

Francesco Lauria - Roberto Pettenello
*Apprendimento permanente: storia e attualità
di un concetto da tradurre nella realtà*

«Since life means growth, a living creature lives as truly
and positively at one stage as at another,
with the same intrinsic fullness and the same absolute claims.
Hence education means the enterprise of supplying the conditions
which insure growth, or adequacy of life, irrespective of age»

J. Dewey, *Democracy and Education*, 1916

1. L'apprendimento permanente e il Novecento

L'idea o, meglio, il concetto di apprendimento durante tutto l'arco della vita non risale, come spesso si pensa, agli inizi del secolo Ventunesimo, ma, almeno, agli albori del secolo precedente, anche se, a dire il vero, la consapevolezza che gli esseri umani (o almeno alcuni gruppi privilegiati) abbiano la necessità di apprendere per tutta la vita, è riscontrabile in letteratura fin dai tempi di Platone. Oltre alla citazione di J. Dewey che apre questo scritto, è possibile considerare anche altri documenti di inizio Novecento, come il seguente – intitolato *Adult Education Committee* – a cura del Ministero Britannico della ricostruzione e risalente al 1919:

«Adult education must not be regarded as a luxury for a few exceptional persons here and there, not as thing which concerns a short span of early manhood, but that adult education is a permanent national necessity, an inseparable aspect of citizenship, and therefore should be both universal and lifelong».

D'altronde il tema dell'alfabetizzazione e dell'educazione degli adulti è antico e strettamente collegato al nascere dell'associazionismo operaio: dap-

La riforma del mercato del lavoro: un punto di vista formativo

prima attraverso le Società di Mutuo Soccorso, successivamente attraverso le leghe di resistenza, fino alla costituzione, in Italia, delle Camere del Lavoro agli inizi del Novecento. Se prendiamo in considerazione il nostro Paese, è utile ricordare che, in occasione del I Congresso delle Società degli operai dello Stato, svoltosi ad Asti nel 1853, il primo quesito proposto alla discussione fu: «*quale istruzione convenga agli operai e quali i mezzi più accoppiati per conseguirla*» con la deliberazione di richiedere l'istituzione di scuole serali e domenicali. Significativo è poi il regolamento dei congressi delle società operaie, approvato al congresso di Genova del 1855:

«scopo principale del congresso si è di promuovere il benessere morale e materiale della classe operaia per mezzo dell'istruzione e del mutuo soccorso; propagare cognizioni utili di economia sociale e privata relativamente alle condizioni delle classi industriali e operaie; accomunare le cognizioni pratiche delle diverse società per utilizzarle nel generale interesse».

È importante ricordare anche che le società operaie erano altresì luoghi di socialità, organizzazione del tempo libero, di attività culturali e, soprattutto, di alfabetizzazione. La popolazione lavoratrice era, infatti, ampiamente esclusa o marginalmente toccata dal sistema di istruzione. Nel periodo in questione si diffondono, nel nostro Paese, numerose istituzioni per lo sviluppo dell'istruzione popolare, si pensi: alla Società umanitaria (1893), al Touring club (1894), alle Università popolari (inizi del secolo), alle Scuole per i contadini (a partire dal 1904), all'Unione italiana dell'educazione popolare (1908), alla Federazione italiana delle biblioteche popolari (1908), all'Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno (1910), al Gruppo di azione per le scuole del popolo (1912). Dopo la prima guerra mondiale, anche a seguito della decisione degli Stati Uniti di limitare le quote degli emigranti nel loro territorio, accogliendo solo coloro che erano in grado di superare un'elementare prova di lettura e scrittura, venne approvato il 2 settembre 1919 un decreto (il cosiddetto «decreto Baccelli») che istituiva un Ente per l'istruzione degli adulti analfabeti. Secondo un commentatore autorevole come il Nencini¹ nell'in-

¹ A. Nencini, *La lotta contro l'analfabetismo e le sue fasi*, in *Manuale di Educazione Popolare*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1950.

