

**CONTRIBUTO TEORICO**

# **Lo sviluppo dei cluster nell'educazione degli adulti per contrastare i processi di esclusione educativa**

## **The development of clusters in adult education to tackle educational exclusion processes**

Francesca Torlone, Università degli Studi di Siena.

### **ABSTRACT ITALIANO**

In Europa la partecipazione all'educazione degli adulti è consistente. A questo corrisponde un numero elevato di provider. Tuttavia, in Europa l'offerta formativa tende a rivolgersi agli strati di popolazione più favoriti, per i quali viene ideata e progettata. Dovunque l'opportunità di accedere alla formazione pare essere dominata dalla teoria dei due popoli ovvero dal "learning exclusion equilibrium".

L'offerta formativa è talmente ampia e variegata che in nessun paese si riscontra l'esistenza di un sistema che regola e governa l'insieme delle opportunità. Anche nel settore pubblico vi è dovunque un'ampia disarticolazione degli interventi. Le opportunità paiono piuttosto essere determinate da un insieme ampio e differenziato di organizzazioni che si uniscono in cluster variegati e dinamici, per gestire attività di interesse comune. Questo pare sia il fattore che determina pregi e limiti dell'attuale stato dell'educazione degli adulti in Europa e spinge a tornare a riflettere sull'importanza della dimensione locale e regionale dei modelli organizzativi e sull'opportunità di promuovere lo sviluppo di cluster per includere anche i pubblici esclusi. Il saggio propone le riflessioni emerse da una recente ricerca sull'organizzazione dell'educazione degli adulti a livello regionale e locale.

### **ENGLISH ABSTRACT**

In Europe, participation in adult education is substantial. A high number of providers is connected to that. Nonetheless, in Europe the whole range of adult education supply tends to be addressed to the most favoured strata of population for whom it is designed and planned. Everywhere the opportunity to access adult education seems to be dominated by the two peoples' theory, or the "learning exclusion equilibrium".

The adult education supply is so wide and varied that in no country we can find a system that regulates and governs it. Also in the public sector there is a broad breakdown of interventions. Rather, opportunities seem to be determined by a wide-ranging and differentiated set of organisations that come together in varied and dynamic clusters to manage activities of common interest. This seems to be the factor that determines the merits and limits of the current state of European adult education and prompts a renewed reflection on the importance of the local and regional dimension of organisational models and on the opportunity to promote the development of clusters for the excluded public. The essay aims wants to reflect on regional and local adult education based on a recent research.

### **I cluster di attori e progetti nei sistemi pubblici dell'educazione degli adulti**

L'educazione degli adulti è una realtà diffusa e importante in Europa.

Nonostante la situazione pandemica ed il conseguente abbattimento del numero delle partecipazioni ad attività formative, la media europea si attesta sul 10,8% di adulti di età compresa tra i 25 e i 64 anni di età che hanno partecipato ad opportunità di formazione

nelle quattro settimane precedenti l'indagine (2021). In Italia il dato è pari al 9,9% (Eurostat-Labour Force Survey, 2021)<sup>1</sup>.

Questo dato è il risultato di una realtà consistente e ricca di soggetti economici che organizzano e gestiscono beni, attività e servizi formativi che rispondono alla domanda di formazione di una parte di popolazione adulta (questo, nonostante il mancato raggiungimento dell'obiettivo europeo del 15% di partecipazioni, European Commission, 2020a).

L'offerta di educazione degli adulti è dunque ampia ma stenta a raggiungere i soggetti con un basso livello di scolarizzazione che restano esclusi dalla formazione.

La presenza in tutti i paesi di una offerta formativa ampia e variegata non significa o non comporta l'esistenza di un sistema di educazione degli adulti che regola e governa l'insieme delle opportunità.

Al contrario, se si analizzano i dati menzionati con la varietà dei soggetti che producono beni e servizi formativi di varia natura (Tab. 1) viene da chiedersi quale sia il ruolo delle istituzioni e delle politiche pubbliche nella ideazione, gestione e valutazione dell'offerta di attività formative.

**TABELLA 1. TIPOLOGIA DI ENTI CHE PRODUCONO BENI E SERVIZI FORMATIVI IN ITALIA E NUMERO PERCENTUALE DI PARTECIPANTI AD ATTIVITÀ DI FORMAZIONE NON FORMALE EROGATE DA CIASCUN ENTE**

Provider	Italia %	EU28 %
Commercial institutions	9.2	9.4
Employer	32.8	35.4
Employer's organisations	7.5	4.2
Formal education institution	12	7.6
Individuals	3.2	6
Other	7.8	6.3
Non-commercial institutions	5.9	3.4
Non-formal E&T institutions	17.8	17.7
Non-profit associations	3.2	6.7
Trade unions	0.6	1.1

Fonte: Federighi per European Commission, 2020b (op. cit. in Federighi, 2020, pp. 88-89)

Dalla Tabella 1 si evince l'esistenza di un ampio insieme di provider, legati da determinati rapporti economici in senso lato (compresa l'economia sociale), da cui dipende l'insieme delle operazioni relative alla produzione ed all'accesso alle attività ed ai servizi dell'educazione degli adulti. Si tratta di un insieme che, al di là delle autorappresentazioni, rivela l'esistenza di un luogo in cui domanda e offerta di formazione si incontrano. In altri termini, siamo di fronte ad un variegato mercato della formazione degli adulti in cui quasi il 50% dei partecipanti si rivolge a provider costituiti da imprese, enti commerciali e associazioni imprenditoriali. Nell'educazione degli adulti

le organizzazioni pubbliche hanno una capacità ridotta di attrazione, per di più con prospettive di probabile declino (tenuto conto che in Italia esse rappresentano il 12% in Italia contro il 7,6% in Europa). La capacità di attrazione del settore pubblico è decisamente inferiore anche rispetto a quella dell'associazionismo (26,9% dei partecipanti).

