



Attori e sistemi della formazione | 02

Attori e sistemi della formazione

La Collana si propone come uno strumento di condivisione dei risultati della ricerca sulle strategie di innovazione dei sistemi di formazione. La doppia transizione, verde e digitale sta rimodellando il modo in cui viviamo, lavoriamo e interagiamo, evidenziando la necessità di un cambiamento senza precedenti delle skills richieste per sfruttare pienamente il potenziale della trasformazione in atto. La proposta editoriale mira a diffondere un corpus di studi e ricerche in grado di restituire la complessità di una strategia di sviluppo delle competenze dei cittadini di tutte le età e in tutti i luoghi di vita e di lavoro quali luoghi di formazione in cui si esplica il *lifewide learning*. In questo quadro, particolare attenzione è rivolta agli studi che assumono come oggetto di indagine le politiche educative, le professioni educative e formative, le pratiche di ricerca e di intervento in ambito nazionale ed internazionale, aprendosi - sul piano empirico e su quello teorico - ad una prospettiva interdisciplinare. L'intento è diffondere la cultura scientifica nei settori dell'educazione e della formazione, offrendo un contributo non solo agli specialisti, ma a tutti coloro che sono interessati a orientarsi in questi importanti campi di indagine. La Collana si indirizza ad un vasto pubblico di lettori, configurandosi al contempo strumento di studio e di sviluppo professionale, attraverso contributi di forte impatto formativo e di alta valenza scientifica.

Direttori

Giovanna Del Gobbo, Paolo Federighi

Co-Direttori

Glenda Galeotti, Francesca Torlone

Comitato scientifico

Clecio Azevedo, Università Federale di Santa Catarina, Brasile

Vanna Boffo, Università di Firenze

Pietro Causarano, Università di Firenze

Salvatore Colazzo, Università del Salento

Maria Luisa Iavarone, Università di Napoli Parthenope

Loredana Perla, Università di Bari

Eduardo Nunes, Università Statale di Salvador de Bahia, Brasile

Emanuela Torre, Università di Torino

Paul Vare, Università di Gloucesterfield

Francesca Torlone

**LOW SKILLED E POLITICHE
DELL'EDUCAZIONE DEGLI ADULTI**

*Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze della Formazione,
Scienze Umane e della Comunicazione interculturale dell'Università degli Studi di Siena.*

Proprietà letteraria riservata
Copyright © 2021 editpress
Via Lorenzo Viani, 74
50142 Firenze - Italy
www.editpress.it
info@editpress.it

Prima edizione: agosto 2021
ISBN: 979-12-80675-02-6
e-ISBN: 979-12-80675-03-3
Printed in Italy

Permalink formato digitale:
<digital.casalini.it/9791280675033>

Licenza Creative Commons



Sommario

Prefazione.	
Politiche, leggi e misure nella ricerca sull'educazione degli adulti	
<i>Paolo Federighi</i>	9
I. Politiche e misure attuative: modelli di analisi	31
1. Politiche e aumento della partecipazione dei <i>low skilled</i> all'educazione degli adulti	31
2. Le misure delle politiche: definizione e funzione	33
3. Altri modelli di analisi delle misure	37
4. La scelta metodologica e i fattori di successo delle politiche di educazione degli adulti	41
5. Conclusioni	45
II. Le misure per promuovere l'accesso dei <i>low skilled</i> all'offerta formativa esistente	49
1. Introduzione	49
2. Le misure per il finanziamento dei tempi e dei costi per l'accesso alla formazione da parte dei <i>low skilled</i>	51
3. Le misure per l'orientamento e il supporto dei <i>low skilled</i>	74
4. Le misure per il riconoscimento degli apprendimenti informali e non formali pregressi dei <i>low skilled</i>	91
5. Le misure per il rafforzamento del ruolo dell'associazionismo e l'incremento della partecipazione dei <i>low skilled</i>	95
III. Altri fattori che ispirano le misure dell'educazione degli adulti	113
1. Le misure per la promozione e lo sviluppo della propensione alla formazione dei <i>low skilled</i>	114
2. Le misure per gli incentivi finanziari alle imprese per la qualificazione della forza lavoro	117

3. Le misure per la promozione di qualifiche e titoli riconosciuti da enti certificatori esterni all'impresa	118
4. La promozione della formazione legata al lavoro	119
5. Le misure per l'offerta di formazione coerente con la domanda di soggetti e imprese	120
6. Le misure a garanzia della qualità della formazione	126
7. Le misure per il coordinamento delle politiche nazionali e locali di educazione degli adulti con altre politiche	128
Bibliografia	135

A Mattia, Sara, Sofia, Alessandro, Giorgia

Prefazione

Politiche, leggi e misure nella ricerca sull'educazione degli adulti

Paolo Federighi

1. L'ingresso dello Stato

L'attività del legislatore e dello Stato rispetto all'educazione dei cittadini è sempre stata oggetto della riflessione in materia di educazione e, più specificamente, di educazione degli adulti. Già nel modello della *Paideia* si affermava il principio per cui governanti e governati devono essere istruiti allo stesso modo, poiché si alterneranno nel comando della città e si attribuiva al legislatore il compito di «mettere in atto un progetto educativo in grado di rendere i cittadini virtuosi, capaci di costruire città che siano tali» (Aristotele, *Politica*, VII, p. 13).

