competenze di base;
- percorsi di secondo livello destinati agli adulti privi del diploma di istruzione secondaria di secondo grado;
- percorsi di 200 ore di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana destinati agli stranieri (il titolo rilasciato ad esito utile ai fini dell'ottenimento e/o del rinnovo del permesso di soggiorno);
- percorsi di ampliamento dell'offerta formativa destinati agli adulti per potenziare competenze digitali, linguistiche e per l'occupabilità.

Per soddisfare le esigenze specifiche degli studenti adulti, i percorsi di apprendimento sono progettati per unità di apprendimento,

erogate anche a distanza (massimo 20%), realizzate per gruppi di livello e organizzate in modo tale da consentire la personalizzazione del percorso sulla base di un Patto formativo individuale.

Agli adulti che si iscrivono ai percorsi di istruzione sono destinate specifiche attività di accoglienza e orientamento. Tali attività sono finalizzate alla definizione del Patto formativo individuale, che consente la personalizzazione del percorso. La partecipazione dell'adulto alla definizione del Patto formativo individuale equivale alla frequenza di una parte del periodo didattico del percorso richiesto dall'adulto all'atto dell'iscrizione in misura, non superiore al 10% del periodo didattico medesimo.

I CPIA realizzano attività di sensibilizzazione rivolte tanto all'utenza quanto agli *stakeholder* dei territori di riferimento. Infatti, il CPIA in quanto *Rete Territoriale di Servizio*, svolge non solo le attività di istruzione, ma anche attività di Ricerca, Sperimentazione e Sviluppo (RS&S) in materia di istruzione degli adulti, esercitando - in quanto istituzione scolastica autonoma - *l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo* e attuando misure di sistema quali:

- la lettura dei fabbisogni formativi del territorio;
- la costruzione di profili di adulti definiti sulla base delle necessità dei contesti sociali e di lavoro;
- l'interpretazione dei bisogni di competenze e conoscenze della popolazione adulta;
- l'accoglienza e l'orientamento;
- il miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione degli adulti.

Il passaggio al nuovo ordinamento è accompagnato da misure nazionali di sistema per l'aggiornamento dei dirigenti, dei docenti e del personale amministrativo, tecnico e ausiliario dei Centri: allo scopo, il MIUR ha promosso P.A.I.DE.I.A (Piano di Attività per l'Innovazione dell'Istruzione degli Adulti), supportato da un Gruppo Nazionale. L'obiettivo del Piano è quello di sostenere la formazione iniziale e lo sviluppo professionale continuo di personale dedicato per l'erogazione di percorsi di miglioramento del livello delle competenze, in particolare insegnanti e formatori professionali.

2.2.1 Piano nazionale di garanzia delle competenze della popolazione adulta

Le infrastrutture strategiche per l'implementazione del sistema dell'apprendimento permanente sono la dorsale informativa unica, il sistema nazionale di certificazione e le reti territoriali per l'apprendimento permanente (RETAP).

Il MIUR ha inteso sollecitare la riattivazione del Tavolo interistituzionale per l'Apprendimento permanente e promuovere la prima Conferenza nazionale sulle RETAP (Roma, 24 gennaio 2017).

La Conferenza è stata l'occasione per avviare un confronto tra le Amministrazioni, gli Attori e le Leve strategiche delle RETAP nella prospettiva della costruzione di un sistema integrato stabile ed organico e della definizione degli standard delle RETAP.

Inoltre, tenuto conto della Raccomandazione del Consiglio del 19 dicembre 2016 (*Upskilling pathways*) e della Strategia per le competenze dell'OCSE (Italia 2017), la Conferenza ha inteso avviare una riflessione sulle RETAP nella prospettiva di contribuire a favorire la definizione di un Piano Nazionale di Garanzia delle Competenze (PNCC) della popolazione adulta. Il Piano di Garanzia (Pi.G.) si sviluppa nel triennio 2018-2020 e si compone di 5 azioni strategiche:

- 1) favorire e sostenere la partecipazione dei CPIA alla costruzione e al funzionamento delle reti territoriali per l'apprendimento permanente;

- 2) favorire e sostenere - in coerenza con quanto previsto da "Agenda 2030" e dalla "Nuova Agenda europea delle competenze" - l'attivazione di "Percorsi di Garanzia delle Competenze" destinati alla popolazione adulta in età lavorativa finalizzati all'acquisizione delle competenze di base (matematiche, alfabetiche, linguistiche e digitali), trasversali (capacità di lavorare in gruppo, pensiero creativo, imprenditorialità, pensiero critico, capacità di risolvere i problemi o di imparare ad apprendere e alfabetizzazione finanziaria);
- 3) potenziare e consolidare i Centri di ricerca, sperimentazione e sviluppo in materia di istruzione degli adulti, già attivati;

- 4) favorire e sostenere la piena applicazione, ai percorsi di istruzione degli adulti, di strumenti di flessibilità e, in particolare, della "fruizione a distanza";

- 5) favorire e sostenere l'attivazione di "Percorsi di Istruzione Integrati" finalizzati a far conseguire, anche in apprendistato, una qualifica e/o un diploma professionale nella prospettiva di

consentire il proseguimento della formazione nel livello terziario (universitario e non).

Il Piano intende favorire e sostenere - in coerenza con quanto previsto da "Agenda 2030" e dalla "Nuova Agenda europea delle competenze" – l'attivazione, da parte dei CPIA in partenariato con gli "Attori" e le "Leve strategiche" del territorio, di "Percorsi di Garanzia delle Competenze" destinati alla popolazione adulta in età lavorativa finalizzati all'acquisizione delle competenze ivi indicate, (competenze di base: matematiche, alfabetiche, linguistiche e digitali; competenze trasversali: capacità di lavorare in gruppo, pensiero creativo,, imprenditorialità, pensiero critico, capacità di risolvere i problemi o di imparare ad apprendere e alfabetizzazione finanziaria....) e delle competenze che emergono ad esito della "lettura dei fabbisogni" di cui alle "Azioni prioritarie", tra cui percorsi per l'invecchiamento attivo destinati alla popolazione over 65 e percorsi per il servizio civile e per la difesa dell'ambiente.

2.3 L'analisi dei fabbisogni e il sistema di qualificazione nazionale: gli strumenti esistenti

2.3.1 L'Atlante del lavoro e delle qualificazioni a supporto del miglioramento delle competenze degli adulti

Il Decreto Legislativo n. 13 del 16 maggio 2013¹⁰, applicativo, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (riforma del mercato del lavoro), ha istituito il Repertorio Nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali (di seguito Repertorio Nazionale).

Il provvedimento, che mira ad un riordino del "Sistema di qualificazione"¹¹ del nostro Paese, si muove nel solco delle strategie di sviluppo del life long learning di matrice europea, che, come noto, pongono l'individuo al centro del processo di apprendimento.

¹⁰DL 13/13"Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze".

¹¹Il provvedimento vuole inserire in una stessa cornice regolatoria dispositivi già presenti nel sistema, come ad esempio i titoli di studio e/o le qualifiche ottenibili in esito a percorsi di formazione professionale, con altri di nuova introduzione, come la validazione e la certificazione delle competenze comunque acquisite anche in funzione di un loro riconoscimento, quali credito formativo, verso i titoli e le qualifiche tradizionalmente rilasciate in Italia dai sistemi formali di istruzione e formazione.

Il Repertorio è arricchito da due infrastrutture tecniche: L'Atlante del lavoro e delle qualificazioni (di seguito Atlante) e il Quadro Nazionale delle Qualificazioni (QNQ) istituito con decreto 8 gennaio 2018¹².

L'Atlante è una mappa dettagliata del lavoro e delle qualificazioni, descritti secondo un linguaggio comune e condiviso fra le Istituzioni. All'interno sono presenti diversi strumenti informativi, ciascuno dei quali con una finalità e un utilizzo specifico. E' organizzato in tre sezioni: Atlante lavoro, Atlante e qualificazioni, Atlante e Professioni¹³.

Infatti, l'Atlante può essere uno strumento adatto in ingresso alla lettura e alla codifica delle risorse delle persone e, allo stesso tempo, funzionale in uscita a meglio calibrare i potenziali progetti professionali degli individui, anche tenendo conto delle richieste del mercato del lavoro e delle competenze che si ha necessità di acquisire.

Una volta individuate le fonti rappresentative del portato esperienziale delle persone, (qualificazioni, posizioni professionali, competenze ecc.), è possibile non solo collocarle in tale spazio ma, soprattutto, immaginare e definire percorsi di mobilità lungo la rappresentazione reticolare¹⁴ dei contenuti del lavoro fornita dall'Atlante¹⁵.

Proprio la prospettiva di rappresentare in forma reticolare i contenuti del lavoro percorsa dall'Atlante può costituire uno strumento di supporto utile alle persone per iscriversi nel sistema lavoro nell'ottica della "flexsecurity positiva"¹⁶, intesa come la possibilità di gestire in modo attivo la propria mobilità nel mercato del lavoro.

¹²G. U. n. 159 del 25/1/2018

¹³www.atlantelavoro.inapp.org

¹⁴Le descrizioni processuali dei contenuti del lavoro contenute nell'Atlante consentono, anche nelle specificazioni di maggior dettaglio, di esplicitare la complessità delle attività lavorative e dei risultati attesi (apporti congiunti, relazionalità, multidisciplinarietà, sequenzialità parallele ecc.) scongiurando, in questo modo, rappresentazioni parcellizzate tipiche di modelli di divisione organizzata del lavoro di stampo tayloristico.

¹⁵A riguardo è stato messo a punto un algoritmo che consente di individuare, a partire da una o più aree di attività, le direzioni di mobilità occupazionali possibili all'interno dell'Atlante e il relativo costo cognitivo da sostenere nella mobilità, secondo una scala progressiva a livelli che va dal costo cognitivo minimo al costo cognitivo più alto, comunque sostenibile dall'individuo in base alle qualificazioni già possedute e alle esperienze pregresse.

¹⁶Con flexsecurity positiva si intende un approccio in cui l'individuo, attraverso il supporto di efficaci politiche attive del lavoro, possa governare la richiesta di flessibilità proveniente dal mercato del lavoro con mirati progetti di mobilità professionale, senza che questa si trasformi necessariamente in precarietà lavorativa.

Al fine di rendere l'Atlante un dispositivo utile a tali scopi nel campo dell'apprendimento permanente, il corredo descrittivo dei contenuti del lavoro presenti nel sistema (settori, processi, sequenze, ADA, attività, risultati attesi) è stato messo in relazione con i diversi canali di offerta operanti in Italia (università, istruzione tecnica superiore, scuola, istruzione e formazione professionale, formazione professionale regionale, apprendistato, professioni ecc.). Ogni singola qualificazione identificata dai diversi canali di offerta, è stata messa a confronto con i descrittivi dei contenuti del lavoro, per individuare l'ADA, o le ADA, di riferimento, in una logica di altrettanti potenziali "sbocchi occupazionali".

Analogamente a quanto realizzato per la descrizione dei contenuti del lavoro, con l'identificazione di un sempre maggiore e progressivo livello di dettaglio delle informazioni dai settori ai risultati attesi, anche per quel che riguarda l'offerta di apprendimento, si è proceduto a percorrere la strada della progressiva finalizzazione delle informazioni a partire dai canali di offerta, fino ad arrivare alle singole qualificazioni e, per alcuni canali di offerta, anche alle relative competenze.

Tale procedura prevede la consultazione di una pluralità di soggetti a diverso titolo interessati e informati delle evoluzioni del mercato del lavoro in termini settoriali e/o professionali come, ad esempio: enti bilaterali, camere di commercio, fondi interprofessionali, istanze settoriali, associazioni professionali.

In linea con l'Intesa approvata in Conferenza Unificata il 20.12.2012 riguardante le "politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali", che indica tra le priorità *l'ampliamento dell'accesso anche attraverso strumenti specifici di trasparenza e lo sviluppo e l'integrazione dei servizi per l'apprendimento permanente*, il quadro aumenta la trasparenza e la permeabilità dei diversi sistemi di apprendimento, fornendo una chiara rappresentazione delle relazioni tra di essi e tra le qualificazioni rilasciate.

Il quadro italiano non è solo uno strumento per la rappresentazione schematica dei livelli delle qualificazioni nazionali ma, nelle intenzioni del legislatore, deve contribuire a garantire il diritto della persona all'apprendimento favorendo un'offerta formativa flessibile, integrata e di qualità e la valorizzazione delle competenze pregresse, altresì acquisite in contesti non formali e informali, per

facilitare la partecipazione e il rientro nei percorsi anche degli adulti. È pertanto uno strumento che promuove la centralità della persona.

In tale senso il QNQ ha il compito di coordinare e rafforzare i diversi sistemi che concorrono all'offerta pubblica di apprendimento permanente e ai servizi di individuazione, certificazione e validazione delle competenze.

Il QNQ è articolato in otto livelli definiti secondo una crescente complessità degli apprendimenti che esprimono le competenze secondo tre dimensioni: conoscenze, abilità, autonomia e responsabilità.

2.3.2 Il Sistema nazionale di osservazione permanente delle professioni e dei relativi fabbisogni

Leggere il mercato del lavoro, limitando lo sguardo ai soli tassi di occupazione, disoccupazione e inattività della popolazione, senza tener conto delle dinamiche delle professioni richieste e dei fabbisogni professionali espressi dalle imprese, non consente di cogliere i controversi fenomeni all'interno dei trend evolutivi del mercato e di identificare e anticipare i cambiamenti, al fine di rendere possibile una risposta più incisiva del sistema dell'*education* verso le necessità del sistema economico-produttivo. La conoscenza di questi andamenti è necessaria se si vuole favorire un migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro. Risulta opportuno integrare la logica dei dati statistici con le informazioni di natura qualitativa sui contenuti delle professioni che agiscono nel mercato del lavoro, sui fabbisogni professionali e sulle opportunità di lavoro. Nella consapevolezza dell'importanza della lettura integrata dei fenomeni, l'Inapp ha sviluppato - e sta portando a regime - una serie di rilevazioni periodiche attraverso le quali intende contribuire a rendere più agevoli i processi di adattabilità e occupabilità del capitale umano. Si tratta di un consistente impegno di ricerca che si è concretizzato nel consolidamento di un punto di osservazione permanente sulle caratteristiche e sulla evoluzione delle professioni, sui fabbisogni professionali e sulle prospettive di occupazione.