L'insieme dei provider che generano e gestiscono processi di formazione degli adulti ha come elemento unificante la funzione comune svolta: la formazione degli "adult learners". Essi non operano in quanto parte di un sistema generale, con piani generali, con una organizzazione coerente, con servizi comuni e risorse finanziarie certe. La diversità e la competizione o il parallelismo caratterizzano le relazioni tra gli attori. Una recente indagine svolta in dodici paesi europei conferma questa analisi<sup>2</sup>. I luoghi della formazione, o più in generale il luogo in cui domanda e offerta di formazione si incontrano, non hanno una propria coerenza sistematica. Al loro interno si trovano numerosi sistemi, per lo più pubblici, incoerenti e privi di complementarietà, ciascuno con proprie regole e proprie risorse economiche (istruzione, cultura, formazione ambientale, sport, salute, etc.). Laddove si prendano in considerazione gli operatori privati l'utilizzo del concetto di sistema è improprio. Ciascuno opera sulla base di proprie strategie formative ed economiche. Per il finanziamento delle attività possono esistere schemi finanziari regolati e standard (si tratti di regole fiscali, di obblighi, di fondi ad hoc). In generale, l'opinione diffusa è che si tratti di un insieme caleidoscopico in cui gli obiettivi determinati da chi detiene il potere di acquisto o finanziamento delle opportunità formative caratterizza i comportamenti dei diversi attori (provider e adulti). Provider e partecipanti si combinano a seconda della domanda e dell'effettiva capacità dei primi (provider) di fornire opportunità formative rispondenti. Il sistema generale di educazione degli adulti non esiste come realtà intenzionalmente strutturata e governata. Le opportunità formative fornite, la loro mappatura aiutano ad individuare una vasta realtà in cui domanda e offerta di formazione si incontrano in ragione della capacità della domanda espressa dagli adulti di individuare e procurarsi l'offerta più adeguata.

Le dinamiche che ne derivano sono tipiche del libero mercato (Federighi, 2006). L'assenza di sistemi e servizi strutturati che supportino l'espressione della domanda degli strati di popolazione meno favoriti può rappresentare un ostacolo alla loro partecipazione all'educazione degli adulti. D'altra parte, la creazione di subsistemi in cui relegare tali strati di popolazione avrebbe -ed ha- una funzione stigmatizzante e segregante.

Quale è, allora, la soluzione organizzativa che può assicurare le funzioni di inclusione pur senza doversi affidare ad una impalcatura sistemica capace di regolare il mercato dell'educazione?

Per cercare risposte a questo interrogativo proviamo ad analizzare le evidenze emerse dalla citata ricerca svolta recentemente in dodici paesi europei. In particolare, può essere utile capire in che modo è strutturata l'offerta di opportunità formative, un'offerta che come abbiamo detto - pur nelle sue insufficienze - raggiunge ogni anno attorno alla metà della popolazione adulta d'Europa. Come sottolineato, in nessun paese europeo esiste un sistema generale di educazione degli adulti. Tuttavia, dovunque, opera un ampio e variegato numero di provider. Questi paiono operare principalmente all'interno di cluster di settore, a dimensione locale e regionale, anche se appartenenti a reti di relazioni più

estese. I membri del cluster collaborano tra di loro ma sono anche in competizione agendo all'interno di un sistema economico locale e di una più ampia rete di relazioni.

Facciamo riferimento all'idea di "cluster", ripresa dalla teoria economica che studia i sistemi di produzione basati sulla piccola e media impresa. I cluster sono agglomerazioni, spesso a base territoriale, di organizzazioni interconnesse, di fornitori specializzati, di istituzioni, di servizi e organizzazioni impegnati in settori collegati e organizzazioni associate che operano tutti in un particolare campo, e caratterizzate dalla contemporanea presenza di rapporti di competizione e cooperazione. Il cluster ha in sè un valore maggiore rispetto alla somma dei singoli membri che ne fanno parte (Porter, 1998, 2000, 2001).

L'insieme di questi cluster, dinamici, in continua evoluzione ed incremento, animati dai diversi stakeholder e scarsamente aperti alla cooperazione (soprattutto nel campo della pubblica amministrazione), identifica la complessità dell'educazione degli adulti e di come essa è organizzata.

La dinamicità è legata alla caratterizzazione dei cluster che si configurano come gruppi di enti e professionisti che si uniscono, si dividono, si ricostituiscono, si distribuiscono in cluster diversi, per far fronte a domande espresse o per indurre domande di formazione di individui, aziende, comunità. La cooperazione tra cluster è occasionale e non sempre frutto di un disegno. Il modo in cui si organizzano è variegato: dall'essere associazioni regolamentate nel loro modo di agire e di finanziare le loro attività (si pensi ai fondi interprofessionali o alla formazione sulla sicurezza nei luoghi di lavoro) all'essere agglomerati che si danno proprie regole e ambiti di operatività (si pensi alla consulenza nel campo dell'executive education o dell'innovazione).

I cluster di provider di educazione degli adulti operano in numerosi ambiti: lavoro, istruzione, giustizia, difesa, trasporti, sanità, finanza, agricoltura, ecc. In ciascuno di questi ambiti le attività formative si adattano alle dinamiche del rapporto domanda-offerta, nel rispetto delle regole pubbliche o private, determinate in ragione della bable di rappresentazioni dell'educazione degli adulti che ciascuno degli attori adotta nella loro interpretazione della domanda cui dare risposte.