La pedagogia ha sempre prestato attenzione alla funzione educativa dello Stato, delle politiche e delle leggi dando luogo a riflessioni sia in chiave teorica che, nel corso degli ultimi decenni, attraverso lo studio degli strumenti legislativi inerenti l'educazione degli adulti e volti a ispirare le iniziative del legislatore.

Per quanto riguarda le politiche dell'educazione degli adulti, la ricerca prende il suo avvio circa due secoli dopo la comparsa dei primi provvedimenti legislativi in materia adottati quando, con l'avvento della società industriale, le attività educative tendono a strutturarsi come processo organizzato e intenzionale che interessa tutto il corso dell'esistenza di sempre più ampi strati di popolazione. È così che in alcuni paesi (in Usa fin dal periodo coloniale ed in Europa nei paesi nordici) i primi provvedimenti governativi in favore dell'educazione degli adulti vedono la luce nella prima metà del secolo XVIII. Nel Regno Unito a partire dalla metà del secolo XIX si pubblicano i primi

studi storici sull'*adult education* in cui appaiono le prime riflessioni critiche sul rapporto tra governo e i nascenti sistemi di educazione degli adulti. La resistenza delle organizzazioni volontarie ad accettare l'interferenza delle autorità governative è esplicita e radicata nei propositi di autonomia e indipendenza che ancora oggi sono presenti nei movimenti sociali di educazione degli adulti: «the experience of the past is proof of the danger of government influence, and of the instability of extreme centralisation» (Hudson 1851, p. 188).

Ma sarà con il finire del secolo XIX ed i primi decenni del XX secolo che l'intervento pubblico inizia a considerare il campo dell'educazione degli adulti. Le prime azioni sono volte principalmente al controllo ed alla gestione di attività di formazione scolastica e professionale per giovani ed adulti. Sarà negli anni immediatamente successivi alla Prima Guerra mondiale, nel 1919, che per la prima volta l'espressione *lifelong education* trova la propria consacrazione in documenti del Governo della Gran Bretagna. Appena un anno prima anche nella legislazione della nascente Unione Sovietica viene affermato il fine di garantire ai lavoratori l'effettivo accesso al sapere ed il compito di assicurare agli operai ed ai contadini poveri un'istruzione completa, universale e gratuita.

Lo stesso accade in Germania dove le prime fasi della produzione legislativa risalgono agli anni Venti del secolo scorso, ed hanno per oggetto la *Volksbildung*, intesa come educazione culturale e generale degli adulti, rivolta alla classe media ed al movimento operaio, e considerata un mezzo per promuovere la solidarietà di classe (Knoll 1989). Ma le ragioni dell'intervento dello Stato possono essere meglio comprese se consideriamo che, durante l'era guglielmina, la *Volksbildung* era parte del concetto di "educazione nazionale" (*Nationalerziehung*) ed intesa come un processo di costruzione della coscienza collettiva ed emotiva al servizio dello Stato medesimo. Nella Germania della Repubblica di Weimar, durante gli anni Venti e sino all'avvento della dittatura nazista, si iniziò a profilare una "nuova direzione" nell'educazione degli adulti, ora vista come orientata ai contenuti dello studio e non più all'etica dello Stato, più focalizzata sulla dimensione "individuale", in ragione di un «approccio centrato sull'uomo, partendo dall'Uomo» (Knoll 1989). Grazie a questo rovesciamento di prospettiva, il rapporto tra lo Stato e l'educazione

degli adulti subì un cambiamento radicale. L'educazione degli adulti fu elevata a materia costituzionale, con l'obbligo di sostegno finanziario da parte dello Stato tedesco e da strumento per la formazione all'etica dello Stato medesimo essa veniva ora rappresentata come un servizio a favore dell'individuo e del suo bisogno soggettivo di apprendimento, con un mandato educativo volto a preparare i cittadini a contribuire allo sviluppo di una comunità democratica attraverso la formazione alla cittadinanza (Knoll 1989).

2. L'avvio e lo sviluppo della produzione legislativa dello Stato

A partire dalla seconda metà del secolo scorso, nei paesi sviluppati, la storia della legislazione in materia di educazione degli adulti entra in una intensa dinamica evolutiva. Si può distinguere un primo periodo (1950-1990) caratterizzato da tre fasi attraverso cui si profila un sistema basato su un'ampia varietà di organizzazioni pubbliche e private, con prime forme di coordinamento e cooperazione ed una prima formalizzazione dei diversi approcci all'educazione degli adulti. Le tre fasi possono essere identificate con la produzione di:

- leggi sul finanziamento (a partire dagli anni Cinquanta);
- leggi sui modelli e meccanismi organizzativi (anni Settanta);
- leggi su standard di contenuto (anni Ottanta).

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso sino ad oggi la produzione legislativa si è fatta più intensa ed articolata. La dimensione strategica, che prima era materia riservata ai pianificatori, è divenuta oggetto di documenti programmatici anche di livello internazionale (si pensi ai Libri bianchi della Commissione Europea ed in particolare a quello del 1993 che assolse alla funzione di proporre azioni mirate allo sviluppo delle competenze della popolazione ai fini della crescita economica).