Francesco Lauria - Roberto Pettenello - Apprendimento permanente

verno del 1920, su iniziativa del Commissariato generale dell'emigrazione, furono aperte e fatte funzionare circa 800 scuole serali per adulti. Una situazione di particolare sviluppo dell'educazione degli adulti può essere riscontrata a Milano, allora epicentro dello sviluppo industriale nazionale. Già nel 1917, Antonio Gramsci propose la costituzione a Torino di un'associazione proletaria di cultura e affermò la necessità di integrare l'azione politica ed economica con un organismo di attività culturale. È importante porre in evidenza e in relazione sia il costituirsi di strutture formative nelle quali il lavoratore entrava, potenzialmente, in possesso degli strumenti culturali e professionali, sia il processo che portava all'organizzazione di occasioni e opportunità nelle quali i lavoratori tendevano a educarsi nei propri motivi di sviluppo. Nel pensiero gramsciano, infatti, i problemi dell'educazione in età adulta si qualificano al di là della questione irrisolta dell'istruzione e del superamento dell'analfabetismo, ovvero della soddisfazione individuale delle esigenze di sviluppo culturale. La centralità dell'educazione degli adulti si collega alle lotte e alle riflessioni di quegli anni, acquistando un senso nuovo: il tema dell'educazione attiva che assume un significato positivo e diretto ai processi formativi che i lavoratori non subiscono, ma dimostrano di saper gestire e controllare, andandosi a collegare direttamente al tema del ruolo direttivo nella produzione della classe operaia e dei Consigli di gestione. L'educazione degli adulti si connette quindi alla tematica della democrazia industriale come base di una rinnovata democrazia sociale. Il tema dell'educazione degli adulti e della rieducazione della nazione trascorso il ventennio fascista, è significativamente presente durante la Resistenza. Un esempio interessante, è quello della Repubblica liberata dell'Ossola (10 settembre - 23 ottobre 1944) dove, nel campo dell'istruzione, venne costituito il sindacato dei maestri e una commissione, che preparò i programmi per il nuovo anno scolastico di cui si riporta, a titolo esemplificativo, un estratto:

«le parole educare e rieducare che tutti oggi pronunciano significano questo: bisogna spiritualmente rifare l'Italia preparando gli italiani a essere sé stessi con piena coscienza della grande trasformazione che si sta svolgendo nella società europea e negli Stati di tutto il mondo [...]. Nell'insegnamento sia seguito uno spirito umanistico. Non nel senso di formare una scuola esclusivamente clas-

La riforma del mercato del lavoro: un punto di vista formativo

sica o aristocratica, ma nel senso di sviluppare armonicamente e per gradi tutte le forme dello spirito che innalzano e temprano l'uomo».

Nel corso degli anni Cinquanta inizia a diffondersi la consapevolezza che

«la diffusione del taylorismo, unitamente all'assenza di un'antropologia forte, che riconosca ed affermi il valore di colui che lavora in quanto persona, e al potere indiscusso ed indiscutibile dei giganti finanziari sostenuti da una classe imprenditoriale in grado di gestire, sia la formazione dell'élite, che delle maestranze, finiscono con il sancire, nella prima metà del xx secolo, la netta divaricazione tra pensiero pedagogico ed operatività formativa»².

Negli anni Cinquanta e nei primi anni Sessanta, età di ricostruzione post-bellica, da una parte, la strutturazione e l'organizzazione del mercato del lavoro (con particolare riferimento alla filiera produttiva industriale) subiscono comunque profondi cambiamenti a seguito dell'introduzione di nuove tecnologie tese a snellire il lavoro a catena, fino a sperimentare i primi processi di automazione. Dall'altra, il desiderio di elevare la condizione di un uomo depresso e svuotato dalle brutture del conflitto mondiale, insieme alla volontà di volgersi in direzione della costruzione di un'identità attiva, libera dalle secche dell'immobilismo e pronta a costruire autonomamente la strada per un futuro migliore, determinano l'innalzamento del livello base di istruzione popolare e il mutamento di percezione circa il ruolo del lavoratore.

Nel 1965 l'Organizzazione internazionale del lavoro, nel quadro della propria Conferenza internazionale, approvò una risoluzione nella quale si affermava l'opportunità di operare affinché

«i lavoratori abbiano la possibilità di avvalersi delle diverse forme di congedi retribuiti per motivi di studio, distinti dai congedi retribuiti per ferie, in modo da consentire loro di completare la propria educazione e formazione, incoraggiandoli in tal senso, perché possano svolgere i propri compiti professionali e assumere le proprie responsabilità di membri delle comunità».

² J. Dewey, *Democrazia ed educazione*, La Nuova Italia, Firenze 1949.