La disarticolazione in cluster favorisce una identità parziale e parcellizzata dei diversi attori. Nell'indagine svolta la diversità di visioni e di percezioni, prima che in ragione del paese di appartenenza, sembra manifestarsi in relazione al settore specifico con cui ciascuno stakeholder o professionista si identifica. È il lavoro svolto a generare l'idea di educazione che accompagna le pratiche (o meglio le narrazioni con cui vengono comunicate). Qualunque sia il paese di appartenenza, i "teacher" tendono a focalizzarsi sulle questioni relative all'insegnamento, mentre i "manager" prediligono soffermarsi su questioni gestionali o organizzative<sup>3</sup>.

Dall'indagine, in particolare, non emerge una visione strategica né emergono comuni orientamenti rispetto al futuro, neppure tra coloro che operano nelle istituzioni pubbliche. Percezioni, visioni sono piuttosto legate alla mission del settore (istruzione, cultura, servizi, politiche sociali, difesa, giustizia, etc.) o alla specifica istituzione di appartenenza.

Da qui la sfida e la domanda generalizzata di politiche pubbliche che orientino e sostengano l'insieme degli attori dei cluster esistenti rispetto alle priorità strategiche rispondenti agli obiettivi di sviluppo di ogni realtà locale e nazionale e rispetto a standard

di qualità dell'offerta di apprendimento appropriati. Regole, servizi comuni e finanziamenti sono gli strumenti su cui convergono le attese di tutti. Questo anche in funzione di una più equa distribuzione delle opportunità di partecipazione alla formazione anche tra il non-pubblico dell'educazione degli adulti.

Ricondurre a sistema, unico e coerente -secondo i modelli propri della logica sistematica- la varietà e numerosità dei cluster e delle organizzazioni attive nel campo dell'educazione degli adulti è compito difficilmente realizzabile per ragioni di sostenibilità delle politiche pubbliche (si pensi alla professionalizzazione dei professionisti) e di razionalizzazione dei compiti degli enti pubblici. La costruzione di un sistema di educazione degli adulti richiama un nostalgico passato che oggi appare legato ad un costrutto desmantizzato e anacronistico perché stenta a riconoscere il ruolo predominante che nell'educazione degli adulti giocano le reti di relazioni e la cooperazione per lo sviluppo di progetti di comune interesse e supporta l'idea di un sistema, difficile da concretizzarsi in tutte le sue componenti (strategie e piani generali, organizzazione, finanziamenti, professionisti, infrastrutture, etc.).

Il ruolo delle politiche pubbliche in chiave di supporto mediante la predisposizione di servizi comuni ai cluster (es. informazione) consente di rileggere in prospettiva realistica quello che le istituzioni a livello regionale e locale possono garantire per l'interesse legato all'abbattimento delle diseguaglianze educative e culturali.

Questo perché le funzioni di base attribuibili alle politiche pubbliche possono essere identificate nelle seguenti: definizione delle priorità, difesa della qualità e garanzia dell'equità. In altri termini, supportare cluster di attori e progetti che mettano in condizione i cittadini – tanto quelli più dotati quanto quelli in condizioni di svantaggio economico, sociale, culturale, economico – di acquisire e produrre conoscenze utili al loro sviluppo intellettuale è quello che dovrebbe animare la definizione di strategie e servizi comuni da parte delle politiche pubbliche. Ai cluster è lasciata la gestione dell'incontro tra domanda e offerta di formazione secondo criteri che garantiscano la qualità dell'offerta (qualità riferita ai *learning outcomes* conseguiti piuttosto che al numero di iscritti paganti) e l'accessibilità di ampi strati di popolazione. La competizione tra cluster riguarda il libero mercato e come tale deve essere alimentata, al pari di altri beni pubblici (es. energia). La funzione che può essere riconosciuta allo Stato è di tipo correttivo ma ci pare azzardato e insostenibile – non solo economicamente – riconoscere allo stesso la capacità di svolgere interventi concorrenziali rispetto ai cluster delle organizzazioni che operano nell'ambito della formazione.

Per le politiche pubbliche si tratta di assumere il compito di promuovere la creazione di reti e costruire la capacità dei cluster e dei membri pubblici e privati che ne fanno parte di creare interventi complementari e coerenti, a garanzia del principio di equità distributiva, pena il rischio di accentuare ed ampliare il “low skills equilibrium” (Finegold & Soskice, 1988)<sup>4</sup>.

Dal punto di vista del soggetto “in formazione” si tratta di creare le condizioni in cui il suo “nomadismo educativo” (Federighi, 2000, pag. 99) trovi destinazioni fertili che gli consentano di controllare e gestire i propri processi formativi nei tempi, luoghi e direzioni

liberamente scelti tra quelli creati dai cluster e sviluppare effettivamente la propria intellettualità.

Lo studio su cui basiamo le nostre riflessioni ha messo in luce come i processi di sviluppo delle opportunità formative dipenda dalla possibilità di correzione di due rilevanti limiti che caratterizzano la situazione attuale dell'educazione degli adulti in Europa e che riguardano la qualità dell'offerta formativa cui abbiamo correlato anche i processi di professionalizzazione dei professionisti della formazione.

### **I limiti dell'offerta di formazione per adulti**

L'offerta di formazione, pur consistente in Europa, è tuttavia ancora insufficiente e incapace di coprire l'intera domanda potenziale. Ciò dipende non solo da fattori strutturali, sovrastanti l'educazione.