Dalla fine del secolo scorso la produzione legislativa ha intensificato la sua attenzione valorizzando le funzioni che l'educazione degli adulti può svolgere a supporto delle diverse politiche (del lavoro, della sanità, del commercio, etc.), per il controllo e la certificazione degli apprendi-

menti degli individui (si pensi alla produzione relativa alle competenze), per la qualità dell'offerta formativa (si pensi alla produzione in materia di standard e di accreditamento), fino ad essere presente in diverse voci di spesa nelle leggi di bilancio annuali e pluriennali degli Stati.

È andato così definendosi un sistema estremamente complesso, impegnativo da descrivere e monitorare nelle sue articolazioni pubbliche e private e che richiede un particolare sforzo da parte della ricerca educativa per comprenderne e controllarne il senso e le dinamiche di sviluppo.

Per questo, ancorché necessari e indispensabili, non sono sufficienti gli studi sulla legislazione dell'educazione degli adulti che si limitano alla spiegazione ed alla comprensione del testo. Il compito ermeneutico della ricerca educativa va oltre. Esso si orienta alla valutazione ed alla ricostruzione della *ratio* del dettato legislativo in ragione delle diverse concezioni e funzioni associate all'educazione degli adulti, per rendere il tutto trasparente e possibile oggetto di conoscenza e cambiamento.

A partire dagli ultimi decenni del secolo scorso la ricerca si è data metodi analitici ed ha cercato di coprire il campo delle strategie (Faure 1972), per giungere ad occuparsi degli strumenti attuativi delle politiche ad esse connesse: le misure delle leggi, i loro concreti dispositivi in attuazione delle politiche sia a sostegno dell'offerta formativa che della domanda da parte dei vari strati di popolazione. Questo per poterne poi valutare i risultati educativi al di là delle narrazioni degli attori istituzionali.

Il lavoro di Francesca Torlone si inserisce in questa tradizione portando un significativo contributo alla conoscenza e alla classificazione degli strumenti attuativi delle leggi, con particolare attenzione a quella tipologia di misure che favoriscono la domanda reale e potenziale dei cittadini *low skilled*.

3. Monitorare, valutare, ispirare l'elaborazione della produzione normativa in materia di educazione degli adulti

La produzione legislativa in materia di educazione degli adulti su scala globale ha avuto uno sviluppo caratterizzato dalla sua distribu-

zione “dispersiva” all’interno di quasi tutte le politiche -dall’immigrazione alla giustizia; dal commercio al lavoro; dalla cooperazione internazionale alla sicurezza; dalla scuola alla formazione continua; dall’ambiente al digitale. Come affermano MacIver e Page «la legge è l’insieme delle regole riconosciute» (1949, p. 175). Per questo lo studio della produzione legislativa di un parlamento, sia esso nazionale o regionale, consente di conoscere e interagire con l’evoluzione della cultura dell’educazione degli adulti e con le sue conseguenze pratiche. La legge è lo specchio dei costumi di un paese e della loro evoluzione.

A partire da queste premesse, vediamo ora quale immagine può produrre il monitoraggio dell’attività legislativa dello Stato italiano in materia di educazione degli adulti nel periodo 2014-2019. Un seppur breve *excursus* già fornisce l’evidenza di quanto sia stata intensa tale attività e di come essa necessiti di un costante monitoraggio scientifico in funzione dell’obiettivo originario: comprendere come «mettere in atto un progetto educativo in grado di rendere i cittadini virtuosi, capaci di costruire città che siano tali».

Monitorare e valutare la produzione legislativa risponde ad una necessità di documentazione e altresì ad un obiettivo qualitativo volto a conoscere il senso e la qualità di tale produzione a partire da alcuni oggetti di osservazione essenziali. Un primo livello di analisi ha il compito di prendere in considerazione:

- la Governance del sistema: per comprendere in che misura il disegno legiferato possa garantire la coerenza con altre politiche, il coordinamento, l’efficacia e la pertinenza rispetto alle esigenze della società, dell’economia e dell’ambiente; in che misura esso riesca a stimolare gli investimenti sia privati che pubblici;
- l’offerta formativa e la sua diffusione: per comprendere in che misura le norme riescano a favorire l’aumento dell’offerta formativa di alta qualità, in particolare per l’alfabetizzazione e di formazione scientifica e professionale e quali siano le strategie di informazione, orientamento e motivazione rivolte ai *low skilled*;
- la flessibilità e le regole di accesso all’offerta: per comprendere in che misura le norme possano ampliare l’accesso dei cittadini aumentando la formazione sul posto di lavoro e facendo un uso efficace del digitale; in quale misura siano attuate procedure per

- identificare e valutare le competenze degli adulti scarsamente qualificati e fornire sufficienti occasioni che portino a una qualifica EQF (*European Qualifications Framework*) riconosciuta per coloro che non hanno qualifiche di livello adeguato;
- la qualità: per migliorare l'assicurazione della qualità, compresi il monitoraggio e la valutazione dell'impatto, per migliorare la formazione iniziale e continua degli educatori degli adulti e la raccolta di dati sui bisogni educativi e sulla domanda di formazione per indirizzare e progettare efficacemente l'offerta.