In tale direzione opera il Sistema informativo messo in piedi dall'Inapp¹⁷, che offre già ora un panorama completo ed analitico delle caratteristiche di tutte le professioni esercitate nel nostro

¹⁷ Vedi <http://fabbisogni.isfol.it/>

Paese, la loro consistenza occupazionale attuale e le tendenze a breve e medio termine del mercato professionale e i trend di cambiamento delle loro competenze, le opportunità di impiego in tempo reale e strumenti per l'orientamento professionale. Ma si tratta anche di uno "strumento di supporto alle decisioni politiche" poiché, grazie agli studi anticipatori sui futuri andamenti dell'economie settoriali e del lavoro per professioni, costituisce un riferimento per la programmazione e per la progettazione degli interventi tesi a incrementare le possibilità di occupazione delle persone che entrano nel mercato del lavoro e di favorirne la permanenza per chi è già occupato. Il sistema informativo assume una generale funzione di risorsa conoscitiva per tutti gli attori istituzionali, economici e sociali interessati a comprendere natura ed evoluzioni in atto o tendenziali del lavoro, a fini di definizione di politiche del lavoro, di sviluppo organizzativo e di gestione delle risorse umane.

L'obiettivo dell'intervento risiede nel fornire una ricca base informativa sulle caratteristiche di tutte le professioni esistenti nel mercato del lavoro e sulle competenze necessarie al loro esercizio. Disporre di informazioni sulle professioni è strategico per un corretto funzionamento del mercato del lavoro. In articolare lo è:

- **per le famiglie**, che devono decidere quali investimenti fare per il futuro dei figli e per orientarli al lavoro;
- **per le imprese**, che hanno accesso alle informazioni sulle caratteristiche della propria forza lavoro e su come intervenire per adattarla ai cambiamenti imposti dalla tecnologia e dalla competizione economica;
- **per le istituzioni pubbliche** che intendono monitorare i fabbisogni di professionalità e le competenze del personale inserito nelle loro organizzazioni;
- **per chi cerca lavoro**, soprattutto **i giovani**, interessati a capire su quali nuove conoscenze o competenze puntare per essere inseriti nel mercato del lavoro;
- **per chi lavora**, perché desidera capire come migliorare le proprie prestazioni lavorative;
- **per i decisori politici** che hanno bisogno di informazioni per adottare strategie e misure adeguate ad una crescita del mercato del lavoro al passo con i tempi;

- **per gli operatori della formazione** che progettano interventi mirati a sostegno dell'occupazione e volti a qualificare maggiormente i profili professionali;
- **per gli operatori del mercato del lavoro**, che devono conoscere le professioni per orientare e facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Il set informativo verte su:

- caratteristiche delle figure professionali (attività svolte, connotazione delle risorse e dei contesti organizzativi tipici in cui la prestazione viene svolta, livello di istruzione e tipo di conoscenze, competenze e requisiti richiesti, tendenze degli eventuali mutamenti professionali) in funzione della scelta del percorso educativo e formativo di ingresso o reingresso sul mercato del lavoro;
- rappresentazione delle professioni;
- previsioni di occupazione di breve e medio termine.

I risultati provenienti dall'indagine campionaria, oltre che fornire una rappresentazione del contenuto del lavoro e delle professioni, si configurano anche come benchmark per poter apprezzare il fabbisogno di conoscenze e skills espresso dal sistema produttivo. I fabbisogni professionali vengono rilevati attraverso l'indagine Audit dei fabbisogni professionali condotta presso un campione di circa 35.000 imprese rappresentativo dell'intera economia e del territorio nazionale. Utilizzando le medesime tassonomie dell'indagine precedente - per conoscenze e skills - gli imprenditori e i responsabili delle risorse umane sono sollecitati ad esprimersi sulle necessità di aggiornamento dei lavoratori occupati identificati per la professione che svolgono.

Il sistema informativo è stato progettato per essere pluridimensionale, ovvero, guarda, rispetto alla descrizione delle professioni, sia alla dimensione qualitativa che a quella quantitativa; alla dimensione contingente e a quella prospettiva.

La dimensione contingente e qualitativa è garantita dai risultati dell'Audit che restituiscono, per le professioni occupate nelle imprese italiane, quali sono i contenuti conoscitivi e le abilità da rafforzare. Per contro la dimensione quantitativa è curata da Unioncamere che con l'indagine Excelsior rileva quali sono le professioni sulle quali si concentra l'attenzione degli imprenditori italiani nei propri piani assunzionali di breve periodo.

Dal 2010, in collaborazione con l'Istat, è stata promossa la costituzione di una rete di soggetti che a vario titolo producono e/o erogano informazioni sulle professioni riuniti nella rete denominata Sistema informativo sulle professioni, al quale si accede dai siti web di ciascun partner che agiscono come nodi della rete.

In tal modo oltre al set informativo garantito dall'Inapp, sono fruibili in modo coordinato e complementare i dati Istat sulle forze di lavoro, quelli di Unioncamere sulle previsioni di assunzione di breve termine in esito alla rilevazione Excelsior.

Per agevolare l'utilizzo della immensa mole informativa fin qui prodotta, sono stati progettati e realizzati una serie di strumenti che possono essere utilizzati sia in auto somministrazione - da soggetti che già svolgono un determinato lavoro ed hanno la necessità di ripensare la propria scelta professionale o dai giovani che devono operare la scelta del percorso di studi o che si affacciano sul mercato del lavoro – che dagli operatori dei centri per l'impiego come ausilio alle operazioni di presa in carico degli utenti. Gli strumenti disponibili online sono:

- **Genius job**, che consente di individuare il posto nella classificazione di una qualsiasi professione;
- **Confronta la tua preparazione**, che permette di misurare e valutare il proprio grado di preparazione a partire da una professione specifica agita concretamente;
- **Confronta con altra professione**, che consente il confronto tra due professioni attraverso la comparazione dei valori espressi su un determinato set di conoscenze e skills, segnalando le caratteristiche professionali da potenziare per passare dall'una all'altra;
- **Skillsprofiler**, che aiuta gli utenti nell'orientamento al lavoro e alla formazione e a capire se ci sono dei potenziali fabbisogni da colmare con riferimento al proprio bagaglio di conoscenze;
- **Il lavoro su misura per la tua personalità**, che permette di individuare la professione più adatta evidenziando e selezionando le caratteristiche principali della propria personalità.

3. Politiche, dispositivi ed esperienze nelle Regioni

Questa sezione del Rapporto introduce e, in qualche misura, anticipa le linee di ricerca sul campo destinate ad approfondire cosa si sta facendo al livello regionale rispetto ai contenuti della Raccomandazione Upskilling Pathways. La definizione di un modello di intervento, che rappresenta la finalità ultima del progetto E.Q.U.A.L., infatti, non può prescindere dall'osservazione di come determinate policies (e relativi processi e strumenti associati) sono in corso di implementazione.

Alcune linee di attività, concepite e normate in esito a processi di *policy making* concertati al livello nazionale, si declinano al livello territoriale “solo curvate” rispetto a specificità socioeconomiche dell'area di insistenza dell'azione; altre vengono disegnate localmente, sulla base di istanze che, di volta in volta, possono provenire dal livello politico locale o dal territorio e dalle comunità in esso presenti.

L'incrocio, a volte virtuoso e capace di produrre mutui aggiustamenti e vantaggi, a volte a rischio di sovrapposizioni e eccessi di autoreferenzialità, produce – comunque – una ricchezza in termini di suggestioni e stimoli che non può essere dispersa.

E, naturalmente, il primo passo da compiere è quello della messa in trasparenza dei risultati e delle implicazioni operative, economiche e politiche cui tali risultati sottostanno. Coesiste, quindi, insieme a quello euristico e di supporto alle decisioni che assume questo Rapporto, un secondo compito/obiettivo: quello di rendere *accountable* l'intervento pubblico – ancorché spesso sostenuto da un partenariato sociale e da un insieme di soggetti che operano, come detto, in un quadro di sussidiarietà orizzontale.

Nei paragrafi che seguono non si rende conto esaustivamente dell'azione compiuta al livello regionale per accompagnare funzionalmente l'implementazione della “strategia dei tre passi” della Raccomandazione del Consiglio, ma si introduce e delinea una cornice di massima, all'interno della quale leggere alcune specificità di intervento che saranno meglio definite e integrate da informazioni di dettaglio nel Rapporto previsto in una fase progettuale successiva.

Nei tre territori amministrativi e geografici considerati è possibile rintracciare una significativa quantità di azioni rilevanti rispetto ai 3 passaggi chiave della Raccomandazione. In questa sede si sceglie,

però, di non descriverle esaustivamente ma di presentare quelle che, in ipotesi, sembrano contribuire, per originalità e innovazione o per portata sistemica dell'intervento, alla copertura più efficace dei temi della identificazione e validazione, della flessibilizzazione e della certificazione delle competenze.

Il risultato di questo approccio porta a presentare sinteticamente:

- per la **Regione Lazio** i percorsi e progetti di identificazione e validazione di competenze acquisite nei contesti informali e non formali, il ruolo del terzo settore e del volontariato e gli interventi su fasce di cittadini fragili;
- per la **Regione Lombardia** i processi di certificazione e referenziazione, con particolare riferimento alle infrastrutture istituzionali e alle relazioni che tali processi hanno rispetto all'occupabilità e in genere al mercato del lavoro;
- per la **Provincia Autonoma di Trento**, l'insieme articolato di interventi formativi caratterizzati da flessibilità e adeguatezza rispetto ai bisogni di specifiche categorie di cittadini (con particolare riferimento ai disoccupati e ai sospesi, percettori di misure di sostegno sottoposte a condizionalità).

Ogni paragrafo si conclude, inoltre, con un repertorio di norme di portata regionale rilevanti.

3.1 Regione Lazio

In Regione Lazio le politiche del lavoro e quelle dell'apprendimento si coniugano funzionalmente in un approccio che:

- richiede partecipazione ed impegno personale;
- va rivolto ad obiettivi misurabili di crescita;
- conduce ad un cambiamento durevole delle persone attraverso lo sviluppo di conoscenze, competenze, quadro di senso e abilità.

Le politiche attive del lavoro si articolano in una pluralità di opportunità che coprono tutto il campo dell'apprendimento attraverso prevalentemente:

- percorsi di formazione rivolti alla acquisizione di qualificazioni e abilitazioni (*formal learning*) o conclusi da attestazioni semplici (*non formal learning*);

- tirocini extracurricolari, le cui recenti disposizioni rendono obbligatoria l'attestazione delle competenze in essi maturate¹⁸;
- servizio civile, anche in questo caso rendendosi necessaria la referenziazione degli esiti in termini di competenze;
- azioni di accompagnamento al lavoro, mobilità ed altra progettualità individuale.

Il tema fondamentale è dare valore a tutti gli apprendimenti, formali, non formali ed informali. La prospettiva dell'apprendimento mette al centro la persona, partendo non solo dai bisogni, ma anche dall'insieme delle risorse possedute (spesso senza piena coscienza delle loro potenzialità) attraverso un approccio individualizzato e fa in modo che gli esiti dell'apprendimento siano riconoscibili sia dalla persona impegnata nelle misure attive sia da tutti gli altri attori del sistema (in primo luogo dal mercato del lavoro).

E' stato, pertanto, rafforzato e modernizzato il sistema complessivo dei servizi dell'impiego definendo il sistema di accreditamento per i servizi al lavoro (cooperazione tra servizi pubblici e privati accreditati) e sperimentato il sistema di individuazione/validazione delle competenze sui giovani NEET che scelgono la misura "servizio civile" in Garanzia Giovani.

La decisione strategica è stata quella di costruire un sistema misto pubblico/privato, dove è ben evidente la centralità del ruolo pubblico e la sussidiarietà del privato che supporta i Centri per l'Impiego nell'erogazione delle prestazioni ai destinatari.

Ci si confronta, quindi, con **un sistema cooperativo caratterizzato da governance pubblica e operatività privata**, che ha consentito - tra l'altro - di accompagnare la realizzazione di una serie di iniziative e progetti pilota.

¹⁸In passato non si parlava di "competenze", ma veniva lasciata facoltà al soggetto promotore di individuare il format più adeguato per procedere all'attestazione delle attività svolte dal tirocinante sulle risultanze di un questionario che il soggetto ospitante e lo stesso destinatario compilavano al termine del percorso formativo. La nuova disciplina regionale (DGR 533/2017) prevede espressamente che le attività indicate nel PFI costituiscano la base per procedere all'Attestazione finale delle competenze acquisite durante il percorso formativo.

Tra questi, emerge la sperimentazione volta a valorizzare l'esperienza di Servizio Civile nel percorso di apprendimento effettuato dal giovane per lo sviluppo e miglioramento delle sue capacità, abilità e attitudini per facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro.

In applicazione dei vincoli stabiliti nelle Linee guida del Ministero del Lavoro (227/2015), ma anticipando le disposizioni della D.G.R. 122/2016, **con la Regione come soggetto titolare e i CPI e Centri di Formazione professionale come soggetti titolati di diritto**, si è proceduto alla individuazione e alla messa in trasparenza delle competenze acquisite durante l'esperienza di Servizio Civile.

In concreto, sono stati definiti i profili di certificabilità nei progetti di servizio civile su tutti i 409 progetti a valere sul bando nazionale di Servizio civile per individuare le competenze oggetto di validazione secondo l'approccio elaborato da ISFOL (oggi INAPP)¹⁹.