La tesi che sosteniamo è che l'esclusione educativa, oltre che da fattori biologici, storici, economici, sia il prodotto di dispositivi di attribuzione dei poteri educativi di costruzione dei propri percorsi di formazione. Chi non li può determinare, rimane escluso dalle opportunità formative. In altri termini, ai soggetti esclusi dal mondo della formazione non è riconosciuta la possibilità di formarsi perché manca loro il potere di far esistere un'offerta rispondente alle loro aspirazioni e alle loro necessità di sviluppo intellettuale (Torlone, 2021).

Chi non ha la possibilità di determinare o almeno orientare contenuti, metodi, sedi, risultati formativi conseguibili in ragione dell'offerta formativa presente in un territorio rimane escluso.

I risultati dell'indagine cui si riferisce questo saggio mostrano come l'attuale equilibrio di poteri educativi produca un'offerta formativa che genera essa stessa processi di esclusione educativa che derivano dai modi in cui gli stakeholder dell'educazione degli adulti operano per impegnarsi a svolgere:

- a. l'analisi della domanda di formazione a livello territoriale
- b. lo sviluppo di servizi comuni alla varietà dell'offerta presente sui territori (informazione, consulenza, orientamento)
- c. la progettazione e realizzazione di attività e servizi di carattere non formale ("leisure activities")
- d. l'elaborazione di una offerta di formazione adeguata ai problemi dei lavoratori con bassi livelli di qualifica
- e. la professionalizzazione degli operatori dell'educazione degli adulti.

Di seguito approfondiamo ciascuna di queste azioni potenzialmente escludenti.

#### *I limiti nell'analisi della domanda di formazione a livello territoriale*

L'analisi della domanda di formazione reale e potenziale presente in un territorio o in un settore economico è oggetto di studi di mercato. L'offerta tendenzialmente si adegua alle esigenze di coloro che hanno la possibilità ed i mezzi di imporre agli attori del mercato della formazione le proprie necessità ed i propri interessi. Questa dinamica porta alla marginalizzazione di coloro che non hanno il potere di orientamento dell'offerta di formazione. Questo può accadere per motivi connessi al potere di acquisto delle persone

(capacità di sopportare i costi della formazione -diretti, indiretti, di opportunità-), oltre che per l'incapacità o impossibilità di esprimere la propria domanda di formazione. Rispetto agli strati meno favoriti della popolazione i dispositivi di analisi e di supporto alla espressione della domanda potenziale di formazione e di una programmazione coerente sono deboli o inconsistenti. I problemi che tali strati vivono non trovano l'apporto di una risposta educativa che ne favorisca la soluzione (Kureková et al., 2013; Cedefop, 2017).

Lo stato di marginalizzazione in cui è tenuta la domanda degli strati di pubblico meno favoriti finisce per essere oggetto di attività, beni e servizi educativi a carattere standardizzato, a basso costo e replicate nel corso degli anni. I processi di discriminazione che ne derivano portano sino all'esclusione dalle attività loro destinate di metodi riservati e ideati per gruppi ristretti di popolazione (es. percorsi di formazione all'innovazione, coaching individuale, benchmarking).

La standardizzazione dell'offerta esclude la possibilità di una sua personalizzazione. Obiettivi, contenuti, temi, tempi, ritmi, stili di apprendimento dei partecipanti non hanno rilievo in fase di programmazione e progettazione dell'offerta. Ciò che prevale è l'attenzione verso ciò che i diversi providers sono in grado di offrire, alle condizioni più vantaggiose per loro stessi. Il focus è sugli interessi dell'offerta, sulla sua replicabilità.

In questo quadro, la valutazione dell'impatto prodotto dalla formazione sulle ragioni che hanno spinto le persone a partecipare diviene una questione che riguarda i singoli, ma non i providers. La relazione tra formazione e processi trasformativi delle condizioni di vita dei partecipanti non è un criterio che influenza la programmazione, soprattutto laddove si tratti di un'offerta standardizzata e non concepita in risposta ad una domanda di uno strato di popolazione. Solamente per i partecipanti con poteri educativi rilevanti l'impatto della formazione può divenire il criterio centrale della valutazione delle attività, che può informarne l'intero svolgimento.

Alla assenza di una preliminare analisi della domanda di formazione degli strati di popolazione meno favorita si accompagna l'assenza di una valutazione di impatto della formazione. A questo si aggiunge una scarsa attenzione ai "risultati di apprendimento" dei partecipanti: ciò che conta non è quello che i partecipanti hanno effettivamente appreso, ma piuttosto la frequenza, la capacità di superare alcune prove di esame, il conseguimento di un titolo o di una certificazione. L'insieme di queste carenze si traduce nell'assenza di elementi di valutazione delle politiche e quindi nella difficoltà di fondare le decisioni e gli obiettivi programmatici delle politiche pubbliche su dati di fatto, sui risultati conseguiti e, su questa base, operare per il miglioramento dell'offerta e della sua efficacia<sup>5</sup>.

### *La scarsità di attività e servizi di carattere non formale ("leisure activities")*

La prevalenza di attività e servizi standardizzati comporta la scarsità di un'offerta di progetti integrati in cui la formazione non mira al conseguimento di certificazioni o qualifiche, ma alla soluzione di problemi, al mettere in condizione la popolazione di migliorare le proprie condizioni di vita e di lavoro attraverso la formazione. A questo fine servono progetti capaci di mettere le persone in condizione di superare l'insieme degli ostacoli che si frappongono al loro accesso alla formazione. La storia dell'educazione degli adulti mostra come ciò dipenda dalla combinazione di diverse misure (sostegno al reddito,

abitazione, socializzazione, protezione, salute, etc.). A questo scopo è essenziale poter contare su attività di educazione degli adulti a carattere non formale o incorporato, complementare rispetto ad altri tipi di interventi rivolti a specifici target di popolazione. In questi casi le attività educative si affidano a modalità ricreative e culturali il cui obiettivo è sviluppare nell'immediato il piacere di apprendere, oltre che la sua utilità.