A questo fine, il monitoraggio deve estendersi oltre i confini dell'educazione formale degli adulti e delle definizioni del campo limitate al dettato delle produzioni legislative della prima metà del '900.

Esso deve estendersi tendenzialmente all'insieme delle norme aventi per oggetto i processi di educazione degli adulti, quali ad esempio:

- Le disposizioni legislative concernenti la formazione generale – non direttamente connessa alla professionalizzazione degli individui – e che abbiano per oggetto le opportunità volte a:
 - a. migliorare le competenze di base degli adulti che possono o meno portare a una qualificazione;
 - b. conseguire una qualifica riconosciuta, si tratti o meno di percorsi formali o non formali, ma che consentono agli adulti di conseguire una qualifica generale riconosciuta (non professionale) a livello primario, secondario inferiore o secondario superiore;
 - c. sviluppare altre conoscenze e abilità, per scopi non professionali (relativi alla salute, alle arti, all'integrazione nella comunità e nella società, all'educazione civica).
- Le disposizioni legislative principalmente relative al lavoro o all'occupazione, che abbiano per oggetto le opportunità volte a favorire:
 - a. la transizione al mercato del lavoro per i disoccupati o delle persone a rischio di disoccupazione, ovvero le politiche attive del lavoro che prevedono attività formative attinenti al lavoro ed a carattere non formale o formale (ISCED 2-5) per disoccupati o a rischio di disoccupazione;

- b. l'accesso all'istruzione superiore (ISCED 6) rivolta ad adulti di età pari o superiore a 25 anni, compresa l'offerta che incoraggia gli adulti senza titolo di istruzione superiore a progredire nell'istruzione superiore;
 - c. l'accesso dei lavoratori dipendenti adulti ad opportunità che consentano di sviluppare le proprie competenze lavorative, attraverso l'erogazione di formazione non formale attinente al lavoro degli occupati (rivolta in particolare ai privati e/o alle aziende). Ciò include la formazione fornita dall'azienda ed anche i percorsi formativi intrapresi da un individuo di propria iniziativa. Questo comprende anche la formazione connessa ad obblighi formali o legali (ad es. formazione legalmente obbligatoria in materia di salute e sicurezza; obbligo professionale ad intraprendere periodicamente una determinata formazione), oppure non connessa ad obblighi formali o legali;
 - d. altro (se presente), ovvero qualsiasi altro tipo di programma di apprendimento per adulti non descritto nelle sezioni precedenti.
- La distribuzione delle responsabilità in materia di educazione degli adulti tra le autorità centrali, regionali e locali e tra settore pubblico e soggetti privati, prendendo in esame la produzione legislativa in materia di:
- a. principali strategie socio-economiche nazionali, come, ad esempio, le principali strategie di sviluppo della formazione e delle competenze con un orizzonte temporale di 5, 10 anni o più;
 - b. principali priorità politiche;
 - c. principali atti di attuazione (che definiscono azioni concrete, budget, obiettivi e guidano l'attuazione della politica nazionale per l'educazione degli adulti con effetti prevedibili nel breve termine).

4. Il quadro della produzione normativa italiana in materia di educazione degli adulti (2014-2019)

L'analisi che segue è limitata alla produzione degli organi istituzionali centrali (Parlamento, Governo, Presidenza della Repubblica) ed esclude quindi i Governi ed i Parlamenti regionali. Sono presi in esame essenzialmente gli atti normativi introdotti, modificati o rinnovati nel periodo considerato. Ciò significa che il quadro normativo che regola il funzionamento del sistema pubblico e privato di educazione degli adulti in Italia è sensibilmente più ampio rispetto ai riferimenti che stiamo per elencare. Esso include, ad esempio, norme di tipo ordinamentale che qui non sono richiamate non avendo subito modifiche nel periodo considerato. Ci riferiamo alla distribuzione di competenze tra Stato e Regioni, così come all'ordinamento del sistema formativo.

Il quadro fornito non è esaustivo, esso fornisce tuttavia una selezione dei principali provvedimenti aventi un impatto sui quattro criteri di valutazione sopra enunciati: sistema di governance, ampliamento dell'offerta, ampliamento degli accessi, qualità della formazione. Esso testimonia una intensa attività legislativa volta ad affrontare problemi e obiettivi di grande rilievo e sicuramente orientata nei contenuti verso i problemi delle fasce di popolazione che necessitano di azioni che ne favoriscano l'accesso alla formazione e al lavoro.

4.1. *Disposizioni legate al lavoro*

a. Politiche attive del lavoro

- Legge 10 Dicembre 2014, n. 183. *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*
 - Obiettivi: Accrescere la partecipazione all'istruzione e alla formazione di persone poco qualificate e disoccupate.
 - Provvedimenti: Corsi di formazione per tutti gli adulti disoccupati o a rischio di disoccupazione. La partecipazione è gra-

tuita. L'offerta formativa è varia, può comprendere: corsi annuali o biennali finalizzati ad una qualifica di base, corsi di specializzazione. Attività speciali sono dedicate anche alle persone con disabilità, agli immigrati stranieri disoccupati, ai giovani a "rischio".

- Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22. *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*
 - Obiettivi: Fornire sostegno al reddito per i lavoratori con rapporti di lavoro subordinato che sono diventati involontariamente disoccupati.
 - Provvedimenti: L'erogazione del sostegno al reddito è condizionata dalla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione del lavoro nonché dalla partecipazione a corsi di riqualificazione professionale definiti nel Contratto di Servizio Personalizzato accettato dal disoccupato.
- Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81. *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*
 - Obiettivi: Combattere la disoccupazione attraverso politiche attive del lavoro.
 - Provvedimenti: Contratti di apprendistato e promozione di un doppio percorso, comprensivo di istruzione e formazione, per adulti disoccupati di età superiore a 29 anni.
- Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150. *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*
 - Obiettivi: Definire gli attori e le funzioni della Rete Nazionale dei Servizi per le Politiche del Lavoro; aumentare i fondi per la formazione dei disoccupati.
 - Provvedimenti: Definizione di beneficiari, misure politiche e incentivi; definizione dello standard minimo di qualità; riordino degli accantonamenti e delle spese; abolizione di risorse per il finanziamento di progetti formativi sviluppati da

aziende che erogano voucher per la formazione individuale (art. 32, comma 5).

- Legge 28 marzo 2019, n. 26. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*
 - Obiettivi: Istituire il Reddito di cittadinanza (RdC) per rafforzare l'occupazione e combattere povertà, disuguaglianze ed esclusione sociale (Decreto Legge n. 4, art. 1, comma 1). Un altro scopo del RdC è promuovere il diritto all'informazione, all'istruzione e alla formazione delle persone a rischio di emarginazione nella società e sul posto di lavoro. Il RdC è progettato per coprire un livello essenziale di beni e servizi per i cittadini italiani.
 - Provvedimenti: Oltre al RdC, la legge prevede un nuovo beneficio per coloro che rilasciano una dichiarazione di disponibilità immediata al lavoro e aderiscono a un percorso personalizzato di inserimento lavorativo e di inclusione sociale. Tale nuovo beneficio comprende lo svolgimento del servizio alla collettività, la riqualificazione professionale e il completamento di studi da parte del beneficiario, per il suo reinserimento nel mercato del lavoro e l'inclusione sociale.
- Decreto 22 ottobre 2019. *Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti utili alla collettività*
 - Obiettivi: Provvedere alla definizione delle condizioni per i beneficiari del reddito di cittadinanza.
 - Provvedimenti: Definizione degli obblighi relativi alla partecipazione ad un "Progetto per la comunità" - lavoro e formazione.

b. Accesso e diritto individuale alla formazione dei lavoratori

- Accordo sindacale sul *Diritto soggettivo all'istruzione e alla formazione, inserito nel CCNL Industria pesante (2016), basato sul diritto al congedo formativo introdotto dallo Statuto dei lavoratori del 1970 e sulla legge n.53/2000*
 - Obiettivi: Diritto individuale a 24 ore di formazione nell'arco di tre anni, per lavoratori a tempo indeterminato, determinato

e part-time allo scopo di acquisire competenze rilevanti per l'azienda.

- Provvedimenti: L'Accordo tra le Parti Sociali prevede il diritto ad almeno 24 ore di formazione. In assenza di corsi di formazione in azienda, il lavoratore ha diritto a partecipare a corsi esterni, con contributi delle aziende fino a 300€. In questo caso l'azienda sovvenziona 2/3 delle 24 ore retribuite (16 ore) mentre 1/3 delle ore sarà retribuito dal lavoratore.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 novembre 2019. *Riparto del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, per l'annualità 2019*
 - Obiettivi: Sostenere l'occupabilità delle persone con disabilità.
 - Provvedimenti: Finanziamento di un Fondo per il diritto al lavoro delle persone con disabilità.

c. Finanziamento della formazione in impresa

- Decreto direttoriale 96\Segr D.G.\2014 del 17.12.2014 in riferimento alla Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art 118. *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001). Adozione del Regolamento per la concessione di aiuti alle imprese per attività di formazione continua esentati ai sensi del Regolamento (CE) n. 651/2014*
 - Obiettivi: Introdurre norme restrittive per la concessione di aiuti alle imprese per la formazione continua.
 - Provvedimenti: Linee guida sulla gestione delle risorse finanziarie.

d. Qualifiche professionali

- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Decreto 30 giugno 2015. *Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*
 - Obiettivi: Stabilire un quadro nazionale – condiviso con i governi regionali – di un lungo elenco di profili professionali.

- Provvedimenti: Definizione di un Repertorio nazionale dei titoli di studio e formazione e dei profili professionali.
- Accordo tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano concernente *il tavolo di confluenza tra titoli e diplomi professionali e per l'assunzione della dimensione personale, sociale, di apprendimento e imprenditoriale nel campo dei percorsi di istruzione e formazione, 18 dicembre 2019*
 - Obiettivi: Armonizzare il sistema nazionale di qualificazione.
 - Provvedimenti: Costruzione di un quadro di confluenza di una serie di figure professionali, prendendo come riferimento le competenze chiave europee, relative alle abilità, competenze, qualifiche e occupazioni europee.