È stato esperito il passaggio dal linguaggio comune al lessico settoriale delle Aree di attività (AdA): ciò è servito ad associare le azioni in cui è coinvolto il volontario all'AdA del Quadro Nazionale delle Qualificazioni regionali e al Repertorio delle Competenze e dei Profili formativi della Regione.

Successivamente, secondo la descritta metodologia, la Regione Lazio:

- con il supporto di Italia Lavoro (oggi ANPAL servizi), ha preso in carico l'elaborazione dei 94 Progetti a valere sul bando regionale di Servizio civile;
- ha selezionato gli operatori dei CPI e dei CPFP per la funzione di «Accompagnamento e supporto alla individuazione e messa in trasparenza delle competenze»;
- ha erogato due giornate formative a 16 operatori della Città metropolitana di Roma Capitale;
- ha elaborato strumenti e dispositivi per la costruzione del *Dossier individuale*;
- ha costruito le griglie di trasparenza precompilate di supporto agli Operatori per i colloqui con i volontari;
- ha condiviso con gli Operatori dei CPI e dei CFP di Città metropolitana i dispositivi per la costruzione del dossier individuale e per la compilazione del documento di trasparenza.

¹⁹ Per la Regione Lazio definizione del profilo di certificabilità su 38 Progetti a valere su bando nazionale

Dal punto di vista degli *output*, risultano ora disponibili i modelli di Documento di trasparenza e di Documento di validazione che sono stati utilizzati per la certificazione delle competenze degli operatori coinvolti nel processo.

Aldilà del numero dei certificati emessi, (la cui entità è limitata, ma importante per il carattere sperimentale ed esemplificativo), l'azione ha segnato il definitivo passaggio dalle politiche formative alle politiche dell'apprendimento, incrementando il ruolo e il peso della Regione nella garanzia dei diritti e nella promozione delle opportunità di apprendimento e ampliando l'insieme delle opportunità per gli attori del sistema dell'offerta formativa e dei servizi per il lavoro.

Si è, altresì, evidenziata la necessità di un "tempo di apprendimento" per tutti gli attori, (organismi formativi, imprese, cittadini e Istituzioni), attraverso un processo progressivo e finalizzato alla costruzione di una diffusa capacità di riconoscimento dei bisogni e di attuazione delle risposte.

La sperimentazione ha mostrato, inoltre, la forte rilevanza orientativa e di progetto personale della fase iniziale di identificazione e messa in trasparenza, che appare un momento fondamentale di acquisizione di consapevolezza e capacità di efficace rappresentazione degli apprendimenti da parte dei loro portatori. Sono risultati che hanno alimentato anche il progetto pilota **"Formazione Valore Apprendimento"**, partito quasi contemporaneamente, e volto a:

1. estendere e rafforzare le pratiche di progettazione per competenze dei percorsi formativi;
2. avviare il sistema regionale di riconoscimento dei crediti formativi;
3. formare gli operatori coinvolti in vista della loro abilitazione all'esercizio delle funzioni di «Individuazione emessa in trasparenza delle competenze» e «pianificazione e realizzazione delle attività valutative».

In esito al progetto, sono definiti gli standard professionali delle unità di competenza:

1. «Accompagnare e supportare l'individuazione emessa in trasparenza delle competenze anche al fine di riconoscere i crediti formativi»;
2. «Pianificare e realizzare le attività valutative rivolte al riconoscimento dei crediti formativi»;
3. «Pianificare e realizzare le attività valutative rivolte alla validazione delle competenze»,

-
 permettendo, di conseguenza, l'inserimento delle Unità di Competenza nel Repertorio regionale delle competenze e dei profili e, soprattutto, istituendo gli elenchi degli operatori abilitati all'esercizio delle funzioni di individuazione e validazione delle competenze e di quelli autorizzati alla realizzazione delle attività valutative di contenuto curriculare e professionale.

Due ulteriori linee di azione, riconducibili a finalità orientative e di valorizzazione di competenze non formalmente riconosciute e di cui sono portatori soggetti fragili, sono costituite:

- dal progetto **“Legami Integri”**, promosso da Roma Capitale con un finanziamento FAMI, nell'ambito del quale la Regione sta concludendo la sperimentazione del servizio di individuazione e messa in trasparenza per 10 rifugiati;
- dall'iniziativa pilota **“Prima il Lavoro”**, il cui obiettivo è quello di raggiungere 2.350 cittadini di paesi terzi regolarmente presenti in Italia per:
 - migliorare le loro conoscenze e l'accesso ai servizi al lavoro presenti sul territorio - anche mediante la semplificazione delle informazioni e delle comunicazioni;
 - realizzare interventi volti a validare le competenze non formali o informali acquisite, anche durante il percorso migratorio per 1880 cittadini di paesi terzi;
 - favorire la tracciabilità delle misure di politica del lavoro attivate a favore dei destinatari, anche attraverso il rafforzamento e/o messa in rete dei sistemi informativi/gestionali dei servizi.

3.2 Lombardia

In Lombardia è stato in questi anni costruito un sistema nel quale **istruzione, formazione professione e lavoro non sono compartimenti stagni ma sono interdipendenti**; un sistema che

pone la persona e i suoi bisogni al centro delle politiche pubbliche e che, attraverso le politiche attive, valorizza la formazione e il capitale umano, che è speculare al modello economico della Regione Lombardia costituito da imprese competitive e innovative e che ha un unico scopo: l'occupazione.

Il **Quadro Regionale di Standard Professionali** (QRSP) è diventato negli anni una delle colonne del sistema di apprendimento permanente in Regione Lombardia.

Tutti i percorsi formativi, sia quelli finanziati attraverso Dote Unica Lavoro o Garanzia Giovani, sia autofinanziati, fanno esclusivo riferimento alle competenze del QRSP per la progettazione e la certificazione delle competenze.

Dal 2010 i Fondi interprofessionali fanno riferimento per i loro avvisi al sistema di certificazione regionale: i corsi infatti vengono avviati solo da Enti accreditati sulla base del QRSP e delle sue regole.

Recentemente, anche i tirocini extracurricolari possono essere attivati da enti accreditati solo con riferimento al QRSP.

Punto di forza del modello lombardo è l'aver costruito negli anni un impianto attraverso la DOTE che è rimasto uguale nel tempo, salvo alcuni correttivi introdotti per evitare pratiche distorsive e comportamenti opportunistici.

Il modello dotale si basa su tre punti fondamentali:

- a) Centralità della persona
- b) Libertà di scelta in un sistema nel quale convivono operatori pubblici e privati
- c) Orientamento al risultato

Per tutti i servizi (sia quelli legati alla formazione sia al lavoro) è stato identificato un costo orario: alcuni servizi sono pagati dalla Regione a processo, altri solo a fronte di un risultato (output) raggiunto (esempio inserimento lavorativo).

Il sistema di certificazione delle competenze in ambito formale non formale e informale è stato introdotto successivamente all'approvazione della legge di Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 19 "Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia» che, nel rispetto delle norme generali sull'istruzione, dei principi fondamentali, dei livelli essenziali delle prestazioni e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, esercita la potestà concorrente in materia di istruzione e la potestà esclusiva in

materia di istruzione e formazione professionale (e quindi non si è fatto più riferimento alla legge 845/78).

In coerenza con la normativa nazionale, (Legge 92/2012 e Dlgs 13/2013) e le direttive comunitarie in materia (raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 per la costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente - EQF), la Legge Regionale definisce finalità e modalità per il rilascio delle certificazioni formali a seguito della frequenza dei percorsi di istruzione e formazione professionale, dei percorsi di formazione continua, permanente e di specializzazione dell'offerta regionale e la certificazione in ambito non formale e informale.

Le finalità, definite all' Art. 10, Comma 2 della LR, sono quelle di:

- a) garantire la trasparenza delle competenze acquisite anche al fine della prosecuzione degli studi;
- b) favorire l'inserimento, la permanenza e il reingresso nel mondo del lavoro, nonché lo sviluppo professionale;
- c) assicurare il riconoscimento a livello regionale, nazionale ed europeo delle competenze acquisite nei diversi contesti formali, informali e non formali.

La certificazione avviene attraverso il rilascio di:

- a) certificato delle competenze di base acquisite nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione di II livello EQF;
- b) qualifica di istruzione e formazione professionale di III livello EQF;
- c) diploma professionale di istruzione e formazione professionale di IV livello EQF;
- d) certificato di specializzazione tecnica superiore di IV livello EQF;
- e) attestato di competenza a seguito di specializzazione, formazione continua, permanente e abilitante, nonché certificazioni in ambito non formale e informale.”

Per realizzare un compiuto sistema di certificazione delle competenze, Regione Lombardia si è dotata dal 2008 di un Repertorio regionale delle professionalità/qualificazioni per il mercato del lavoro.

Tale repertorio costituisce il riferimento univoco per la progettazione dei percorsi e la certificazione delle competenze dei percorsi di formazione continua permanente e specializzazione. Gli

accreditati possono rilasciare attestati di competenza regionale a conclusione del percorso formativo progettato su standard del QRSP, ivi compresi percorsi regolamentati e abilitanti e le competenze certificabili sono esclusivamente quelle del QRSP.

La struttura del QRSP prevede:

- 24 settori economico professionali (in coerenza con i 24 SEP nazionali)
- Profili professionali articolati in competenze conoscenze e abilità referenziati ATECO - ISCO – ISTAT - EQF
- Competenze libere e indipendenti referenziate EQF
- Sezione competenze di base
- Sezione competenze trasversali
- Sezione percorsi abilitanti a livello nazionale
- Sezione percorsi regolamentati regionali
- Sezione discipline bio-naturali

La struttura del QRSP permette, in fase di progettazione dei percorsi, di associare competenze di diversi profili o competenze tecnico professionali a competenze di base o a competenze trasversali

Il QRSP non è fisso e immutabile ma in continuo aggiornamento sulla base delle dinamiche del mercato del lavoro in Lombardia: le proposte di modifica o inserimento di profili o competenze o parti di competenza vengono presentate da Soggetti Accreditati o Parti Sociali o dalla Regione stessa e sono soggette a verifica di coerenza da parte di un Gruppo Tecnico Regionale e ad approvazione da parte della Sottocommissione QRSP della Commissione Regionale Politiche Lavoro Formazione Professionale (cui partecipano parti sociali e datoriali).

Sia nell'ambito formale che nell'ambito non formale e informale, il processo di **certificazione delle competenze** deve rispondere a criteri di oggettività, responsabilità e trasparenza, stretta connessione tra la certificazione rilasciata dall'ente in nome e per conto della Regione e controllo e monitoraggio dell'attività di certificazione.

Il processo di certificazione ha alcuni elementi minimi comuni con l'ambito formale. Ad esempio:

- il QRSP e l'attestato regionale di competenza finale;

- può riguardare una competenza o un intero profilo;
- il carattere pubblico che ne assicura trasparenza e spendibilità.

Le fasi del processo di certificazione in ambito non formale e informale prevedono la sequenza:

- presentazione della domanda ad un accreditato per i servizi al lavoro;
- valutazione della domanda e coerenza con la competenza da certificare;
- costruzione del portfolio delle evidenze (ossia le prove che dimostrano l'effettivo possesso delle competenze);
- valutazione della documentazione e verifica in presenza di un Assessor esterno all'ente (eventuale integrazione della documentazione);
- rilascio della certificazione.

A seguito dei lavori dei tavoli interregionali, del Decreto legislativo 13/2013, del decreto interministeriale 30 giugno 2015 e delle Linee Guida di prossima emanazione, la Regione Lombardia sarà costretta ad aggiornare una parte della procedura di certificazione in ambito non formale e informale introducendo, per esempio, il documento di validazione e il documento di trasparenza per rendere il processo di certificazione omogeneo a quanto stabilito a livello nazionale.

3.3 Provincia Autonoma di Trento

La Provincia Autonoma di Trento, anche attraverso l'Ufficio formazione e sviluppo dell'occupazione dell'Agenzia del Lavoro, attua, a livello provinciale, diversi interventi in materia di Apprendimento permanente e in età adulta. Tra i più significativi si segnalano i seguenti.

1. Percorsi formativi per l'acquisizione delle competenze chiave

Si tratta di percorsi formativi (attivati ormai dal 2016) della durata di 60 ore finalizzati all'acquisizione delle otto competenze che l'Europa, nel proprio Quadro di riferimento, definisce "chiave" per l'apprendimento permanente. I soggetti destinatari sono i disoccupati o a rischio di disoccupazione ai sensi del decreto legislativo n.150 del 14 settembre 2015, i cassintegrati e coloro che sono a rischio di espulsione. L'apprendimento prevede l'integrazione della formazione d'aula tradizionale con tecniche di supporto di gruppo e/o individualizzate (coaching).

2. Percorsi formativi di brevissima durata

Nel 2017, come negli anni della crisi economica ed occupazionale precedenti, l'Agenzia del Lavoro ha realizzato un'offerta di percorsi di sensibilizzazione alla ricerca attiva di lavoro e formazione di brevissima durata, 18 ore, rivolti a soggetti disoccupati, in mobilità o sospesi, (in Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, Straordinaria e/o in Deroga), finalizzati a favorirne la riattivazione e l'acquisizione (o riacquisizione) di alcune competenze di base. Tali attività formative, chiamate "Pronti a ripartire", sono quelle utilizzate principalmente, fino alla fine dell'anno 2017, per l'applicazione del principio di condizionalità nei confronti dei lavoratori disoccupati percettori di ammortizzatori sociali e cassintegrati.

3. La formazione professionalizzante in preparazione alla nuova domanda di lavoro (Interventi del Documento degli Interventi di Politica del Lavoro 3Ac e 3G)

A partire dall'anno 2016, l'Agenzia del lavoro ha avviato una intensa attività di promozione e sostegno ai corsi di tipo professionalizzante, vale a dire con un forte carattere operativo e fortemente orientato a proporre competenze utili all'inserimento lavorativo. Tali corsi sono stati promossi nell'ambito di un portale informativo sul sito di Agenzia del Lavoro della Provincia autonoma di Trento, appositamente predisposto, denominato Formazionexte. Il Software è diventato rapidamente un punto di riferimento molto utilizzato dagli utenti, dagli Enti formativi e dai colleghi orientatori dei Centri per l'impiego, nell'ambito dello svolgimento di colloqui finalizzati alla scelta professionale o, più semplicemente, nell'ambito della condizionalità, o della ricollocazione.