Francesco Lauria - Roberto Pettenello - Apprendimento permanente

Come riportato da Lucio Pagnoncelli³, il problema fu ulteriormente dibattuto in sede ILO, in particolare in occasione della 59^a sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, nel corso della quale furono approvate a larghissima maggioranza una raccomandazione e una convenzione che valorizzavano il tema dei congedi retribuiti per motivi di studio come elementi indispensabili nel quadro di un sistema di promozione dell'educazione permanente. Anche in sede OCSE e UNESCO si susseguirono varie prese di posizione a favore della promozione di un sistema di educazione ricorrente. Molti Paesi, inoltre, sia per legge, sia tramite la contrattazione sindacale, introdussero forme di congedo retribuito per motivi di studio. In molti casi, però, queste innovazioni erano legate a opportunità incentrate soprattutto sugli aspetti relativi alla qualificazione e alla formazione professionale: in questo senso possono essere collocate la legge francese sulla qualificazione dei lavoratori del 1963 e la legge inglese dell'anno successivo che introdusse la possibilità di seguire attività di formazione professionale durante le ore lavorative. Analoghe misure furono sviluppate, ad esempio, negli Stati Uniti, in Belgio, in Germania occidentale e in Svezia. Particolarmente significativa, infine, fu una seconda legge francese del 1971 sulla formazione professionale e continua dei lavoratori (conseguente a un accordo risalente all'anno precedente fra le parti sociali) che suscitò un ampio dibattito su questi temi nel Paese d'Oltralpe. Risale poi al 1972 il Rapporto Faure, intitolato *Learning to be* con il quale l'Istituto per l'educazione dell'UNESCO iniziò a concentrare politiche e ricerche sull'educazione permanente.

Del tutto peculiare, in Italia, è stata l'esperienza delle "150 ore" per il diritto allo studio⁴. Quello delle cosiddette "150 ore", insieme all'ap-

³ L. Pagnoncelli, *Le 150 ore*, La Nuova Italia, Firenze 1977.

⁴ La sperimentazione delle 150 ore per il diritto allo studio prese avvio nell'ambito del contratto di lavoro dei metalmeccanici siglato nell'aprile 1973, che consentiva la fruizione di un massimo di 150 ore di permessi retribuiti, con il fine di favorire la crescita dei lavoratori, una loro migliore partecipazione alla vita sociale oltre che il conseguimento del titolo di scuola media inferiore. Si veda in particolare F. Lauria, *Le 150 ore per il diritto allo studio. Analisi, memorie, echi di una straordinaria esperienza sindacale*, Edizioni Lavoro, Roma 2012.

La riforma del mercato del lavoro: un punto di vista formativo

porto sindacale nell'educazione e formazione degli adulti, è uno dei temi "rimossi" della memoria sindacale. Ricostruire orizzonti ideali, modalità, percorso, declino di questa importante esperienza collettiva, che ha coinvolto, nel corso di 25 anni, oltre un milione e mezzo di lavoratori, e ha inciso fortemente sulle vite delle persone stesse, sul movimento sindacale e sull'istituzione scolastica, permette di riflettere anche sulle attuali dinamiche dell'educazione degli adulti. Le 150 ore realizzarono, almeno per alcuni anni, una peculiare scommessa nella rinegoziazione collettiva della risorsa tempo, una scommessa in grado di ridefinire, anche nel lavoro, nel pieno del Novecento taylorista, i canoni del benessere materialistico e produttivistico. Ma furono anche una grande scommessa del movimento operaio (coadiuvato dai sindacati degli insegnanti medi) sulla democratizzazione della scuola. Non è un caso che grande influenza sul movimento di emancipazione delle 150 ore ebbe un testo come *Lettera a una professoressa* di Don Lorenzo Milani e dei ragazzi della Scuola di Barbiana. Quando, nel 1974-75, si raggiunse la piena operatività dell'esperienza, i sindacati si impegnarono a fondo in questo ritorno a scuola di centinaia di migliaia di lavoratori e lavoratrici per almeno un decennio. Si entrò anche nelle aule universitarie, si fecero sperimentazioni professionali, si mobilitò un'intera generazione di insegnanti. Ma quali furono le ragioni del successo di questa scommessa sindacale? Lo spiega Bruno Manghi:

«La scommessa fu vinta quasi ovunque anche perché la motivazione soggettiva dei lavoratori era quasi sempre quella di emanciparsi, di apprendere, talvolta quella addirittura di mettersi alla pari dei propri figli che studiavano. [...]»⁵.

L'idea che guidava questa innovazione contrattuale era quella di costruire un ponte fra scuola e lavoro, fra fabbrica e società. L'intuizione era di attuare queste novità nel diritto allo studio all'interno delle istituzioni scolastiche producendo cambiamenti nella tradizionale burocrazia

⁵ B. Manghi, *Lettera a una professoressa e Don Milani illuminano le 150 ore*, in M. Gesualdi (ed.), *Lettera a una professoressa. Quarant'anni dopo*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze 2007.