4.2. Disposizioni legate al lavoro e non

a. Accesso degli individui alla formazione, agevolazioni finanziarie

- TUIR *Testo unico delle imposte sui redditi*, D.P.R. 22/12/1986 n. 917, Capo 1, articolo 54, comma 5, secondo cui «le spese di partecipazione a convegni, congressi e simili o a corsi di aggiornamento professionale, incluse quelle di viaggio e soggiorno, sono deducibili nella misura del 50 per cento del loro ammontare»
 - Obiettivi: Incoraggiare gli investimenti nell'istruzione e nella formazione.
 - Provvedimenti: Detraibilità del costo della formazione, comprensivo di viaggio e soggiorno (a seconda della tipologia e del tipo di tassa).
- TUIR *Testo unico delle imposte sui redditi*, D.P.R. 22/12/1986 n. 917, Titolo 1, Capo 1, articolo 15, comma 1
 - Obiettivi: Incoraggiare gli investimenti nell'istruzione e nella formazione.
 - Provvedimenti: I costi per la formazione, compresi il viaggio e il soggiorno, possono essere detratti.
- Decreto 4 maggio 2018. *Disposizioni applicative del credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Industria 4.0*

- Obiettivi: Sviluppare le competenze nel campo delle tecnologie rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale delle imprese.
- Provvedimenti: Credito d'imposta per le spese di formazione per i dipendenti del settore tecnologico.
- Legge 23 giugno 2017, n. 103. *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*
 - Obiettivi: Favorire la riabilitazione e il reinserimento dei detenuti.
 - Provvedimenti: Definizione del trattamento rieducativo e differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato; prevedere attività di giustizia riparativa sia in ambito intramurale che nell'esecuzione di misure alternative.
- Decreto Legislativo 2 ottobre 2018, n. 124. *Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario (attuazione della delega art. 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), b) e r), legge 23 giugno 2017, n. 103)*
 - Obiettivi: Favorire la riabilitazione e il reinserimento dei detenuti.
 - Provvedimenti: Definizione di procedure per garantire la funzione rieducativa del lavoro.

4.3. Disposizioni non legate al lavoro

- a. *Accesso degli individui ad attività per il miglioramento della loro formazione di base*
- Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142. *Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante norme e procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*
 - Obiettivi: Favorire l'inclusione sociale e integrazione nel mercato del lavoro dei richiedenti asilo e dei rifugiati.
 - Provvedimenti: Corsi di formazione professionale, tempo libero e educazione linguistica di base.

- Legge 1 dicembre 2018, n. 132. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica*
 - Obiettivi: Ridurre l'immigrazione codificando il concetto di protezione interna e abolendo lo status di protezione umanitaria.
 - Provvedimenti: Esclusione dall'istruzione, dal tempo libero e dalla formazione dei richiedenti asilo separando i percorsi di accoglienza degli stessi da quelli dei titolari di protezione e impedendo ai richiedenti asilo di accedere all'accoglienza di seconda linea nell'ex sistema SPRAR, ora rinominato SI-PROIMI.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2012, n. 263. *Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008*
 - Obiettivi: Provvedere alla definizione della struttura organizzativa e didattica dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA).
 - Provvedimenti: Definizione degli attori chiave del sistema, regole di gestione, standard, attività.
- b. Sviluppo dell'offerta di formazione di base non formale*
- Legge 6 giugno 2016, n. 106. *Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*
 - Obiettivi: Riorganizzare e accrescere l'efficienza dell'intero terzo settore, comprese le organizzazioni che offrono opportunità di apprendimento non formale degli adulti.
 - Provvedimenti: Regolamenti, standard, incentivi, sostegno fiscale e finanziario a favore della gestione delle ONG e dei loro progetti.
 - Disposizioni integrative e correttive del Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117, *Codice del Terzo settore*
 - Obiettivi: Consolidare e semplificare la disciplina del terzo settore.

- Provvedimenti: Crea un Registro Unico Nazionale obbligatorio per gli ETS (Enti del terzo Settore), nonché un Consiglio degli Enti del Terzo Settore; gli ETS possono organizzare attività di raccolta fondi; gli ETS debitamente registrati possono accedere al Fondo creato per loro.

4.4. *Disposizioni di sistema*

a. Professionalizzazione dei professionisti della formazione

- Decreto del Presidente della Repubblica, 7 agosto 2012, n. 137. *Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011*
 - Obiettivi: Garantire la qualità e l'efficienza del servizio professionale delle professioni regolamentate e il continuo e costante aggiornamento delle competenze professionali.
 - Provvedimenti: Introduzione di obblighi di legge e standard formativi gestiti dalle singole organizzazioni professionali e dalle Regioni per le cosiddette “professioni regolamentate”.
- Legge 14 gennaio 2013, n. 4. *Disposizioni in materia di professioni non organizzate*
 - Obiettivi: Recepire la Direttiva 2013/55/UE sul riconoscimento delle qualifiche professionali.
 - Provvedimenti: Classificazione di 174 profili professionali e relativi standard di competenza.
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1 commi da 594 a 601. *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*
 - Obiettivi: Assicurare il riconoscimento delle figure professionali dell'educatore socio-pedagogico e del pedagoga.
 - Provvedimenti: Definizione di alcuni descrittori della figura professionale e del livello ed erogazione delle qualifiche.