I meccanismi adottati per questa azione intensiva sono del tutto nuovi e sono collegati all'utilizzo del Voucher oppure prevedono il rimborso al partecipante dei costi formativi.

4. Formazione per lavoratori di settori produttivi connotati da stagionalità.

Per quanto riguarda i corsi effettuati in collaborazione con l'Ente Bilaterale del Turismo Trentino (EBTT), una lettura dei dati relativi alla primavera 2017, per i corsi avviati nel periodo compreso fra marzo e maggio 2017, consente di verificare che sono stati coinvolti 24 disoccupati, di cui 14 formati e 10 ritirati. La convenzione con l'EBTT ha esaurito i propri effetti con la fine del 2017 e non è stata rinnovata per volontà dell'Ente bilaterale stesso.

5. Percorsi formativi per rafforzare la conoscenza della lingua italiana

Sono corsi che mirano ad aumentare la conoscenza della lingua italiana e approfondire argomenti quali, ad esempio, la struttura del mercato del lavoro locale, la ricerca attiva del lavoro, la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Vengono svolti presso i Centri EDA, Educazione Degli Adulti di **Rovereto e Trento** ed hanno una durata di **60 ore**.

6. Tirocini a carattere prevalentemente formativo (di alta formazione) 1.D.2.

I tirocini possono essere attivati nel caso in cui un'azienda sia interessata a conoscere meglio una persona, dando allo stesso tempo, modo al tirocinante di farsi conoscere e dimostrare le proprie capacità, attitudini e professionalità. Quelli di alta formazione sono caratterizzati da una forte impronta formativa, e mirano a sviluppare ed approfondire le competenze in vista di una possibile assunzione. Sono quindi attività tendenzialmente di lunga durata e con un progetto formativo consistente. Questi tirocini non sono riservati esclusivamente ai giovani, ma in prevalenza coinvolgono tale target.

7. Formazione continua

L'Agenzia ha sostenuto direttamente ed in maniera intensiva la formazione continua, secondo il meccanismo della gestione di proposte progettuali "a sportello", cofinanziate dal FSE oppure utilizzando risorse destinate allo scopo direttamente dalla Provincia stessa.

La possibilità di assunzione di questo nuovo orientamento era già da tempo presente nella strumentazione del Documento degli Interventi di politica del lavoro, che contempla la facoltà di sostenere e incentivare interventi di formazione, mediante convenzioni con Enti bilaterali e con Fondi interprofessionali. Tale indirizzo è stato ulteriormente rafforzato con la modifica del Documento della fine dell'anno 2016, mediante l'introduzione della condizione che il finanziamento provinciale per la formazione continua sia possibile solo in assenza di potenziale sovvenzione sui Fondi interprofessionali.

8. Interventi formativi per Maestri artigiani

Questa misura è stata introdotta a fine 2015 e costituisce un intervento di elevata qualità, in quanto riconosce ai maestri artigiani il compito di professionalizzare i giovani non tanto e non solo al fine di un inserimento lavorativo presso il maestro stesso, ma anche in favore delle altre aziende del medesimo settore. E' quindi il riconoscimento del maestro artigiano quale soggetto importante ed attivo nell'ambito del sistema formativo trentino.

9. MoVE - Mobilità verso l'Europa

Nell'ambito del "Piano Trentino Trilingue" la Provincia autonoma di Trento, attraverso il Progetto MoVE – Mobilità Verso l'Europa, offre la possibilità alla popolazione adulta trentina con età 25-55 anni di partecipare ad esperienze di full immersion linguistica o di tirocinio all'estero.

Il progetto è finalizzato al miglioramento delle competenze nell'ambito delle lingue inglese e tedesca con lo scopo di rafforzare le possibilità occupazionali dei partecipanti attraverso l'innalzamento delle capacità necessarie per lavorare in contesti economici sempre più internazionali e ad alto contenuto di conoscenza.

10. PROGETTI FORMATIVI - Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)

Nell'ambito del "Piano Trentino Trilingue" la Provincia autonoma di Trento, attraverso i progetti presentati sull'"Avviso per la presentazione di progetti formativi rivolti alla popolazione adulta nell'ambito delle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)", offre la possibilità alla popolazione adulta trentina con età 25-64 anni di partecipare a percorsi formativi di sviluppo delle abilità e delle conoscenze o professionalizzanti in campo digitale.

L'iniziativa è finalizzata all'innalzamento sia delle competenze di base, come quelle linguistiche, sia delle competenze specifiche/professionalizzanti nel campo delle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

4. Il ruolo delle Organizzazioni Sindacali nelle Reti Territoriali per l'Apprendimento Permanente e nella realizzazione delle tre Azioni Prioritarie

Dell'incremento dell'attenzione e dell'impegno delle Parti Sociali in materia di adeguamento e potenziamento delle competenze della forza lavoro, con particolare attenzione ai temi della personalizzazione dei percorsi e della certificazione delle competenze, si è dato ampiamente conto nel Rapporto nazionale sull'implementazione della Raccomandazione "Percorsi di miglioramento delle competenze della popolazione adulta".

Gli elementi sostanziali sono riconducibili:

- all'**Accordo interconfederale CGIL CISL UIL e CONFINDUSTRIA del 9 marzo 2018**, riguardante il nuovo sistema di relazioni industriali e modello contrattuale che spiani la strada ad un contesto di relazioni sindacali favorevole alla crescita del Paese, alla diminuzione delle disuguaglianze, alla distribuzione del reddito, al miglioramento della competitività delle imprese e all'aumento dell'occupazione. Si tratta di un Accordo che presenta una focalizzazione specifica sul ruolo svolto dalla formazione per lo sviluppo della competitività del sistema produttivo. Le parti sociali, (segnatamente i sindacati confederali e la Confindustria), anche in relazione ai processi di innovazione in corso, hanno convenuto sulla necessità di un nuovo impegno negli investimenti capace di fronteggiare il deficit cognitivo del paese, migliorare i percorsi di formazione iniziale e costruire un sistema integrato per l'apprendimento permanente. Le stesse Parti sociali si stanno confrontando sul tema dell'apprendimento permanente per l'avvio di un piano nazionale coerente con la strategia nazionale per le competenze indicata dall'OCSE, (Rapporto Italia 2017), e con le strategie europee, prioritariamente destinato agli adulti con bassi livelli di competenze e ai lavoratori impegnati a fronteggiare i processi di innovazione tecnologica. L'Accordo interconfederale, per sostenere l'insieme delle azioni necessarie, giunge a proporre una fiscalità di vantaggio e l'opportunità di utilizzare anche i Fondi paritetici interprofessionali;

- al nuovo impegno sottoscritto dalle Parti Sociali per l'apprendimento permanente con l'**Accordo nazionale firmato il 5 luglio 2018 da CGIL, CISL, UIL e Confindustria** sul credito di imposta per la formazione 4.0. Con tale accordo si definiscono i principi guida volti a regolare le modalità con le quali si potranno sottoscrivere gli accordi sindacali in attuazione delle finalità perseguite dalla legislazione in materia di credito d'imposta per le attività di formazione e le Parti si impegnano a potenziare gli strumenti che certificano le competenze acquisite, anche al fine di rafforzare il sistema delle politiche attive del lavoro e i percorsi di riqualificazione professionale. Va, quindi, considerato di particolare rilevanza l'intesa delle Parti sulla necessità di potenziare gli strumenti per la certificazione delle competenze che vengono acquisite nei contesti di apprendimento formali, non formali e informali, che conferma una nuova consapevolezza della rilevanza strategica nella valorizzazione dei processi di apprendimento in un'ottica di investimento sugli individui e per offrire strumenti sempre più rispondenti alle necessità di migliorare processi di inclusione lavorativa e conseguentemente sociale;
- al ruolo importante ricoperto dai Fondi Paritetici Interprofessionali, con particolare riferimento alla validazione e certificazione. Attraverso i piani dei Fondi interprofessionali aumenta il ricorso a dispositivi di certificazione regionale e questa scelta testimonia l'impegno, soprattutto di alcuni Fondi interprofessionali, nel promuovere e valorizzare la certificazione delle competenze dei lavoratori all'uscita dei percorsi formativi, legandola al quadro di riferimento nazionale delle qualificazioni regionali. Va anche specificato che, sulla base delle indicazioni delle "Linee Guida" dall'ANPAL, i Fondi Interprofessionali impegnati a configurare avvisi, formulari e criteri di valutazione tali da valorizzare e incentivare nei piani formativi la certificazione delle competenze. Al tempo stesso le organizzazioni sindacali, parte attiva nei Fondi stessi, possono svolgere una funzione di stimolo alla presenza della certificazione delle competenze nei Piani formativi oggetto di concertazione e al momento del monitoraggio e della valutazione dei Piani.

Le Organizzazioni Sindacali, in quanto *stakeholder* del sistema integrato dell'apprendimento permanente, svolgono un ruolo di

promozione ed esercitano una funzione di partecipazione nella costruzione e nella *governance* delle Reti dell'Apprendimento Permanente. A livello territoriale svolgono un ruolo di *promozione della costruzione* delle Reti dell'Apprendimento Permanente attraverso le seguenti azioni:

- nell'ambito di Tavoli Regionali o Territoriali realizzano il confronto e la concertazione con le istituzioni locali insieme alle altre parti sociali, alle reti rappresentative dell'offerta formativa pubblica (CPIA ed ex corsi serali), alle associazioni e ai soggetti del Terzo Settore. In questo contesto, le organizzazioni sindacali formulano proposte e realizzano azioni per la costruzione di un sistema integrato territoriale dell'apprendimento permanente;
- contribuiscono a promuovere sperimentazioni di modelli di rete (ambiti territoriali, forme di *governance*) e progetti che prevedono la costituzione di reti integrate tra il sistema dell'istruzione, formazione e lavoro;
- realizzano accordi per l'utilizzo integrato delle risorse (statali, regionali, europee, fondi interprofessionali, ...) dei Fondi Interprofessionali per la formazione dei lavoratori a livello territoriale;
- attraverso i diversi livelli di contrattazione e di confronto promuovono il diritto soggettivo dei lavoratori e dei cittadini all'apprendimento permanente, in un'ottica di partecipazione attiva in ogni età, ai processi di cambiamento sociale. Inoltre, promuovono la partecipazione dei lavoratori alle attività formative offerte dalle reti, realizzando accordi che prevedono permessi formativi retribuiti, congedi formativi non retribuiti, periodi sabbatici per la formazione;
- contrattano i percorsi di formazione legati al reintegro nei processi lavorativi, in caso di perdita del lavoro, anche con stato di disoccupazione. Realizzano accordi contrattuali basati sulla valorizzazione delle competenze comunque acquisite dei lavoratori attraverso riconoscimenti retributivi e di carriera;
- attraverso la contrattazione dei piani formativi aziendali, ottengono percorsi formativi che prevedono il bilancio delle competenze in ingresso e la certificazione delle competenze finale;
- attraverso la contrattazione ai diversi livelli, anche prevedendo l'utilizzo dei Fondi Interprofessionali, ottengono il supporto

finanziario per fronteggiare gli eventuali costi a carico dei lavoratori per il bilancio e la certificazione delle competenze.

Le Organizzazioni Sindacali svolgono una funzione di *partecipazione alla governance* delle Reti dell'Apprendimento Permanente attraverso le seguenti azioni:

- partecipano alla *governance* multilivello e pluri-attore del Sistema Integrato dell'Apprendimento Permanente. Nelle Reti Territoriali contribuiscono all'analisi dei fabbisogni e all'individuazione delle priorità di intervento;
- contribuiscono all'informazione e alla sensibilizzazione dei lavoratori e dei cittadini nei confronti della fruizione dei servizi e delle attività formative delle Reti Territoriali;
- contribuiscono all'individuazione delle competenze e dei profili professionali da sviluppare in rapporto ai processi di innovazione, di sviluppo economico e sociale dei territori;
- partecipano ai processi di definizione e aggiornamento delle qualificazioni professionali dell'Atlante del Lavoro e dei Repertori Regionali delle Qualificazioni. Inoltre, attraverso la contrattazione promuovono la interoperabilità delle qualificazioni contrattuali con l'Atlante del Lavoro.

Le funzioni e i compiti delle organizzazioni sindacali nella realizzazione della Strategia identificata nella Raccomandazione del Consiglio si sostanziano nelle seguenti azioni:

- realizzazione indagini per la definizione dei fabbisogni formativi dei cittadini e dei lavoratori in relazione ai processi di innovazione e sviluppo;
- attivazione del confronto con le Regioni e gli Enti locali sugli investimenti necessari a rispondere al bisogno formativo, compresi gli interventi sull'Istruzione pubblica, in accordo con le Amministrazioni periferiche del MIUR;
- sostegno ai processi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze non formali e informali, anche in un'ottica di mantenimento attivo dei diritti di cittadinanza;
- sostegno, attraverso la contrattazione ai diversi livelli, alla personalizzazione dei percorsi formativi sostenuta da interventi di orientamento;

- promozione, attraverso la contrattazione aziendale dei piani formativi, di percorsi formativi rivolti ai lavoratori con bassi livelli di competenze che prevedano le tre fasi indicate dalla Raccomandazione sui percorsi di miglioramento della popolazione adulta;
- attivazione di percorsi a sostegno delle transizioni scuola lavoro o tra lavoro e lavoro, che prevedano il bilancio delle competenze e percorsi formativi finalizzati all'apprendimento di competenze certificate e/o di titoli di studio, anche attraverso l'utilizzo del contratto di apprendistato;
- organizzazione della domanda formativa dei lavoratori nei confronti dell'offerta di servizi e percorsi formativi delle reti territoriali;
- sostegno all'accesso dei lavoratori a percorsi formativi finalizzati al conseguimento di titoli di studio (qualifica, diploma, ITS, laurea) basati sul riconoscimento dei crediti formativi acquisiti in contesti non formali e informali, sulla flessibilità organizzativa e sull'integrazione di formazione in presenza e a distanza.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

Come evidenziato già dal primo rapporto Internazionale OCSE-PIAAC (OECD, 2013), in alcuni Paesi le politiche educative e l'acquisizione di un titolo di studio (almeno di un diploma) sembrano essere misure efficaci che favoriscono nelle persone, in particolare nelle nuove generazioni, l'acquisizione di competenze e diminuiscono il rischio di ritrovarsi in condizione di analfabetismo funzionale.