Francesco Lauria - Roberto Pettenello - Apprendimento permanente

scolastica e sollecitando occasioni di ammodernamento con proposte concrete. Nel primo decennio di applicazione delle nuove norme contrattuali sul diritto allo studio si registrò una significativa apertura sia delle scuole dell'obbligo che della fascia superiore del post-obbligo e dell'Università, soprattutto per iniziativa di docenti che organizzavano gratuitamente corsi sia di recupero dell'obbligo che di acculturamento su varie tematiche, concordate con i gruppi di allievi. Anche le strutture scolastiche erano messe a disposizione con grande liberalità. Nel corso degli anni Settanta, quasi tutti i contratti nazionali di categoria hanno acquisito le "150 ore" di permessi retribuiti per lo studio. Ogni lavoratore che era stato privato dell'istruzione di base doveva poter acquisire tutti gli strumenti culturali indispensabili alla propria autonomia culturale attraverso un processo di emancipazione dalla marginalità sociale che aveva prodotto anche la marginalità culturale. Allo stesso tempo i lavoratori dovevano poter confrontare collettivamente e mettere insieme le conoscenze tecniche, professionali e scientifiche che derivavano loro dall'esperienza di lavoro per sviluppare una comprensione più ampia e organica del processo produttivo e delle forze sociali che lo determinavano. Pur se non sovrapponibili pienamente né al concetto di educazione ricorrente né a quello di apprendimento per tutto l'arco della vita, le 150 ore rappresentarono in Italia e in Europa la più grande esperienza di massa di educazione degli adulti mai praticata. D'altronde il concetto di *lifelong learning* può essere visto come punto di convergenza di un intreccio di storie e di differenti approcci che hanno contribuito a centrare l'attenzione sul soggetto che apprende e sulle sue necessità e caratteristiche oltre che sugli aspetti istituzionali del percorso formativo. Grande importanza, anche simbolica, come detto, ebbe il concetto di educazione permanente, lanciato dall'UNESCO negli anni Settanta. Numerosi sono comunque gli approcci che possono essere considerati alla base dei concetti di educazione permanente, prima, e del *lifelong learning* poi. Pensiamo, ad esempio, agli studi di Dewey⁶ e Linderman⁷ sulla centralità

⁶ J. Dewey, *Experience and Education*, Collier Books, New York 1938.

⁷ E.C. Linderman, *Group Work and Democracy*, in J. Lieberman (ed.), *New Trends in Group Work*, Association Press. New York 1938.

La riforma del mercato del lavoro: un punto di vista formativo

dell'esperienza come fonte di apprendimento (fine anni Trenta del Ventesimo secolo) o all'approccio "cognitivist", fondato sull'interpretazione dello "stimolo educativo" da parte del soggetto che apprende, ad opera di autori come Lewin⁸ e Bruner⁹ negli anni Cinquanta e Sessanta. Non possiamo poi dimenticare autori come Maslow¹⁰, Rogers¹¹ e Knowles¹² che, negli anni Sessanta e Settanta, hanno centrato i loro studi sull'apprendimento sulla motivazione e l'autonomia del soggetto che apprende e sulla leva del suo bisogno/desiderio di autorealizzazione. Un filone molto importante, nel corso degli anni Settanta e Ottanta è quello dell'"approccio critico", ad opera di Paulo Freire e Ivan Illich¹³, precursori di una visione dell'apprendimento come diritto di cittadinanza e fautori dell'importanza dei processi di apprendimento non formali per la "coscientizzazione" degli adulti. Per Ivan Illich si ricordi il monito che i processi di *lifelong learning* non implicino per gli individui la trasformazione in processi di *lifelong schooling*, con una palese eterogenesi dei fini e un eccesso di "scolarizzazione" nella società. Paulo Freire è stato, ed è, un punto di riferimento, attraverso la sua teoria dell'educazione come «coscientizzazione» e come processo di «autoliberazione». Saggi come *L'educazione come pratica della libertà*, *La pedagogia degli oppressi*, *Una scuola chiamata vita* e *Pedagogia dell'autonomia*, sono diventati, a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta e nei decenni successivi, testi di riferimento di quella che viene definita «alfabetizzazione popolare» e, più in generale, dell'educazione degli adulti. È significativo che il suo primo libro, *L'educazione come pratica della libertà*, sia stato pubblicato nel 1967, lo stesso anno di *Lettera a una professoressa* di don Lorenzo Milani e della Scuola di Barbiana. Come ha notato Bruno Schettini¹⁴, l'idea di fondo di Freire

⁸ K. Lewin, *Field the Theory in Social Sciences*, Harper & Row, New York 1951.