La tendenza a promuovere questo tipo di offerta formativa a favore degli strati di popolazione meno favoriti pare essersi affievolita. Le politiche attive del lavoro o le stesse attività formative previste per legge a favore degli immigrati sono prevalentemente orientate verso l'offerta di corsi standardizzati. In Italia, la presenza di progetti integrati è riscontrabile nelle attività del volontariato o in taluni progetti finanziati dal Fondo Sociale Europeo.

### *I limiti delle “outreach activities”*

La debolezza di azioni volte alla conoscenza della domanda di formazione rende poi più ardua la progettazione e l'offerta di attività costruite per rispondere a tale domanda soprattutto laddove si tratti di strati di popolazione meno favoriti. Questo costituisce di per sé un ostacolo alla promozione di “outreach activities”, ovvero di attività capaci di motivare la partecipazione alla formazione in ragione del raggiungimento di un qualche livello di consapevolezza dei benefici attesi.

Il problema è in parte dovuto all'assenza o alla debolezza dei servizi di sistema che dovrebbero farsi carico di tale compito (ci riferiamo ai servizi di informazione, orientamento e consulenza). L'ostacolo principale è dovuto all'assenza di un processo strutturato che va dalla analisi della domanda della popolazione e passa per la costruzione di una risposta formativa, magari affidata ad un percorso di negoziazione fondato sulla partecipazione degli stessi adulti. In queste condizioni, l'informazione e l'orientamento -quando attivati- finiscono per svolgere funzioni di “campagne di iscrizione”, di attrazione, di marketing dell'offerta formativa gestita dalle singole organizzazioni pubbliche e private. Va detto che la soggezione al marketing dell'educazione è più forte per gli strati di popolazione sprovvisti di capacità di *self directed guidance* (Federighi et al., 2021) e di *self directed learning*. Per questi strati di popolazione l'esistenza di “outreach activities” è ancora più importante e complessa. Per loro, orientamento, consulenza e supporto devono essere servizi a carattere trasversale, che hanno per oggetto i diversi aspetti di vita (es. malattie fisiche e mentali, alloggio, permesso di soggiorno, detenzione, mancanza di reti, mobilità, etc.). Per questo la domanda di “outreach activities” degli adulti con bassi livelli di scolarizzazione, ovvero il loro bisogno di costruire un progetto di vita personale e professionale attraverso un percorso formativo e di utilizzo consapevole dei servizi del territorio, è continua, costante, attraversa le diverse fasi della loro vita e tutti i momenti della fruizione dei servizi formativi. Essa non riguarda solo l'accesso alle attività formative.

Informare, orientare, motivare, stimolare l'interesse per il conseguimento dei risultati trasformativi attesi dall'adulto sono azioni che non solo vanno a vantaggio dei futuri partecipanti. Esse servono anche a irrobustire la capacità di provider e professionisti di comprendere la domanda di formazione dell'adulto e la sua complessità legata a fattori

visibili di carattere economico e a quelli invisibili di carattere sociale, culturale, familiare al fine di costruire attività educative che facilitino la gestione di microtransizioni o criticità che alimentano la sua vita in un dato momento storico su uno spazio territoriale definito.

### *La scarsa correlazione dell'offerta con i problemi dei lavoratori con bassi livelli di qualifica*

Una particolare attenzione deve essere rivolta anche verso il rapporto tra l'offerta di educazione degli adulti e la domanda formativa reale e potenziale dei lavoratori con bassi livelli di scolarizzazione e qualifica. Dovunque il rapporto tra educazione degli adulti e mondo del lavoro è giudicato insufficiente. L'offerta di attività che conducono a qualifiche professionali richieste dal mercato del lavoro, seppur in dimensioni e qualità insufficienti, esiste. Il sistema pubblico e i sistemi formativi aziendali provvedono a questo compito. Manca invece una attenzione rivolta alla domanda formativa dei lavoratori in condizioni o a rischio di povertà educativa.

Le sole opportunità offerte sono quelle di "upskilling" ovvero di adeguamento delle competenze degli strati più sfavoriti dei lavoratori alle evoluzioni dei processi produttivi e tecnologici. L'offerta in questo caso è funzionale a supportare processi di professionalizzazione dei lavoratori più svantaggiati.

Le attività di "reskilling" sono invece volte a far acquisire al lavoratore nuove competenze, sempre di carattere professionalizzante, per poter svolgere un nuovo lavoro all'interno della stessa impresa.

In entrambi i casi si tratta di un'offerta fortemente legata alle esigenze produttive delle organizzazioni oppure alla formazione obbligatoria e meno alla domanda individuale dei lavoratori.

Nonostante si tratti di processi formativi a beneficio del sistema produttivo la partecipazione dei *low skilled* è fortemente limitata. Essi costituiscono una porzione dei partecipanti nettamente inferiore al loro peso quantitativo all'interno della forza lavoro e l'andamento della loro inclusione risulta essere stagnante, privo di una tendenza al miglioramento.

Le diseguaglianze educative si aggravano in ragione delle dimensioni delle organizzazioni essendo le micro, piccole e medie imprese quelle meno strutturate per fare formazione ai propri lavoratori<sup>6</sup>.

La tendenza rischia di essere quella di mantenere questi strati di popolazione all'interno della loro "low skills trap" (OECD, 2019; Burdett e Smith, 2002) senza alternative formative diverse da quelle offerte dalle organizzazioni di appartenenza.