A conclusione di questo quadro sinottico della produzione legislativa in materia di educazione degli adulti nel periodo 2014-2019 si può affermare che siamo di fronte ad un contesto oggetto di una in-

tensa attività di regolamentazione. Va anche detto che nell'insieme gli strumenti normativi considerati sono ben concepiti, essi individuano soggetti responsabili e meccanismi di governance, risorse attivabili, soggetti beneficiari, tipologia di attività, criteri e processi di valutazione annuale. È legittimo a questo punto porsi la domanda circa la relazione di causalità esistente tra questo quadro normativo e il permanere di processi di esclusione educativa che di anno in anno aggravano la forbice tra il pubblico reale della formazione e il non pubblico dei *low skilled* (Istat 2021).

5. Leggi e cambiamento del *low skills equilibrium*

Migliorare le condizioni educative dei *low skilled*, ovvero di decine di milioni di italiani, richiede un cambiamento sociale. Esse non sono determinate dall'esclusione dalla scuola e quindi non possono essere modificate con il recupero degli anni di educazione scolastica non ricevuta. Esse sono il frutto della qualità educativa della vita quotidiana. Come abbiamo visto, una produzione legislativa pur intensa, distribuita su vari ambiti, non è riuscita in Italia a raccogliere effetti significativi rispetto al miglioramento delle condizioni educative dei *low skilled*. Un cambiamento sociale relativo «to any modification in established patterns of inter-human relationship and standards of conduct» (Lundberg, Schrag et al. 1963, p. 58) è necessario per dare luogo ad una legiferazione più incisiva. Senza questo cambiamento è improbabile che il miglioramento diffuso delle condizioni educative dei *low skilled* divenga un obiettivo delle politiche e della produzione legislativa e consenta di accrescere il loro impatto (Finegold e Soskice 1988). È necessario cambiare le prospettive culturali del legislatore e di chi lo ispira.

Il problema per le politiche dell'educazione degli adulti è innanzitutto quello di comprendere se sia giusto o meno e fino a che punto occuparsi delle condizioni educative dei *low skilled*. È corretto mantenere l'attuale *low skills equilibrium*? Ovvero

a situation where an economy becomes trapped in a vicious circle of low value added, low skills and low wages. A combination of relatively low wages but high employment seems to have become increasingly common [...] (Wilson e Hogart 2003, p. vii).

È vero che questo è utile all'economia in quanto mantiene una fascia di forza lavoro ai margini del mercato del lavoro e ne comprime il costo, ma potrebbe essere giusto riconoscere anche ai *low skilled*, indipendentemente dalla loro età, il diritto allo sviluppo intellettuale? La risposta dipende dalla teoria della giustizia cui la politica dell'educazione degli adulti e la legge si ispirano. Rawls (2008) si oppone alla definizione del diritto – ciò che è giusto – in termini di “massimizzazione del bene” – ciò che conviene – ed afferma la “priorità del diritto sul bene”. La giustizia non è ridicibile all'utilità o alla desiderabilità pragmatica. Per Rawls il primo principio di giustizia, che postula la massima uguaglianza di diritti e doveri per tutti i membri della società, è prioritario in “ordine seriale o lessicale” al secondo – l'utilità –, che si limita a spiegare come giustificare le disuguaglianze socio-economiche.

Qui viene chiamata in causa la funzione del diritto e dell'insieme dei suoi strumenti e in particolare se e in quale misura essi possano e debbano introdurre il cambiamento sociale.

In proposito ci sono due punti di vista contrastanti:

1. *La società cambia la legge.*

Da questa prospettiva il diritto è determinato dal senso di giustizia e dai sentimenti morali della popolazione, e la legislazione può ottenere risultati solo restando relativamente vicina alle norme sociali prevalenti. Di conseguenza, il cambiamento delle condizioni dei *low skilled* deve avvenire prima nella società per poi essere codificato dall'insieme delle fonti del diritto. A seconda del modello di Stato, la legge e il diritto in generale possono essere considerati una sovrastruttura costruita su basi economiche che riflettono essenzialmente le implicazioni della lotta di classe e delle esigenze di dominio di una classe sociale sull'altra.

2. *La legge cambia la società.*

Da questa prospettiva la legge, ovvero l'insieme degli atti normativi, costituisce un veicolo attraverso il quale l'evoluzione sociale può avvenire.

Quando la legge cambia la società è il segno dell'inizio dello sviluppo della società. Quando la società cambia legge è il segno della maturità della società. Quando la legge non migliora le condizioni educative della popolazione è il segno di una società ancorata al mantenimento della distribuzione esistente di opportunità educative e quindi del *low skills equilibrium* più conveniente nell'immediato.