⁹ J.S. Bruner, *The Process of Education*, Harvard University Press, Cambridge 1965.

¹⁰ A.H. Maslow, *Motivation and Personality*, Harper & Row, New York 1954.

¹¹ C. R. Rogers, *Freedom to Learn*, Merrill, Columbus 1969.

¹² M.S. Knowles, *The Modern Practice of Adult Education. Andragogy Versus Pedagogy*, Englewood Cliffs Prentice Hall, Cambridge 1970.

¹³ I. Illich, *Deschooling Society*, Harper & Row, New York 1970.

¹⁴ B. Schettini, *Paulo Freire. Ingaggiati per la vita*, in B. Schettini - F. Toriello (eds.), *Paulo Freire. Educazione, Etica, Politica. Per una pedagogia del Mediterraneo*, Luciano Editore, Napoli 2008.

Francesco Lauria - Roberto Pettenello - Apprendimento permanente

è che è sempre possibile un intervento attivo, in qualsiasi condizione, per coscientizzare gli individui e facilitarne l'emancipazione. Secondo Freire, ogni educazione o è al servizio dell'oppressione oppure costituisce un processo di liberazione. Come ben descritto da Fausto Telleri¹⁵, la proposta di un'educazione come pratica di libertà è una pedagogia in grado di attivare un processo di liberazione da tutte le forme d'oppressione di cui è saturata la società. Il percorso è quello della «coscientizzazione», la condizione necessaria per «imparare a leggere la parola, iniziando dalla lettura del mondo in cui viviamo». La strada che porta alla libertà, quindi, è la presa di coscienza del funzionamento della società che continua a registrare l'aumento del numero dei poveri e l'aumento delle disuguaglianze. Sempre sul fronte teorico vanno citati i nuovi approcci degli anni Novanta, pensiamo all'"orientamento trasformativo", che si basa sull'apprendimento degli adulti come strumento capace di trasformare le strutture portanti delle identità degli individui (teoria alla base del *welfare to work* e delle riflessioni sui temi dell'occupabilità), l'autore principale è senza dubbio Mezirow¹⁶. Sempre sul tema delle identità va citata la scuola "postmodernista" (Usher, Bryant, Johnston), che considera l'apprendimento permanente come strumento di differenziazione delle identità personali e si pone all'avanguardia per quel che riguarda il superamento delle demarcazioni tra ambiti della conoscenza, anche attraverso la convergenza tra apprendimento ed educazione formali, non formali e informali. Un altro tema importante è il rapporto tra educazione permanente e territorio. Già negli anni Settanta l'OCSE lanciava il progetto *Educating cities* mentre vanno ricordate la Conferenza Internazionale sulle "città educanti" tenutasi a Goteborg, in Svezia, nel 1992. Attualmente l'*Association of Educating Cities* conta oltre 250 membri in tutto il mondo. Questo piano dell'apprendimento richiede la formazione di reti e partnership territoriali che coinvolgano una pluralità di soggetti (individui, organizzazioni locali, sindacati, enti di formazione, istituzioni

¹⁵ F. Telleri, *Paulo Freire e l'educazione degli adulti*, in B. Schettini - F. Toriello, cit.

¹⁶ Si veda in particolare J. Mezirow, *Apprendimento e trasformazione. Il significato dell'esperienza e il valore della riflessione nell'apprendimento degli adulti*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2003.