Questo pare non essere scontato nel nostro Paese dove, di fatto, uno su quattro dei cittadini ha bassissime competenze, pur possedendo un diploma o addirittura una laurea, e dove, purtroppo, queste “anomalie” sono fortemente presenti anche tra le nuove generazioni. Il dato rivela, dunque, una realtà drammatica: un cospicuo numero di giovani adulti con scarsa alfabetizzazione funzionale, pure in presenza di un titolo di studio che susciterebbe tutt'altre aspettative. Volendo rappresentare questi dati in valore assoluto, stiamo parlando, all'epoca della rilevazione PIAAC, di oltre 2.600.00 italiani in possesso di diploma o laurea con basse competenze; di questi poco più di un milione ha tra i 16 e 34 anni. Questo non può che sollecitare, ancora una volta, una riflessione sul nostro sistema di istruzione formale e, come vedremo anche in seguito, sul sistema di *life long (e life wide) learning* più in generale.

Se il titolo di studio non sempre risulta “sufficiente” a garantire un adeguato livello di alfabetizzazione funzionale, è ampiamente documentato che la formazione lungo tutto l'arco di vita costituisca un *driver* fondamentale per le competenze, per sostenerne lo sviluppo, il mantenimento e l'aggiornamento.

Nel nostro paese sembra essere ampiamente disponibile una offerta educativa e formativa capace di rispondere ad una potenziale domanda di *upskilling* e *reskilling* e, con altrettanta evidenza, esistono infrastrutture normative e organizzative in grado di garantire ormai adeguati processi di identificazione e validazione di competenze e *saperi*, comunque e ovunque acquisiti. Tali processi possono essere considerati come preordinati e facilitanti non solo la personalizzazione dell'offerta educativa e formativa, ma anche - e soprattutto - una certificazione che abbia valore d'uso e di scambio anche sul mercato del lavoro.

Il tema critico - e, per certi versi, drammatico per le sue dimensioni e le potenziali conseguenze su diversi piani (consapevolezza e benessere individuale, economico, sociale e culturale) - è quello del persistere di un tasso di partecipazione degli adulti a questo ventaglio di opportunità estremamente basso, certamente in aumento ma a ritmi estremamente lenti e con discontinuità (*stop and go*).

La criticità è, fondamentalmente, da ricondurre al fatto che i livelli di padronanza delle competenze in literacy, numeracy e nell'uso delle risorse digitali e delle tecnologie detenuti da cosiddetti *low skilled*, sono propriamente all'origine di:

- scarsa fiducia nella redditività dell'investimento in formazione o nel rientro nei circuiti dell'istruzione;
- distanza dall'informazione dell'esistenza stessa dell'offerta e della sua piena disponibilità;
- sottostima da parte dei *low skilled* sul proprio *locus of control*, ovvero scarsa autostima sulle risorse possedute per produrre cambiamenti della propria condizione sociale ed economica;
- scarsa capacità di agire le proprie competenze – comunque presenti – a causa della difficoltà a mobilitare e a far interagire le proprie risorse di saperi e conoscenze (evidente, in questa riflessione, l'influenza della nozione di competenza così come definita da Le Boterf);
- insufficienti capacità di apprendimento o di utilizzo di quanto appreso in eventuali percorsi *upskilling* di tipo professionalizzante.

Occorre, quindi, riflettere molto attentamente sull'efficacia di investimenti su progetti finalizzati a professionalizzare o a qualificare formalmente tali soggetti che non prevedano significative quote - nell'economia complessiva dell'intervento - di recupero e potenziamento di quelle competenze che abbiamo definito come preordinate e condizionanti l'efficacia stessa della formazione e la sua utilizzabilità nei diversi contesti (famiglia, società, lavoro).

Una seconda, ma non meno importante area critica, è costituita dalle connessioni sempre più evidenti tra problematiche di esclusione e marginalità e diminuzione della partecipazione attiva,

difficoltà nell'esercizio di diritti di cittadinanza ed equità sociale seriamente a rischio²⁰.

È stato già altrove sottolineato che C. Birzea, declinando congiuntamente termini quali educazione, coesione sociale e cittadinanza attiva e democratica, sosteneva che ci si può confrontare con due concezioni del ruolo dell'educazione piuttosto diverse:

- la prima assegna all'educazione un ruolo di responsabilità preminente nel far sì che individui, gruppi e comunità si radunino attorno ad un progetto politico comune e a un sistema di valori condiviso;
- la seconda prevede che l'educazione rappresenti – piuttosto - un'officina di riparazione, nella quale sanare i guasti della frammentazione sociale, del rigetto della politica, dell'alienazione e del disimpegno.

Come strumento per incrementare la coesione sociale, (non unico), l'educazione dovrebbe tenere insieme due spinte apparentemente distinte se non opposte:

1. una, di segno inclusivo, che ricerchi e stimoli la convergenza dei destinatari verso concetti quali il bene comune, il senso di appartenenza, la piena condivisione di credenze e valori;
2. l'altra, che persegue – per contro - obiettivi di valorizzazione delle differenze e delle specificità, facendosi pieno carico di bisogni specifici di specifici gruppi di destinatari.

Se per molto tempo si è interpretato il concetto di coesione sociale come risultato di una omogeneizzazione nazionale, culturale, religiosa e linguistica, globalizzazione, crisi e incremento della complessità nelle nostre società ci suggeriscono, piuttosto, di ancorarla all'interno di una relazione dinamica, che mantenga in equilibrio i diritti e i doveri dei cittadini.

²⁰ La definizione adottata in PIAAC per literacy è la seguente: "...l'interesse, l'attitudine e l'abilità degli individui ad utilizzare in modo appropriato gli strumenti socio-culturali, tra cui la tecnologia digitale e gli strumenti di comunicazione per accedere a, gestire, integrare e valutare informazioni, costruire nuove conoscenze e comunicare con gli altri, al fine di partecipare più efficacemente alla vita sociale..."

Se le priorità – in questa prospettiva – sono rappresentate da valorizzazione della diversità, pluralismo, giustizia sociale, solidarietà, partecipazione attiva, responsabilità, allora la coesione sociale è perseguibile attraverso politiche educative che promuovano presso gli individui:

- consapevolezza e convinzione che essi sono - allo stesso tempo - portatori di diritti e di doveri;
- senso di appartenenza e partecipazione attiva;
- l'accesso libero e gratuito a tutte le opportunità educative, senza forme o rischi di discriminazione;
- un atteggiamento positivo e proattivo nella creazione di reti e partenariati;
- la capacità nella gestione pacifica dei conflitti;
- la pratica del dialogo, della ricerca di consenso, della cooperazione e della negoziazione.

Continuando ad assumere gli elementi di contesto già richiamati, (conseguenze della crisi economica, globalizzazione e complessità crescente della società), ai quali vanno, sicuramente, aggiunti un crescente disimpegno (testimoniato, ad esempio, dalla diminuzione progressiva dell'esercizio del voto) e un diffuso sentimento di sfiducia nelle istituzioni e nelle organizzazioni di rappresentanza, riflettere sul tema della cittadinanza attiva e del suo rafforzamento trova giustificazione nel tentativo di colmare quello che alcuni hanno definito come ***permanent democratic deficit***.

A partire da tali premesse, una definizione di cittadinanza attiva possibile è quella data dalla Commissione nel Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente: "La cittadinanza attiva riguarda l'eventuale partecipazione dei cittadini a tutte le sfere della vita sociale ed economica, le opportunità di cui essi beneficiano e i rischi che tutto ciò implica, cercando di determinare fino a che punto essi si sentano appartenenti alla società nella quale essi vivono e di avervi voce in capitolo".

Se la relazione tra cittadinanza attiva, equità sociale e apprendimento *lifelong* e *lifewide* trova in letteratura scientifica e istituzionale solidi riferimenti, un interessante sviluppo della riflessione riguarda la trasposizione didattica di tali concetti/contenuti realizzabile nei diversi contesti nei quali gli adulti attivano processi di insegnamento e apprendimento.

In altri termini, appare attuale chiedersi se e come i temi dei diritti e dei doveri, della partecipazione e dell'equità sociale, (come modello da perseguire), della democrazia e della responsabilità, siano presi efficacemente in carico allorquando si tratti di procedere all'adattamento della programmazione didattica per adulti inseriti in processi di apprendimento/istruzione: *focus* di attenzione tanto più importante in un momento in cui il sistema dell'offerta educativa per gli adulti è investito da una attesa e profonda riforma della sua architettura, dei suoi contenuti e delle sue *mission*. Proporre il tema dell'apprendimento e dell'insegnamento in età adulta relativo a contenuti e valori relativi alla cittadinanza attiva - con il meta-obiettivo di impattare positivamente sui temi dell'accesso alle opportunità, dell'incremento dei tassi di partecipazione, del ristabilimento di una cornice e un contesto caratterizzato da equità sociale, del rafforzamento di un modello sociale inclusivo - non deve essere interpretato come tentativo di proporre nuove interruzioni del *continuum* educativo.

La riflessione non dovrebbe limitarsi a riguardare i contenuti dei programmi didattici, la loro modularità o cumulabilità, il ritmo dell'erogazione, i registri comunicativi adottati dagli educatori e dagli allievi: ma il "come" promuovere e rafforzare il paradigma del Lifelong Learning, investendo, legittimando e responsabilizzando una pluralità di attori e di contesti di nuovi ruoli e compiti.

Un altro ambito di riflessione riguarda la dimensione relativa alle *policies*. S. Meghnagi, interrogandosi sulla natura della formazione degli adulti e, in particolare, su quando e a quali condizioni possa essere uno strumento di emancipazione culturale o meno, giunge alla conclusione che competenza professionale e competenza sociale siano costitutive del "sapere che serve".

Meghnagi giunge a tale conclusione partendo dall'analisi del contesto in cui si collocano gli eventi formativi ed educativi e, delimitando il campo in relazione al lavoro, punta sul nodo delle disuguaglianze e delle riduzioni delle tutele. E' da questa prospettiva che reintroduce la nozione di "discriminazione positiva", considerando necessario l'investimento del massimo delle risorse a favore delle fasce sociali più deboli. Esistono, quindi, buone ragioni perché venga, da un lato, riequilibrato l'investimento in attenzione sul tema della cittadinanza attiva anche per la popolazione adulta coinvolta in attività di apprendimento permanente - non relegando quindi il tema alla

sola popolazione in età scolastica - e, dall'altro, sulla possibilità di adottare l' "affirmative action", ovvero, politiche di discriminazione positiva nei confronti della popolazione adulta, anche in considerazione della composizione di questo target che vede prevalere tipologie di utenza caratterizzate da differenti, ma critiche, fragilità, (difficoltà di inserimento, scarsa conoscenza della lingua italiana, stili cognitivi estremamente diversi nei "gruppi-classe", scarse o inadeguate competenze e conoscenze pregresse, biografie spesso contraddistinte da fallimenti, ecc.).

L'esercizio di *stock-taking* compiuto si è svolto in contemporanea con la predisposizione del Rapporto nazionale sull'implementazione della Raccomandazione del Consiglio sui "Percorsi di miglioramento delle competenze della popolazione adulta": molte interviste e la gran parte dell'analisi della letteratura rilevante hanno alimentato entrambi i Rapporti, costituendo una importante base informativa finalizzata, però, a diversi obiettivi:

- il primo è consistito nel dare conto di come il sistema educativo per gli adulti italiano – nell'accezione più ampia del termine – sia capace di rispondere (o sia attrezzato per farlo) alle sollecitazioni identificate nella strategia "dei tre passi" suggerita nella Raccomandazione, sulla base di analisi necessariamente generali e non necessariamente disegnata su specificità del singolo Stato membro;
- il secondo, a cui risponde questo testo, è stato quello di identificare nelle *policies* e nei dispositivi esistenti i punti di forza da consolidare e "cantieri di lavoro" ancora aperti.

Queste riflessioni conclusive e le conseguenti raccomandazioni si concentrano sui margini di miglioramento e su alcuni "correttivi" urgenti da introdurre per trarre i maggiori benefici possibili dagli approcci e dalle esperienze in atto.

Appare evidente come l'infrastruttura normativa costituisca un notevole punto di forza del sistema nazionale. Il *framework* legislativo è oggi in grado – anche in esito a processi definitivi molto lunghi e dibattuti – di cogliere la complessità derivante dalla necessità di tenere sotto controllo e garantire regole chiare rispetto alle molte componenti dell'apprendimento permanente e, soprattutto, delle relative connessioni con il mercato del lavoro e con le politiche sociali.

Il diritto soggettivo all'apprendimento permanente, la pari dignità e valore degli apprendimenti acquisiti indipendentemente dai contesti nei quali il risultato è stato raggiunto, la garanzia di accesso alle opportunità educative e formative a costi nulli o agevolati, il riconoscimento formale delle reti territoriali dei servizi del lavoro e della formazione come, *à la fois*, contesti e attori di riferimento per la presa in carico dei bisogni della popolazione più fragile, il sostegno economico condizionato alla partecipazione a percorsi formativi o a processi di orientamento: sono queste le più importanti – ma non le uniche – aree rispetto alle quali il quadro normativo offre nuovi elementi di tutela e di chiarezza.