### *La scarsità di professionisti dell'educazione degli adulti*

La presenza di professionisti con un adeguato livello di professionalizzazione e cui è data la possibilità di operare in condizioni di lavoro favorevoli costituisce la chiave di volta del futuro dell'educazione degli adulti in tutti i paesi d'Europa. La questione della professionalità e del riconoscimento del ruolo professionale degli operatori è considerata rilevante quanto quella relativa ai finanziamenti.

Per il 51,6% dei partecipanti all'indagine, nel 2030 è probabile che i professionisti delle organizzazioni dell'educazione degli adulti saranno più qualificati o lo saranno

indubbiamente. Il 75,3% ritiene che poter contare su forza lavoro con alti livelli di professionalizzazione avrà un rilevante impatto sulla sostenibilità delle trasformazioni attese entro il 2030. Professionalità e ruolo professionale degli operatori costituiscono le principali preoccupazioni della grande maggioranza degli stakeholder locali e regionali. La formazione iniziale e continua degli operatori dell'educazione degli adulti è una priorità ampiamente condivisa (62,8% del campione), ostacolata dal mancato sviluppo di una forza lavoro competente<sup>7</sup>.

Tale problema è aggravato dalle distorsioni che dovunque caratterizzano la selezione in ingresso dei nuovi assunti. Questa non si basa sulla valutazione del possesso di competenze specialistiche: "Many adult educators are not qualified and they work because there is the need. This will lead to big gaps in professionalism" (dalla sezione qualitativa del questionario somministrato).

La aleatorietà dei processi di reclutamento è probabilmente sia favorita dall'assenza di una adeguata presenza nel mercato del lavoro di professionisti della formazione, dotati di competenze teorico-pratiche richieste dalla professione nelle sue diverse articolazioni e livelli. Questo spiega la diffusione di opinioni quali: "To some extent I think some of the workforce is too far away from the actual activity and lack the knowledge of how things are delivered to the participants" (dalla sezione qualitativa del questionario somministrato).

D'altro canto, si tratta di una professione complessa, che interpreta, progetta, gestisce e valuta i processi formativi di un'ampia varietà di tipi di popolazione, organismi, comunità e rispetto ad una vasta gamma di problematiche sempre in evoluzione. A questo vanno ad aggiungersi le sfide innovative che il lavoro formativo deve affrontare nei contenuti e nei metodi (valga a titolo di esempio la sfida digitale). Per questo è opinione diffusa che: "Supports need to be provided for a workforce that is constantly having to adapt to a changing world. Changes are accelerating and the need for people working in adult education to be flexible and resilient is only going to get more important over the short to medium term" (dalla sezione qualitativa del questionario somministrato).

### *Lo status dei professionisti*

Oltre alle competenze professionali, anche i processi di professionalizzazione della varietà di operatori appartenenti ad un'area professionale così ampia richiedono particolare attenzione, in riferimento a diversi fattori quali:

- il rafforzamento del loro status professionale,
- il riconoscimento dello status anche attraverso strumenti giuridici,
- il miglioramento delle condizioni economiche,
- l'introduzione di standard di base per l'accesso alla professione,
- il miglioramento delle condizioni di lavoro.

Questa è l'opinione diffusa sia tra i politici che tra i professionisti e non solo di quelli provenienti da contesti in cui i partecipanti testimoniano che il ruolo dei professionisti della formazione riceve una "poor recognition at national and regional level", e che legittimano espressioni tipo "we are absolutely invisible"<sup>8</sup>. Si tratta di una esigenza che, anche nelle realtà dove l'educazione degli adulti è più sviluppata unitamente all'attrazione di nuovi e giovani professionisti, dotati di elevati livelli di competenze specialistiche,

richiede il rafforzamento della figura professionale, ottenuto anche attraverso strumenti legislativi che ne definiscano e proteggano la qualità ed il prestigio. Allo stesso tempo il rafforzamento del processo di professionalizzazione deve includere anche il miglioramento delle condizioni salariali e di lavoro in generale (finanziamenti adeguati, organizzazione, funzioni sociali, qualità dell'organizzazione e dei sistemi). Questo è fondamentale per superare il “low level of social and economic recognition recognized to the adult education professional” (dalla sezione qualitativa del questionario somministrato).

### **La sfida del *learning exclusion equilibrium* per le politiche pubbliche**

Come abbiamo visto, lo sviluppo dell'educazione degli adulti non è un risultato che può essere garantito dalla naturale evoluzione delle attuali dinamiche operanti nel mercato dell'educazione.

Tali dinamiche sono, almeno in parte, esse stesse responsabili dei processi di esclusione che, seppur in misura diversa, caratterizzano la realtà dell'educazione degli adulti in tutti i paesi europei.

Se guardiamo ai dati di tendenza vediamo come lo stato attuale sia il risultato di un processo di stagnazione oramai storico. Nel corso dell'ultimo decennio, nonostante Piani, Agende, Programmi straordinari la partecipazione all'educazione degli adulti non ha subito variazioni significative, ma un andamento discontinuo. In particolare, la partecipazione dei cittadini meno favoriti è rimasta ancorata a livelli minimali (in Italia attorno al 2% della popolazione di riferimento, Eurostat-Adult Learning Statistics-Labour Force Survey, 2021).

Si tratta di un dato che non può essere attribuito esclusivamente alla qualità dell'offerta. Esso dipende anche da fattori “macro”, quale, ad esempio, la domanda di competenze espressa da una realtà locale e dal suo mercato del lavoro, ovvero dalla necessità presente in un contesto territoriale di disporre di individui con livelli alti, medi, bassi di scolarizzazione o qualifiche. Se la domanda di persone con basso tasso di scolarizzazione è elevata è ragionevole ritenere che la loro partecipazione all'educazione degli adulti non sia incoraggiata.