La ricerca educativa, oltre che all'attività educativa dei professionisti dell'educazione e della formazione, deve saper guardare anche alle condizioni in cui questi operano e che determinano i margini operativi del lavoro educativo, i risultati che esso può conseguire sul piano della trasformazione delle condizioni educative della popolazione. Questo, in parte, dipende dal concreto quadro normativo in cui si opera.

La valutazione delle decisioni politiche adottate e tradotte in atti legislativi si basa non sulle narrazioni, ma sulla considerazione analitica dell'impatto prodotto. L'analisi preliminare del modo in cui un atto legislativo è concepito aiuta a comprendere il modello di riferimento e ad assumere le decisioni più coerenti con gli obiettivi di una politica.

Per contribuire allo studio ed alla elaborazione degli strumenti attuativi delle politiche, la ricerca educativa deve riuscire a raccogliere un corpo di prove attraverso cui informare in modo affidabile i *policy makers* rispetto ai risultati che potranno essere prodotti dalle decisioni relative alle opzioni in campo. Per essere in grado di fornire raccomandazioni che si applicano a una pluralità di contesti e di caratteristiche, è necessario muovere verso *systematic reviews* degli strumenti della politica, capaci di aggregare un insieme di prove, raccolte nelle diverse realtà in cui si sono affrontati problemi analoghi. Si tratta di un approccio che sino agli inizi degli anni Duemila era praticato solamente dall'Organizzazione Mondiale della Sanità in campo sanitario, ma che successivamente si è diffuso e ha prodotto numerose *reviews*.

Oggi è possibile pensare ad una ricerca sulle politiche dell'educazione degli adulti che, a partire dal corpo di studi prodotto negli ultimi decenni, sia in grado di contribuire ai processi di *policy making* rendendo utilizzabili tali dati con metodi e strumenti adeguati all'apprendimento istituzionale.

Il lavoro di Francesca Torlone si concentra su un aspetto della predizione dei risultati che una politica può produrre: la raccolta di evidenze connesse alle misure che un provvedimento legislativo adotta per la sua attuazione. Ciò sicuramente consente di prefigurare parte dei risultati che possono essere prodotti e costituisce una componente essenziale del dispositivo di valutazione *ex ante* che tutti i processi decisionali seguono quando vogliono realizzare *intelligent policies*.

Una valutazione teorica *ex ante* delle politiche si sviluppa di solito attorno a tre questioni di fondo: (i) la teoria che ispira gli obiettivi e la politica prefigurata, (ii) la fattibilità delle misure e dei meccanismi adottati e (iii) la probabilità che il dispositivo previsto produca i risultati attesi. Lo studio delle misure e degli atti aventi valore di legge fornisce elementi di conoscenza utili per rispondere solamente al secondo interrogativo. Esso inoltre contribuisce in modo decisivo alla valutazione dei principali presupposti del programma politico in quanto fornisce elementi di valutazione circa la pertinenza delle misure adottate alla luce del corpo di conoscenze prodotto dalla ricerca.

Più le misure sono “adatte” e “basate sull’evidenza”, maggiori sono le possibilità che la teoria del programma funzioni nella pratica e, se questo è il suo obiettivo, contribuisca a migliorare le condizioni educative dei *low skilled*.

Note bibliografiche

- Abrahamsson K., 1996, *Time policies for lifelong learning*, in Tuijnman A.C., *The International Encyclopedia of Education*, Pergamon Press, Oxford, pp. 280-284.
- Aristotele, 1993, *Politica*, Laterza, Roma-Bari.
- Commissione Europea, 1993, *Libro Bianco. Crescita, Competitività, Occupazione, le sfide per le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.
- Faure E., 1972 (a cura di), *Rapporto sulle strategie dell'educazione*, Armando, Roma.
- Finegold D., Soskice D., 1988, *The failure of training in Britain: Analysis and prescription*, in «Oxford Review of Economic Policy», (4)3, Autumn 1988, pp. 21-53.
- Hudson J.W., 1851, *The History of Adult Education*, Longman, Brown, Green, Paternoster, London.
- Istat, 2021, *Rapporto bes 2020: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat, Roma, <https://www.istat.it/it/archivio/254761>.
- Janssens F.J.G., de Wolf, I.F., 2009, *Analyzing the Assumptions of a Policy Program: An Ex-ante Evaluation of "Educational Governance" in the Netherlands*, in «American Journal of Evaluation», 30(3), pp. 411-425.
- Knoll J.H., 1989, *National Report GFR*, in «Adult Education: Legislative and Administrative Measures», Unesco-Ministry of Culture, Greece, Athens, pp. 461-475.
- Lowe J., Tuijnman A.C. (a cura di), 1962, *Legislation in Adult Education*, in «International Encyclopedia of Adult Education and Training», Oxford.
- Lundberg G.L., Schrag C.C., Larsen O.N., 1963, *Sociology* (3rd ed.), Harper & Row, New York.
- Maclver R.M., Page C.H., 1949, *Sociology*, Rinehart and Co., New York.
- Rawls J., 2008, *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli.

Wilson R., Hogart T. (a cura di), 2003, *Tackling the Low Skills Equilibrium: A Review of Issues and Some New Evidence. Final Report*, Warwick Institute for Employment Research, University of Warwick, Warwick.