Ma la *governance* che ha reso possibile il disegno complessivo di questi dispositivi permane complessa, multilivello e multiattore: si pone oggi, pertanto, il tema dell'implementazione e del relativo controllo, così come del monitoraggio degli effetti e della valutazione degli impatti.

Occorre, inoltre, sottolineare come i diversi impianti normativi siano stati disegnati con livelli di dettaglio necessari ma che potrebbero far perdere di vista l'esigenza di una *reductio ad unum*, ovvero la relativa iscrizione in un quadro strategico ed in una *vision* complessiva caratterizzata da programmi di medio lungo periodo.

In altri termini, il Paese non appare dotato - come invece avviene in altri grandi Stati dell'UE - di un Piano nazionale finalizzato al superamento dell'analfabetismo funzionale, (laddove, invece, rispetto agli obiettivi di innalzamento dei livelli educativi della popolazione, un segnale importante sembra essere costituito dal rallentamento della tendenza a diminuire gli investimenti in educazione che aveva caratterizzato il periodo della grande crisi economica). Una pianificazione di tale spessore richiede certamente una intensificazione degli sforzi nel trovare le migliori forme di dialogo possibile tra i diversi attori, in vista del superamento della parcellizzazione con la quale sono stati affrontati i processi decisionali (e, quindi, dell'approccio dell'incrementalismo disgiunto²¹ che ha costituito, anche in questo in questo settore, il modello prevalente di *policy making*).

²¹ Rispetto all'incrementalismo disgiunto (o sconnesso) cfr. C. Lindblom, *The Science of Muddling Through* (1959) per quanto riguarda la teoria del mutuo aggiustamento partigiano e *The*

Una *governance* efficiente può presidiare non solo l'implementazione delle *policies* (e il suo adattamento progressivo a nuovi scenari), ma anche - e soprattutto - l'operazionalizzazione dei dispositivi in esse delineati.

Come ampiamente trattato nella relazione di R. Salomone tenuta nel corso del Convegno *"La formazione per il lavoro e sul lavoro: verso un modello trentino di carattere europeo"*, realizzato nell'ambito del progetto E.Q.U.A.L., il bisogno di consolidare le relazioni tra i diversi *stakeholders* è preso in carico già al livello di legge costituzionale, (più precisamente all'art.118), laddove viene evocato il principio di *sussidiarietà orizzontale*, detto anche di sussidiarietà sociale.

Tale principio prevede che Stato, Regioni ed Enti locali debbano favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale: in pratica, dovrebbero essere valorizzate quelle forme di organizzazione spontanea della società civile - per esempio associazioni di volontariato, Onlus, Cooperative sociali - per la gestione dei servizi da offrire alla cittadinanza.

Ma il processo di messa in rete dei servizi territoriali, come recita anche il testo dell'Accordo in Conferenza unificata, *"non può e non deve comunque essere ridotto a un'ingegneria istituzionale e organizzativa che consideri le strutture e gli stessi servizi in termini meramente sommatori e funzionali. Le reti territoriali devono, anzi, costituire la modalità con cui l'insieme dei servizi viene ripensato in funzione della risposta che esso deve dare alla persona e al suo diritto all'apprendimento permanente."*

Naturalmente, la declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale nella Costituzione e nelle sue interpretazioni esemplificative è stata ampliata ed estesa a nuove attorialità portatrici di interessi e capaci di esercitare il proprio ruolo rispetto al tema dell'apprendimento in età adulta: ad esempio, Salomone ha espressamente ricordato le linee di cooperazione attivate con i Fondi Interprofessionali, gli Enti Bilaterali e le sinergie con i Fondi territoriali.

È all'interno delle reti territoriali di servizi per il lavoro e la formazione, previste tra le infrastrutture abilitanti nella normativa

intelligence of Democracy (1965) per quanto riguarda le decisioni incrementali.

che istituisce il sistema di apprendimento permanente nazionale (L.92/12), che si debbono sperimentare ed esercitare forme di alleanze e collaborazioni permanenti tra tutti quegli attori socio-economici ed istituzionali che, a vario titolo, possono contribuire a contenere le conseguenze derivanti da scarsa partecipazione alle opportunità di *upskilling* messe in campo.

Tra queste, l'individualizzazione dei percorsi, ovvero la messa a disposizione di un'offerta educativa e formativa adatta a bisogni degli individui e alla loro capacità di fruizione, è considerata una delle condizioni che permettono di trarre il massimo beneficio dall'investimento che sistema e persone fanno sullo sviluppo delle competenze.

Dalle indagini effettuate risulterebbe come la prassi della personalizzazione stia progressivamente uscendo dalla "scala della sperimentazione isolata" e faccia parte ormai di modalità di erogazione previste in diversi contesti. Due gli esempi più rilevanti: il primo è la flessibilizzazione dei percorsi, con consistenti riduzioni del monte-ore considerato necessario per l'acquisizione delle conoscenze prescritte negli assi didattici che costituiscono il riferimento per il raggiungimento di titoli scolastici nei CPIA, (cfr. Cap. 2.2); il secondo è rappresentato dai Piani formativi individuali che vengono progettati ed erogati nei contesti di formazione continua in azienda.

Per quanto riguarda la personalizzazione in ambito CPIA, essa avviene anche attraverso l'uso delle tecnologie abilitanti l'apprendimento a distanza. Infatti, il DPR 263/12 prevede che l'adulto possa **fruire a distanza** di una parte del percorso formativo e le Linee guida adottate con il Decreto Interministeriale 12 marzo 2015 stabiliscono che, a fronte di *documentate necessità*, la fruizione a distanza può prevedere lo svolgimento di *attività sincrone*, (conferenze *on line*), fra docente presente nelle sedi dei CPIA e gruppi di livello presenti nelle aule a distanza, denominate **AGORA**.

E' rilevante in questa sede riproporre - in termini di riflessione e di raccomandazione - la necessità di considerare, come preconditione per non disperdere il consistente investimento implicato dall'individualizzazione, lo sviluppo di processi di *assessment* anche rispetto alla capacità dei singoli di apprendere e - se rilevati deficit rispetto a tale competenza - l'inclusione di *moduli dedicati allo*

sviluppo della competenza chiave dell'apprendere ad apprendere nell'offerta educativa.

Sottovalutare l'importanza di questa competenza sarebbe un grave errore nell'allocazione di risorse e nella progettazione formativa ed educativa. Si tratta di una competenza chiave preordinata, che negli adulti dovrebbe corrispondere all'abilità di mobilitare e combinare risorse di diversa natura, (conoscenze, abilità tecniche, atteggiamenti e valori, esperienze, reti e capitale sociale posseduto, ecc.): i *low skilled* sembrano non avere esattamente questa capacità, oltre probabilmente ad avere poche risorse da mobilitare e combinare.

Occorre, inoltre, sottolineare che si registrano probabilmente differenze di padronanza tra giovani adulti, adulti con età compresa tra 35 e 50 anni, disoccupati di lunga durata: le competenze di tipo alfabetico-funzionale sono soggette a rapida obsolescenza. Altrettanto a rischio sono le competenze maturate in contesti organizzativi e produttivi caratterizzati da processi e strumenti di produzione non più in uso. Sembra utile, ad esempio, approfondire e trarre indicazioni da dispositivi già localmente sperimentati (in alcuni casi, anche su base pluriennale). Uno di questi è senz'altro costituito dagli interventi che la Provincia Autonoma di Trento ha previsto e finanziato per lo sviluppo delle competenze chiave per disoccupati inseriti in percorsi che fanno parte della condizionalità posta per la fruizione di supporto nella fase di ricerca del lavoro e per la fruizione di misure passive di politiche del lavoro. Tale esercizio di approfondimento viene rinviato alle fasi preparatorie del Rapporto previsto in un *working package* successivo del progetto E.Q.U.A.L. (WP3 - *Regional case studies*) e, certamente, contribuirà alla definizione del modello di intervento che costituisce la finalità del progetto.

Per quanto riguarda i bassi livelli di partecipazione, le linee di azione sembrano essere sostanzialmente due: "dare gambe" e potenziare i servizi previsti già al momento dell'accordo in Conferenza unificata e individuati nel quadro del potenziamento dell'orientamento permanente e agire sul fronte *dell'outreach*.

Nel primo caso, l'infrastruttura che appare più efficace sembrerebbe quella dell'*one stop shop*, ovvero di un luogo fisico all'interno del quale siano rintracciabili per l'utenza un insieme di servizi, distinti per finalità immediate, ma limitrofi e interfunzionali rispetto ai bisogni delle persone. Si tratta, è bene ricordarlo, di necessità che spaziano dal supporto alla ricerca di occupazione, al

sostegno nelle fasi di scelta e transizione, dall'aiuto immediato e concreto – anche finanziario – fino a giungere a bisogni di integrazione e recupero di fiducia in sé stessi e di socialità minima.

Counselling and coaching, informazione e assistenza tecnica, pratica dell'ascolto e capacità di far emergere bisogni reali, spesso latenti, sono le attività cui sarebbero chiamati gli operatori di questi “sportelli unici”.

Naturalmente, se da un lato la soluzione desiderabile è quella della concentrazione dell'insieme dei servizi richiamati in un unico spazio fisico, appare evidente che occorrerà giungere a questa forma di infrastruttura *per gradi*: ad esempio, mettendo in rete servizi distinti ma prossimi per vicinanza territoriale, capaci di interagire e di prendere in carico i problemi complessi dell'utenza, accelerando la risposta grazie a servizi informativi pienamente condivisi, percorsi di aggiornamento e di scambio tra il personale e gli operatori e costruzione di progetti sociali e interventi condivisi.

Certamente, attivare pratiche di *outreach* è più complesso e costoso. Inoltre, nonostante alcuni esempi di questa pratica siano rintracciabili – anche in letteratura – la dimensione delle sperimentazioni è limitata, così come limitate sono le possibilità di un completo trasferimento di tali pratiche.

La prima sfida consiste nel “rendere visibile ciò che visibile non è”: il disagio latente e profondo degli individui che dovrebbero esser raggiunti e sostenuti gioca un ruolo dominante, riproducendo e rafforzando continuamente comportamenti di “fuga” – con la maturazione di percezioni di inutilità dell'intervento, soprattutto pubblico – e di sottrazione dagli impegni, per quanto minimi, richiesti per accedere ai servizi.

Anche in questo caso la strategia percorribile non può che essere caratterizzata da progressività e distinzione in fasi da attivare nel breve e azioni da programmare nel medio-lungo periodo.

Nel breve occorrerebbe:

- incrementare la visibilità di quelle esperienze che hanno mostrato significative capacità di intervento e di rottura anche se sviluppate su territori limitati e su target fragili molto specifici. Ad esempio, molte lezioni possono essere apprese studiando e diffondendo pratiche che si sono sviluppate localmente

nell'ambito della lotta alla dispersione scolastica, quali quelle dei "maestri di strada" napoletani e siciliani, nelle componenti più specificamente finalizzate all'individuazione, reclutamento e riattivazione dei giovani *dropout*;

- ricorrere massicciamente a campagne di sensibilizzazione, utilizzando *role-models* e testimoni e studiandone attentamente i linguaggi per offrire una *narrativa* dei servizi offerti più comprensibile e "rassicurante";
- mappare le risorse disponibili sui territori, prestando particolare attenzione a luoghi di aggregazione finora esclusi dalle (poche) reti territoriali di servizio esistenti e sostenerne il ruolo attrattivo con risorse finanziarie e messa a disposizione di *task forces* di operatori specializzati (ASL, uffici postali, terminal di trasporti pubblici, mercati alimentari, ecc.).

In parallelo, e con aspettative di risultati più sul medio-lungo periodo, potrebbero essere considerate azioni di sistema volte a:

- potenziare le competenze degli operatori dei Servizi per l'Impiego, dei servizi sociali, dei dirigenti scolastici e degli insegnanti dei CPIA, dei volontari – soprattutto operativi nel servizio civile –, delle associazioni dei cittadini, dei responsabili di biblioteche e musei;
- avviare massicce campagne di sensibilizzazione attraverso media convenzionali (TV, radio, giornali e periodici, cartellonistica stradale) e *social networks*;
- istituire premi e riconoscimenti – in beni e servizi, fino ad arrivare a piccole esenzioni fiscali –, la cui esigibilità e riscossione potrebbe essere assoggettata a condizionalità in campo educativo e formativo.

Rafforzare l'immagine e la credibilità della leva «istruzione per gli adulti», promuovendone non solo le finalità tipiche, (acquisizione di titoli e qualifiche e crescita e sviluppo personale), ma anche quelle legate a obiettivi di occupabilità, implica la drastica riduzione delle risposte educative e formative non adeguate ai bisogni dei discenti. Ciò significa poter contare sempre di più sull'affidabilità delle rilevazioni e degli strumenti legati alla *Labour market intelligence* (cfr. par.2.3.1. e 2.3.2.) potenziando, nel contempo, la capacità di definizione dei percorsi educativi e formativi offerti.

La sequenza logica proposta (rilevazione fabbisogni e disegno dei curricula) non è una risposta nuova: ciò che potrebbe migliorare l'efficacia consiste nell'adozione di un approccio più partecipativo all'elaborazione dei percorsi da parte dei destinatari. In altri termini, occorrerebbe passare ad un più deciso coinvolgimento dei beneficiari: non più solo "*target group*", ma chiamati in causa come co-progettisti.

Un primo beneficio di questo approccio consisterebbe nell'incremento del *commitment* da parte dei destinatari e nella riattivazione di capacità e competenze dei progettisti e degli insegnanti/formatori chiamati a nuove sfide di elaborazione di contenuti e metodologie e strumenti didattici innovativi. È del tutto evidente che questa riflessione si ricollega strettamente al tema trattato in precedenza e riguardante la personalizzazione e flessibilizzazione dei percorsi.