Senza agire con correttivi su tali dinamiche avremo una situazione caratterizzata da equilibri raggiunti su livelli distributivi determinati dalla domanda del mercato del lavoro. Ciò produce processi di esclusione che si consolidano una volta trovato il “giusto” *learning exclusion equilibrium*.

L'idea di “*learning exclusion equilibrium*” aiuta a comprendere le ragioni della stagnazione dei livelli di partecipazione all'educazione degli adulti. Essa è tipica di una “situation in which an economy (largely manufacturing) becomes trapped in a vicious circle of low value added, low skills and low wages” (Wilson e Hogarth, 2003, p. vii). Ciò accade dovunque esista una condizione in cui una debole domanda di competenze da parte del mondo delle imprese è accompagnata da una scarsa attenzione da parte delle politiche pubbliche al tema. Il che significa che stato e imprese contribuiscono ad una debole offerta di competenze per i cittadini e alla scarsa propensione di giovani e adulti ad investire in interventi formativi. In questa situazione l'economia e la società sembrano

essersi adattate alla diffusa presenza di adulti con bassi livelli di scolarizzazione e qualifiche, la cui formazione è affidata alla casualità dei processi di educazione informale e a interventi a carattere compensativo (es. formazione obbligatoria sul lavoro).

Il *learning exclusion equilibrium* è prodotto sia dai fattori che determinano la domanda di lavoro competente espressa dal mercato del lavoro, sia dalla offerta di competenze presente in un territorio e che costituisce un prerequisito per la crescita di una economia che punti sullo sviluppo di competenze.

In un simile contesto l'offerta di opportunità di educazione degli adulti non può essere guidata solamente dalla domanda di competenze espressa dal mercato del lavoro. Limitandone gli orizzonti alla professionalizzazione funzionale alla attuale domanda, le prospettive di partecipazione degli adulti appartenenti a strati di popolazione meno favoriti dipenderebbero dalle dinamiche del *learning exclusion equilibrium*. Le loro speranze di inclusione e partecipazione debbono prendere in considerazione le esigenze di sviluppo intellettuale di tali cittadini come individui e come gruppo sociale organizzato, come soggetto collettivo.

Per questo è necessario che l'educazione degli adulti cambi il suo focus di azione e lo identifichi con la promozione dei processi di inclusione educativa volta a:

- a. favorire la creazione di cluster di organizzazioni a livello locale in grado di attrarre e motivare gli strati meno favoriti della popolazione
- b. costruire la capacità dei cluster locali di ideare e gestire un'offerta adeguata e coerente rispetto alla domanda reale e potenziale dei soggetti in condizioni e a rischio di povertà educativa
- c. promuovere la costruzione di “skill intelligence builder” e di “skill developer” in grado di liberare la domanda di formazione del più ampio numero di adulti e gestire i loro processi formativi per supportare lo sviluppo della loro intellettualità.

Lo studio che abbiamo svolto ha messo in luce come i processi di sviluppo delle opportunità formative dipendano dalla possibilità di correzione dei rilevanti limiti che caratterizzano la situazione attuale dell'educazione degli adulti in Europa e che riguardano la qualità dell'offerta formativa cui abbiamo associato i processi di professionalizzazione dei professionisti della formazione.

Si tratta di priorità necessarie ma non sufficienti e la cui attuazione è fortemente determinata dalla disponibilità di risorse pubbliche e private.

## Note

- (1) Il dato sulla partecipazione rilevato nel 2016 dalla *Adult Education Survey* su un periodo più esteso (dodici mesi antecedenti la rilevazione) è del 43,7% della popolazione europea degli adulti (di età compresa tra i 25 ed i 64 anni). In Italia il dato è pari al 41,5%. Le rilevazioni della partecipazione degli adulti (di età compresa tra i 25 ed i 64 anni) ad attività formative svolte a livello europeo sono di due tipi e con periodi di riferimento differenti: la *Labour Force Survey* riguarda la partecipazione nelle quattro settimane precedenti la rilevazione. La *Adult Education Survey* copre un periodo più esteso perché rileva la partecipazione negli ultimi dodici mesi antecedenti la rilevazione e viene svolta ogni 5-6 anni (l'ultima rilevazione è del periodo Luglio 2016-Marzo 2017).
- (2) Il saggio mira a riflettere sull'organizzazione dell'educazione degli adulti a livello locale e territoriale utilizzando la ricerca svolta nel 2021 dall'*European Association of Education for Adults* (Eaea) e dalla *European Association for Regional and Local Authorities in Lifelong Learning* (Earlall) in dodici paesi dell'Unione europea. La ricerca ha come oggetto l'individuazione delle sfide e delle opportunità che l'educazione degli adulti si trova ad affrontare a livello regionale e locale e del modo in cui in essa opera l'insieme degli attori locali. Alla ricerca hanno preso parte 241 persone, tra rappresentanti delle istituzioni locali e regionali e professionisti dell'educazione degli adulti. Per una analisi più approfondita dei dati e dei metodi utilizzati si rinvia ai Rapporti di ricerca (Eaea-Earlall, 2022a, 2022b). Nel presente articolo prendiamo in considerazione solo una parte dei risultati emersi che sono pertinenti con il tema della Call for papers della Rivista. L'insieme delle interpretazioni proposte in questo saggio si fonda su dati quantitativi e qualitativi prodotti dalla ricerca. I riferimenti sono esposti nel testo o in nota in ragione di criteri meramente espositivi.
- (3) Questa tendenza si registra in particolare nelle domande aperte del questionario somministrato al campione di politici e professionisti in Europa.
- (4) Il “low skills equilibrium” descrive la situazione per cui a livello nazionale e locale la debolezza delle politiche educative e formative e la configurazione sociale ed economica di un territorio sono non solo la conseguenza ma anche la causa di uno scarso livello di sviluppo economico (Finegold & Soskice, 1988). Questo perché la domanda di competenze di basso livello da parte delle imprese è allineata a politiche ed interventi pubblici che stentano a contrastarla attivando processi di polarizzazione del mercato del lavoro. Questo vuol dire che “the supply of skills is low; but so too are employer demands for skills, with occupational structures being skewed towards comparatively high employment demand in lower skilled occupations. There is a relative match between supply and demand, an equilibrium, but the position is sub-optimal as it tends to be associated with lower wages and weaker economic performance” (Sissons, 2020, p. 7).
- (5) “Evaluation is often the basis of new policy or initiatives, but at the same time, some policy initiatives are put into place with little or no empirical evidence to support it.” (dalla sezione qualitativa del questionario somministrato).
- (6) “More needs to be done with employers about the importance of training the actual or future workforce. Many big employers understand this, but work needs to be done with SMEs to help them in recognising that investment in staff training (in time and financial resources) brings rewards to the company” (dalla sezione qualitativa del questionario somministrato).
- (7) Un altro rispondente rileva: “An adequate commitment to guarantee the development of skilled adult education workforce is missing”.
- (8) Tali posizioni emergono dalla parte qualitativa del questionario somministrato.