Ma la co-progettazione, quando avviata e correttamente gestita, ha anche un effetto positivo sul piano della ricostruzione di legami sociali (tra i diversi partecipanti al processo) e del potenziamento delle capacità riflessive e di autoanalisi dei potenziali discenti con conseguente recupero dell'autostima. Naturalmente, una delle precondizioni abilitanti l'avvio di tali processi è rappresentata dal continuo consolidamento di reti transcontestuali tra ambienti di apprendimento formale, informale e non formale, orientate sia all'apprendimento, sia al processo di riconoscimento e convalida degli apprendimenti pregressi.

Anche in questo caso esistono esempi, (come quelli costituiti dalle esperienze condotte negli ultimi anni dalla Regione Lazio "in alleanza" con il settore del volontariato e del Servizio Civile; dalla Regione Lombardia nel quadro di numerosi protocolli con ANCI; o, ancora, dalla Provincia Autonoma di Trento con le agenzie formative e con i Fondi interprofessionali), che potrebbero indirizzare tale sforzo di costruzione di "infrastrutture a composizione ibrida", reti a legami di intensità variabile, capaci di coniugare intelligenze e risorse provenienti da mondi diversi che, come si diceva all'inizio del paragrafo, sostanzierebbero *de facto* i principi costituzionali della sussidiarietà orizzontale e verticale.

La qualità e pertinenza dell'offerta educativa per gli adulti sono fortemente correlate alle competenze degli educatori, indipendentemente dai contesti in cui operano.

Tra gli operatori del sistema da considerare in un'ampia strategia di riqualificazione e formazione in servizio occorre includere, anche a seguito delle nuove architetture organizzative previste dalle riforme che hanno avuto impatto sia sui servizi per il lavoro, sia sull'offerta educativa e formativa in ambito scolastico e regionale:

- coloro che nei CPI presidiano le fasi di accoglienza, orientamento, *profiling*;
- i Dirigenti Scolastici e i DSGA dei CPIA;
- gli esperti coinvolti nei processi di certificazione delle competenze;
- i progettisti e i formatori impegnati in processi di formazione continua per lavoratori adulti;
- i formatori e gli educatori del terzo settore;
- gli attori del dialogo sociale e tutti coloro che partecipano alla costruzione di un nuovo sistema di relazioni industriali caratterizzato da una marcata e nuova attenzione alla qualità dell'offerta formativa come leva per la competitività delle aziende e per il mantenimento e l'incremento di posti di lavoro e della relativa qualità.

Avviare e dare continuità agli interventi di formazione continua e aggiornamento a beneficio di tale complessa e articolata platea di destinatari, produrrebbe non soltanto effetti di *upskilling*, per affrontare i nuovi compiti, e di *reskilling*, per aggiornare competenze già possedute, ma *meta-comunicherebbe* un riposizionamento al centro dell'importanza strategica del ruolo che essi giocano.

Significherebbe agire sull'incremento della reputazione della professione "educatore degli adulti", annettendo ad essa una nuova e marcata specificità derivante dalla predisposizione di percorsi *ad hoc*, non generici ma specialistici, identificando questa carriera come "*a sé stante*" e non come una professione i cui contenuti di competenze non variano al variare del gruppo classe, dei destinatari del servizio educativo e formativo, dei *setting* didattici e dei contesti organizzativi ed operativi nei quali si dispiega.

In buona sostanza, occorrerebbe:

- potenziare l'immagine e migliorare la percezione sociale del ruolo e del lavoro dell'educatore degli adulti, insistendo sulla sua specificità e alta professionalità, *anche accettando una*

riduzione drastica della retorica e della narrativa ricorrente che associa l'impegno professionale di questi mediatori dell'apprendimento soprattutto ad una missione di recupero sociale;

- coinvolgere le università, per sostenere l'innovazione nel curriculum e ampliare il numero di quelle che stanno seriamente operando sulla tematica e sulla terza missione;
- diversificare le carriere degli insegnanti, selezionando *ab ovo*, coloro che sono destinati ad operare in quelle che viene ancora chiamata "la scuola del mattino", da quelli che saranno chiamati ad operare nei CPIA;
- e, ancora una volta, creare le condizioni e le infrastrutture che permettano realmente la costruzione di ponti tra formatori e insegnanti, ricorrendo ad esempio all'organizzazione di frequenti e periodiche Peer Learning Activities.

Quanto riportato in queste riflessioni e conclusioni non esaurisce certamente l'insieme delle lezioni apprese nel percorso di *stocktaking* compiuto nell'ambito del progetto E.Q.U.A.L..

Alcune piste di lavoro dovranno essere maggiormente focalizzate nel corso dell'azione di approfondimento sulle esperienze regionali prevista nei prossimi mesi. Le relative risultanze dovrebbero consentire la definizione di un modello di intervento che possa considerare e valorizzare quanto già acquisito come efficace e sottolinearne i margini di ottimizzazione.

Ciò che, però, sembra essere già evidente, è che tale modello non potrà prescindere dall'essere implementato in una prospettiva di visione strategica complessiva e non potrà dispiegare tutte le proprie potenzialità di efficacia ed efficienza se semplicemente giustapposto ad un insieme di interventi parcellizzati, orientati da principi adhococratici, sommati l'uno all'altro e senza una regia e una responsabilità condivisa tra gli attori che compongono la governance che presidia questa tematica.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

As already highlighted in the first OECD-PIAAC International report (OECD, 2013), in some Countries the educational policies and the acquisition of a degree (at least a diploma) seem to be effective measures that help people, in particular the new generations, in the acquisition of skills, so reducing their risk of functional illiteracy.

This does not seem to be taken for granted in our Country where one in four of the citizens has very low skills, despite having a diploma or even a degree, and where, unfortunately, these "anomalies" are strongly present even among the new generations. The datum show, therefore, a dramatic reality: a large number of young adults with poor functional literacy, even if they have a degree that would raise different expectations. In absolute terms, these data refer, at the time of the PIAAC survey, to over 2,600.00 Italians with a diploma or degree with low skills; of these, just over one million are between the ages of 16 and 34. This can only solicit, once again, a reflection on our formal education system and, as we will see below, on the *lifelong* (and *life wide*) *learning* system in general.

If the educational qualification is not always "sufficient" to guarantee an adequate level of functional literacy, it is widely documented that lifelong learning is a fundamental driver to support the development, maintenance and update of skills.

In our Country it seems to be widely available an educational and training offer capable of responding to a potential demand for *upskilling* and *reskilling* and, with equal evidence, there are regulatory and organizational infrastructures capable of guaranteeing adequate processes for identifying and validating skills and *knowledge*, however and everywhere acquired. These processes can be considered as preordained and facilitating not only the personalization of the educational and training offer, but also - and above all - a certification having a "use and exchange value" also on the labor market.

The critical and, in some ways, dramatic issue - due to its dimension and potential consequences on different levels (individual, economic, social and cultural awareness and well-being) - is that of the persistence of an extremely low rate of adults' participation to the opportunities offered; participation rate that even if it's rising,

shows to be extremely slow and discontinuous (stop and go). The criticality is basically due to the fact that the levels of mastery of skills in literacy, numeracy and in the use of digital resources and technologies held by the so-called low skilled, are at the origin of:

- lack of confidence in the profitability of the investment in training or in the re-entering in the education circuits;
- distance from information on the existence of the offer and of its full availability;
- *low skilled* underestimation of their own *locus of control*, or poor self-esteem on the resources possessed to produce changes in their social and economic condition;
- poor ability to act one's own competences - however held - due to the difficulty in mobilizing and making interact one's own resources of knowledge (it is evident, in this consideration, the influence of the notion of competence as defined by Le Boterf);
- insufficient learning or use abilities of what was learned in any upskilling courses of a professional type.

Therefore, it is necessary to reflect very carefully on the effectiveness of investments on projects aimed at professionalizing or formally qualifying these subjects that do not foresee - in the overall "economy" of the intervention - significant percentages of recovery and strengthening of those skills that we have defined as preordained and conditioning the very effectiveness of training and its usability in different contexts (family, society, work).

A second, but no less important, critical area is constituted by the increasingly evident connections between problems of exclusion and marginality and reduction of active participation, difficulties in exercising citizenship rights and seriously at-risk social equity²².

It has already been pointed out elsewhere that C. Birzea, jointly declining terms such as education, social cohesion and active and

²² The definition of literacy adopted in PIAAC is as follows: ".... the interest, the aptitude and the ability of individuals to properly use socio-cultural tools, including digital technology and communication tools to access, manage, integrate and evaluate information, build new knowledge and communicate with others, in order to more effectively participate in social life"

democratic citizenship, argued that we can compare ourselves with two rather different conceptions of the role of education:

- the former assigns education a prominent role in ensuring that individuals, groups and communities gather around a common political project and a shared value system;
- the second is that education represents - rather - a “repair shop”, in which to remedy the failures of social fragmentation, rejection of politics, alienation and disengagement.

As a tool to increase social cohesion, (not the only one), education should hold together two apparently distinct, if not opposite, objectives:

1. one, having an inclusive nature, that seeks and stimulates the convergence of recipients towards concepts such as the common good, the sense of belonging, the full sharing of beliefs and values;
2. the other, which pursues - on the other hand - objectives for the valorization of differences and specificities, taking charge of the needs of specific target groups.

If for a long time the concept of social cohesion has been interpreted as the result of a national, cultural, religious and linguistic homogenization, aspects as globalization, crisis and increase of complexity in our societies suggest us, rather, to anchor it within a dynamic relationship, that keeps the rights and duties of citizens in balance.

If the priorities - in this perspective - are represented by the valorization of diversity, pluralism, social justice, solidarity, active participation and responsibility, then, the social cohesion can be pursued through educational policies promoting among individuals:

- awareness and belief that they are - at the same time - bearers of rights and duties;
- sense of belonging and active participation;
- free access to all educational opportunities, without risks of discrimination;
- a positive and proactive attitude in the creation of networks and partnerships;

- capacity for peaceful conflict management;
- the practice of dialogue, the search for consensus, cooperation and negotiation.

Assuming the context elements already mentioned, (consequences of the economic crisis, globalization and of the increasing complexity of the society), to which must be added a growing disengagement (witnessed, for example, by the gradual decrease in the voting exercise) and a widespread feeling of distrust in institutions and representative organizations, to reflect on the theme of active citizenship and its strengthening finds justification in the attempt to fill what some have defined as ***permanent democratic deficit***.

Starting from these premises, a definition of possible active citizenship is that given by the Commission in the Memorandum on education and lifelong learning: "Active citizenship concerns the possible participation of citizens in all spheres of social and economic life, opportunities of which they benefit and the risks that all this implies, trying to determine to what extent they feel they belong to the society in which they live and have a voice in it".

If the relationship between active citizenship, social equity and *lifelong* and *lifewide* learning finds solid references in scientific and institutional literature, an interesting development of the reflection concerns the didactic transposition of these concepts/contents achievable in the different contexts in which adults activate teaching and learning processes.

In other words, it seems timely to ask whether and how the themes of rights and duties, of participation and social equity, (as a model to be pursued), of democracy and responsibility, are effectively taken into account when it comes to adapting the didactic program addressing the adults included in learning/education processes: a very important *focus* of attention at a time when the system of educational provision for adults is invested with a long-awaited and profound reform of its architecture, its contents and its *mission*. To propose the topic of learning and teaching in adulthood, related to contents and values linked to active citizenship - with the meta-goal of positively impacting on the issues of access to opportunities, increase in participation rates, re-establishment of a framework and a context characterized by social equity, strengthening of an inclusive social model - must not be

interpreted as an attempt to propose new interruptions of the educational *continuum*.

The reflection should not be limited to the contents of the didactic programs, their modularity or cumulation, the regularity of the supply, the communicative registers adopted by the educators and the learners, but should also consider "how" to promote and strengthen the paradigm of Lifelong Learning, investing, legitimizing and empowering a plurality of actors and contexts, of new roles and tasks.

Another area of reflection concerns the relative dimension of *policies*. S. Meghnagi, questioning himself on the nature of adult education and, in particular, on when and under what conditions it can be an instrument of cultural emancipation or not, comes to the conclusion that professional competence and social competence are constitutive of the "*knowledge that is useful*".

Meghnagi reaches this conclusion starting from the analysis of the context in which the training and educational events take place and, delimiting the field in relation to work, focuses on the knot of inequalities and reductions in protections. It is from this perspective that he reintroduces the notion of "positive discrimination", considering the need to invest the maximum of the resources in favor of the weaker social groups.

There are, therefore, good reasons why, on the one hand, the attention paid to the issue of active citizenship should be rebalanced for the adult population involved in lifelong learning activities - thus not relegating the topic to the school age population only - and, on the other hand, more attention should be paid to the possibility of adopting the "affirmative action", that is, positive discrimination policies addressing the adult population, considering that the composition of this target includes for the most users characterized by different, but critical, fragility, (difficulty of insertion, poor knowledge of the Italian language, extremely different cognitive styles in the "class-groups", poor or inadequate skills and previous knowledge, biographies often marked by failures, etc.).

The *stock-taking* exercise carried out took place simultaneously with the preparation of the National Report on the implementation

of the Council Recommendation on "Pathways to improve the skills of the adult population": many interviews and most of the relevant literature analysis have fed both Reports, constituting an important information base aimed, however, at different objectives:

- the first consisted in providing an account on how the Italian educational system for adults - in the broadest sense of the term - is capable of responding (or is being equipped to do so) to the solicitations identified in the "three steps" strategy suggested in the Recommendation, on the basis of necessarily general analysis and not necessarily drawn on the specificities of the single Member State;
- the second one, to which this text responds, was to identify, within the existing policies and devices, the strengths to be consolidated and the still in progress "work sites".

These final considerations and the consequent recommendations focus on the margins of improvement and on some urgent "corrective actions" to be introduced to draw the greatest possible benefits from the approaches and experiences in progress.

It is clear that the regulatory infrastructure constitutes a significant strength of the national system. The legislative framework is now able - even after very long and debated defining processes - to grasp the complexity deriving from the need to keep under control and guarantee clear rules with respect to the many components of lifelong learning and, above all, to the relative connections with the labor market and social policies.

The subjective right to lifelong learning, the equal dignity and value of learning acquired independently of the contexts in which the result was achieved, the guarantee of access to educational and training opportunities at zero or facilitated costs, the formal recognition of the territorial networks of employment and training services such as, *à la fois*, contexts and reference actors for taking charge of the needs of the most fragile population, the economic support bound to the attendance to training courses or guidance processes: these are the most important - but not the only - areas with respect to which the regulatory framework offers new elements of protection and clarity.

But the governance that has made the overall design of these devices possible remains complex, multi-level and multi-actor:

today, therefore, raises the theme of the implementation and of the relative control, as well as the monitoring of the effects and the evaluation of the impacts.

It is also necessary to underline that the different regulatory systems have been designed with the necessary levels of detail but, also, that these could hide the need for a *reductio ad unum*, that is, **their inclusion in a strategic framework and in an overall vision characterized by medium-long term programs.**

In other words, the Country does not appear to have - as is the case in other EU States – an integrated “National Plan or Strategy” aimed at overcoming functional illiteracy (whereas, instead, with respect to the objectives of raising the educational levels of the population, an important sign seems to be constituted by the slowing down of the tendency to decrease the investments in education, that had characterized the period of the great economic crisis).

Such a way of planning certainly requires an intensification of the efforts aimed at finding the best possible forms of dialogue between the various actors, in view of overcoming the fragmentation that characterized the decision-making processes (and, therefore, in view of overcoming the “*disjoint incrementalism*” approach²³, which has constituted the prevailing policy making model also in this sector).

An efficient governance can oversee not only the policies implementation (and its progressive adaptation to new scenarios), but also - and above all – to bring into practice the devices outlined in them.

As widely discussed in the report by R. Salomone held during the Conference “*Training for work and at workplace: towards a Trentino model of a European nature*”, carried out within the framework of the E.Q.U.A.L. project , the need to consolidate relations between the various stakeholders is already taken into account at the level of constitutional law, (more precisely in Article 118), where the principle of *horizontal subsidiarity*, also called social subsidiarity, is evoked.

²³ With respect to the Disjoint (or disconnected) incrementalism, see C. Lindblom, *The Science of Muddling Through* (1959) regarding the theory of mutual partisan adjustment and *The intelligence of Democracy* (1965) regarding incremental decisions.

This principle requires that State, Regions and Local Authorities should promote the autonomous initiative of citizens, as individuals and/or in association, to carry out activities of general interest: in practice, should be valued those forms of civil society spontaneous organization - as voluntary service associations, NGOs, Social cooperatives - to manage the services to be provided to the citizenship.

But the networking process of the territorial services, as the text of the Unified Conference State-Regions Agreement also states, *"cannot and must not be reduced to an institutional and organizational engineering that considers the structures and the services themselves in merely functional terms. The territorial networks must, indeed, constitute the modality with which the set of services is rethought according to the answer that it must give to the person and to his/her right to lifelong learning"*.

Certainly, the declination of the *horizontal subsidiarity principle* in the Constitution and in its exemplary interpretations has been extended and extended to new interests-giving actors capable of exercising their role with respect to the subject of learning in adulthood: for example, Salomone has expressly recalled the lines of cooperation activated with the Interprofessional Funds , the Bilateral Bodies and the synergies with the territorial Funds.

It is within the territorial networks of the employment (PES) and training services, envisaged among the enabling infrastructures in the legislation that establishes the national lifelong learning system (L.92/12), which must be tested and implemented permanent alliances and collaborations among all those socio-economic and institutional actors who, in various ways, can contribute to mitigate the consequences deriving from the low participation in the *upskilling* opportunities provided.

Among these, the personalization of the education and training paths, that is, the provision of an educational and training offer suited to the individuals' needs and exploiting ability, is considered one of the conditions to derive the maximum benefit from the investment that both system and person make on skills development.

As a result of the surveys carried out, *it seems that the*

customization practice is gradually coming out of the "scale of isolated experimentation" and is now part of the delivery methods provided in different contexts. Two are the most relevant examples: the first is the flexibility of the courses, with a significant reduction of the total hours considered necessary for the acquisition of the knowledge prescribed in the didactic axes that constitute the reference for the achievement of the educational qualifications in the CPIAs, (see Cap 2.2); the second is represented by Individual Training Plans that are designed and delivered in the continuous training contexts within the company.

As regards the CPIAs, the individualization of the paths takes place also through the use of technologies that enable distance learning. In fact, the DPR 263/12 foresees that the adult can make part of the training path **at distance** and the operational Guidelines adopted in 2015 establish that, in light of *emerged needs*, the distance fruition may include *synchronous activities*, between the teacher placed in the offices of the CPIA and students placed in the at a distance classrooms, called **AGORA** (delocalization of the training supply).

It is relevant here to re-propose - in terms of reflection and recommendation - the need to consider, as a precondition for not wasting the consistent investment requested by the individualization approach, the development of *assessment* processes also with respect to the individuals' ability to learn and - if deficits are detected - the inclusion of *modules dedicated to the development of the key competence of learning to learn in the educational offer*: **underestimating the importance of this competence would be a serious error in the allocation of resources and in educational and training planning.**

This is a preordained key competence, which in adults should correspond to the ability to mobilize and combine resources of different nature (knowledge, technical skills, attitudes and values, experiences, networks and social capital possessed, etc.): *low skilled* they do not seem to have exactly this capacity, besides probably having few resources to mobilize and combine.

It should also be emphasized that there are probably differences of mastery between young adults, adults aged between 35 and 50, long-term unemployed: alphabetic-functional skills are subject to rapid obsolescence. Equally at risk are the skills acquired in

organizational and production contexts characterized by processes, machineries and tools that are no longer in use. It seems useful, for example, to deepen and draw indications from already locally tested devices (in some cases, even on a multi-year basis).

One of these is undoubtedly the interventions that the Autonomous Province of Trento has planned and financed for the development of key competences for the unemployed engaged in paths that are part of the conditionality foreseen to benefit of support in the job search phase and to benefit of passive measures of labor policies²⁴.

As regards the low levels of participation, the lines of action seem to be substantially two: **promote/ support and strengthen the services already provided** at the time of the agreement in the Unified Conference and identified in the framework of strengthening permanent guidance and acting on the **outreach**.

In the first case, the model of infrastructure that appears most effective would seem that of the *one stop shop*, a physical place within which users are provided with a set of services, specialized according diverse purposes, but connected and inter-functional with respect to people's needs. It must be remembered that are needs ranging from the support to the employment search to the support in the phases of choice and transition, from immediate and concrete help - even financial - to problems related to integration and self-esteem and minimal sociality recovery. *Counseling* and *coaching*, information and technical assistance, listening practice and ability to bring out real needs, often latent, are the activities to which the operators of these "one-stop shops" would be called.

Of course, if on the one hand the desirable solution is that of the concentration of the set of services referred to in a single physical space, it is clear that it will be necessary to reach this form of infrastructure *step by step*: for example, by networking distinct but close services (territorial proximity), capable of interacting and taking charge of complex user's problems, accelerating the response thanks to fully shared information services, updating and exchange paths between personnel and operators and the design of social projects and shared interventions.

²⁴ This in-depth study is postponed to the preparatory phases of the Report envisaged in a subsequent *working package* of the E.Q.U.A.L. project (WP3 - Regional case studies) and, certainly, will contribute to the definition of the intervention model that constitutes the project's purpose.

Certainly, activating outreach practices is more complex and expensive.

Moreover, although some examples of this practice can be traced - even in the literature - the dimension of the experiments is limited, as are the possibilities of a complete transfer of such practices.

The first challenge consists in "*making visible what is not*": the latent and profound discomfort of individuals who should be reached and supported, plays a dominant role, continually reproducing and reinforcing "escape" behaviors - with the settling of feeling of pointlessness of the intervention, especially the public one - and the renege on commitments, however minimal, required to access the services. Also in this case, the viable strategy can only be characterized by progressiveness and distinction in phases to be activated in the short term and actions to be planned in the medium-long term.

In short it would be necessary:

- to increase the visibility of those experiences that have shown significant implementation results and change effects, even if developed on limited territories and on very specific fragile targets. For example, many lessons can be learned by studying and disseminating practices locally developed in the fight against early school leaving, such as those of the Neapolitan and Sicilian "street teachers", in the components more specifically aimed at identifying, recruiting and reactivating young dropouts;
- to make massive use of awareness campaigns, using *role models* and witnesses and carefully studying the languages, in order to offer a more comprehensible and "reassuring" *narrative* of the services offered;
- to map the resources available in the territories, paying particular attention to places of aggregation hitherto excluded from the (few) existing territorial service networks and supporting their attractive role with financial resources and the making available of specialized operators *task forces* of (Health services, post offices, public transport terminal, food markets, etc.).

In parallel, and with expectations of medium-long term results, may be considered system actions aimed at:

- enhancing the skills of the Employment Services operators, of the social services, of school administrators and CPIAs' teachers, of the volunteers - above all working in the civil service -, of citizens' associations, of library and museum managers;
- launching massive awareness-raising campaigns through conventional media (TV, radio, newspapers and periodicals, road signs) and social networks;
- establishing awards and recognitions - in goods and services, up to small tax exemptions -, whose collectability and collection could be subject to conditionality in the educational and training field.

Strengthening the image and reputation of the "adult education" lever, promoting not only the typical purposes, (acquisition of qualifications and personal growth and development), but also those linked to employability objectives, *implies the drastic reduction of educational and training answers not suited to the learners' needs.*

This means being able to rely more and more on the reliability of the surveys and of the tools linked to the *Labor market intelligence* (see par.2.3.1. And 2.3.2.), while strengthening the ability to design the educational and training paths offered.

The proposed logical sequence (identification of needs and design of *curricula*) is not a new answer: what could improve its effectiveness consists in the adoption of a more participatory approach to the elaboration of the paths by the recipients. In other words, it would be necessary to move to a more decisive involvement of the beneficiaries: no longer just "target groups", but involved as co-designers. A first benefit of this approach would be the increase in the commitment of the recipients and the reactivation of the skills and competences of the designers and teachers/trainers called to new challenges for the development of contents and innovative didactic methods and tools. It is quite clear that this reflection is closely linked to the topic discussed above concerning the personalization and flexibility of the paths.

But co-planning, when started up and correctly managed, has also a positive effect on the reconstruction of social ties (between the different participants in the process) and on the

strengthening of the reflective and self-analysis abilities of the potential learners, with consequent self-esteem recovery. Of course, one of the preconditions enabling the launch of these processes is represented by the continuous consolidation of cross-contextual networks between formal, informal and non-formal learning environments, oriented both to learning and to the process of recognition and validation of previous learning.

Also in this case there are examples, (such as the experiences carried out in recent years by the Lazio Region "in alliance" with the voluntary sector and the Civil Service; by the Lombardy Region in the framework of numerous protocols with ANCI; or, again, by the Autonomous Province of Trento with the training agencies and the Interprofessional Funds), which could direct this effort to build "hybrid composition infrastructures", networks with varying intensity bonds, capable of combining intelligence and resources from different worlds which would *de facto*, as it was said at the beginning of the paragraph, substantiate the constitutional principles of horizontal and vertical subsidiarity.

The quality and relevance of the educational offer for adults are strongly correlated to the skills of educators, regardless of the contexts in which they operate.

Among the operators of the system to be considered in a broad strategy of redevelopment and in-service training, also following the new organizational architectures foreseen by the reforms that have had an impact both on employment services and on the educational and training offer in the field school and regional, it is necessary to include:

- those who oversee within the PES the phases of welcome, guidance, profiling;
- the CPIAs' School Managers and DSGAs;
- the experts involved in the skills certification processes;
- the designers and trainers engaged in continuous training processes for adult workers;
- the trainers and educators of the third sector;
- the actors of the social dialogue and all those who participate in the construction of a new system of industrial relations characterized by a marked and new attention to the quality of the training offer as a lever for the competitiveness of the

companies and for the maintenance and increase of job opportunities and related quality.

Starting and giving continuity to continuous training and updating interventions for the benefit of this complex and articulated audience, would not only produce *upskilling* - to face new tasks - and *reskilling* effects - to update skills already possessed - but would *meta-communicate* a new focus on the strategic importance of the role they play.

It would mean acting on the increase of the reputation of the "adult educator" profession, attaching to it a new and marked specificity deriving from the preparation of *ad hoc*, non-generic but specialized courses, identifying it as a "stand-alone" career and not as a profession made up of skills' contents that do not vary according to the different class groups, to the recipients of the educational and training service, to the educational settings and to the organizational and operational contexts in which it is performed.

Shortly, it would be necessary:

- to strengthen the image and to improve the social perception of the role and work of the Adults' Educator, insisting on its specificity and high professionalism, *also accepting a drastic reduction of rhetoric and recurring narrative that associates the professional commitment of these "learning mediators" above all to a mission of social recovery*;
- to involve universities, to support the *curriculum* innovation and to expand the number of universities that are seriously working on the topic and on the third mission;
- to diversify teachers' careers, selecting *ab ovo*, those who are destined to work in what is still called "the morning school", from those who will be called to work in the CPIAs;
- and, once again, to create the conditions and infrastructures that would really allow the creation of bridges between trainers and teachers, for example by using frequent and periodic Peer Learning Activities.

What is reported in these considerations and conclusions certainly does not exhaust the set of lessons learned in the *stocktaking* exercise accomplished within the E.Q.U.A.L. project.

Some work paths will have to be more focused during the in-depth action focused on regional experiences, expected in the coming months. The related results should allow the definition of an intervention model that can consider and valorize what has been already valued as effective and highlight the fine-tuning margins.

However, what seems evident is that this model will necessarily have to be implemented within an overall strategic vision and will not deploy all its potentialities, in terms of effectiveness and efficiency, if it will merely juxtaposed to a set of fragmented interventions, oriented by adhococratic principles, added one over the other and without a direction and a responsibility shared among the actors representing the governance that oversees this issue.



With Financial Support
from the European Union





With Financial Support
from the European Union