## Bibliografia

- Burdett K., & Smith E. (2002). The low skill trap. *European Economic Review*, 8(46), 1439-1451.
- Cedefop (2017). *Investing in skills pays off: the economic and social cost of low-skilled adults in the EU*. Cedefop research paper. No. 60. Publications Office, Luxembourg.
- Eaea-Earlall (2022a), *Survey on adult learning and education policies and practices. Opinions of European regional and local stakeholders*, <https://regalenetwork.eu/> (15/04/2022).
- Eaea-Earlall (2022b), *RegALE study on Challenges and Opportunities of Adult Education in the Cities and Regions. Report with quantitative and qualitative data collected in the Survey*, <https://regalenetwork.eu/> (15/04/2022).
- European Commission (2020a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on achieving the European Education Area by 2025*, Brussels, 30.9.2020, COM(2020) 625 final, <https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/communication-european-education-area.pdf> (15/04/2022).
- European Commission (2020b). *Adult Learning Statistical Country Report – Italy. A country report drawing on statistical data relating to participation in, and the financing of adult learning. Ecorys for the European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Directorate E – Skills, Unit E.3 – VET, apprenticeships & adult learning*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2015). *An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe*, [http://ec.europa.eu/epale/sites/epale/files/all\\_in-depth\\_analysis\\_of\\_adult\\_learning\\_policies\\_and\\_their\\_effectiveness\\_in\\_europe\\_12.11.2015.pdf.pdf](http://ec.europa.eu/epale/sites/epale/files/all_in-depth_analysis_of_adult_learning_policies_and_their_effectiveness_in_europe_12.11.2015.pdf.pdf) (15/04/2022).
- Eurostat 2021, *Adult Participation in Learning*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_04\\_60/settings\\_1/bar?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_60/settings_1/bar?lang=en) (15/04/2022).
- Federighi, P. (2020). Margini di autonomia relativa delle Università, mercato della formazione e mercato del lavoro dei professionisti dell'educazione e della formazione. *Nuova Secondaria*, 10, 85-97.
- Federighi, P. (2006). *Liberare la domanda di formazione*. Edup, Roma.
- Federighi, P. (1999). *Glossary of Adult Learning in Europe*. Hamburg-Unesco UIE, <https://www.orientamentoirreer.it/sites/default/files/strumenti/01%20glossario%20adulti%20federighi%20EURYDICE%202000.pdf> (15/04/2022).
- Federighi, P., Del Gobbo, G., & Frison, D. (2021). Un dispositivo di self-directed guidance per orientare alle professioni educative. *Educational Reflective Practices*, 1/2021, 25-36.
- Finegold, D., & Soskice, D. (1988). The failure of training in Britain: Analysis and prescription. *Oxford Review of Economic Policy*, 4(3), 21–53.
- Kureková, L., Haita, C., & Beblavý, K. (2013). *Being and becoming low-skilled: a comprehensive approach to studying lowskillness*, NEUJOBS, Working Paper; No 4.3.1.
- Oecd (2019). *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning*, <https://www.oecd.org/els/emp/engaging-low-skilled-adults-2019.pdf> (15/04/2022).

- Porter, M.E. (2001). Regions and the New Economics of Competition. In A.J. Scott (ed.), *Global City Regions* (pp. 139-152). Oxford University Press, Oxford.
- Porter, M.E. (2000). Location, Clusters and Company Strategy. In G.L. Clark, M.S. Getler, & M.P. Feldman (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Geography* (pp. 253-274). Oxford University Press, Oxford.
- Porter, M.E. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 77-90.
- Sissons, P. (2020). The local low skills equilibrium: Moving from concept to policy utility. *Urban Studies Journal*, 1-18.
- Torlone, F. (2021). *Low skilled e politiche per l'educazione degli adulti*. EditPress, Firenze.
- Wilson, R., & Hogarth, T. (2003). *Tackling the low skills equilibrium: a review of issues and some new evidence*, Department of Trade and Industry, London, [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/ier/publications/2003/wilson\\_et\\_al\\_2003\\_low\\_skills.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/ier/publications/2003/wilson_et_al_2003_low_skills.pdf) (15/04/2022).