La riforma del mercato del lavoro: un punto di vista formativo

locali). Ma il *lifelong learning* diventa progressivamente centrale nelle politiche pubbliche dell'Unione Europea e di altre organizzazioni internazionali che hanno giocato un ruolo rilevante nella sua attiva promozione attraverso alcuni passaggi decisivi. D'altronde già secondo l'art. 150 del Trattato della Comunità europea (il primo pilastro dell'UE), la Comunità ha il compito di contribuire allo sviluppo di una formazione professionale, permanente e di qualità, incentivando la cooperazione fra gli Stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione, in particolare per sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, favorire la mobilità e promuovere la cooperazione europea fra gli istituti scolastici e universitari. Nel 1994, l'UNESCO ha scelto il *Life Long Learning for All* come strategia a medio termine per il periodo compreso tra il 1996 ed il 2001. Nel 1995 il Libro Bianco della Commissione Europea, firmato da Jacques Delors, *Insegnare ad apprendere: verso la società conoscitiva*, auspicava lo sviluppo di una strategia comune in materia di integrazione tra sistemi di istruzione, formazione, lavoro. Nella conferenza del 1996, i ministri dell'istruzione dell'Ocse hanno esortato gli stati membri a «tradurre il *lifelong learning* in realtà per tutti» e a inserirlo tra le priorità del quinquennio successivo. Il 1996 è stato, infatti, dichiarato Anno europeo del *lifelong learning* mentre nel 1997 il superamento delle divisioni tra educazione formale, non formale e informale, per una formazione in grado di diffondere i valori della democrazia e della cittadinanza attiva e migliorare lo sviluppo e la crescita dell'individuo, è stato al centro della Conferenza di Amburgo, organizzata dall'Unione Europea. Nello stesso anno ricordiamo la Comunicazione della Commissione Europea *Per un'Europa della conoscenza* con la quale si è cominciata a consolidare in ambito europeo la strategia per il *lifelong learning* e per lo sviluppo di politiche comuni in tutti gli Stati membri.

2. L'apprendimento permanente e il Ventunesimo secolo.

A partire dal 2000 inizia una stagione che appare ricca di prospettive per l'apprendimento permanente. La spinta principale viene dal *Consiglio Europeo di Lisbona* (2000), nel corso del quale l'Unione Europea non si è data solo degli obiettivi qualificanti e ambiziosi per concretiz-

Francesco Lauria - Roberto Pettenello - Apprendimento permanente

zare la propria strategia sull'occupazione, puntando a un tasso di occupazione (allora di poco superiore al 60%) al 70%, e al 60% per le donne entro il 2010, ma ha individuato in una *economia basata sulla conoscenza* lo strumento fondamentale per realizzare una crescita durevole dell'Europa, impostata su un miglioramento della qualità dell'occupazione e su una più forte coesione sociale. Questa strategia si è accompagnata ad una serie di obiettivi quantitativi anche sul terreno dell'istruzione e della formazione: ridurre gli abbandoni scolastici a non più del 10%; aumentare il totale dei laureati in matematica, scienze e tecnologie almeno del 15%, diminuendo al contempo lo squilibrio tra donne e uomini in questi campi; portare all'85% la percentuale di ventiduenni che abbiano completato un ciclo di istruzione superiore; diminuire del 20% la percentuale di quindicenni con scarsa capacità di lettura; e infine *portare almeno al 12,5% la partecipazione della popolazione adulta in età lavorativa (dai 25 ai 64 anni) ad attività di istruzione e formazione, in una logica di apprendimento lungo tutto l'arco della vita* (nel 2002 era all'8,5%, In Italia al 4,6%). Non importano qui tanto le quantità degli obiettivi, peraltro in parte non ancora pienamente realizzati, ma l'idea chiara che la società della conoscenza avrebbe dovuto costituire l'asse centrale di un'Europa più competitiva ma più coesa, assegnando un ruolo forte in questa strategia allo sviluppo qualitativo delle competenze dei suoi cittadini e inserendo pienamente l'apprendimento permanente in questo percorso. La strategia di Lisbona non rimane solo sulla carta, ma produce in tutta Europa una seria ampia di iniziative a livello nazionale e territoriale, utilizzando notevoli risorse del Fondo Sociale europeo del periodo di programmazione 2000 - 2007 e, fino allo scoppiare della crisi, anche del 2007-2013, anche attraverso il nuovo *metodo aperto di coordinamento*, che favorisce la costruzione di progetti bilaterali o multilaterali realizzati tra diversi Paesi, spesso in collaborazione con le parti sociali, per concretizzare anche a livello territoriale gli obiettivi di Lisbona e rafforzare una cultura comune su questi temi. In Italia, in questa fase molto interessante, pur in presenza di numerose iniziative e progetti attivati a livello regionale e territoriale, non si riesce a inserire davvero il ruolo potente dell'istruzione, della formazione e della ricerca, e quindi neppure dell'apprendimento permanente, in una strategia coe-

La riforma del mercato del lavoro: un punto di vista formativo

rente con le scelte di Lisbona. In questo periodo, il fatto più importante risulta la nascita, a partire dal 2001, dei Fondi Interprofessionali, lanciati ben otto anni prima con l'Accordo del luglio '93 tra il Governo Ciampi e le parti sociali, ricco di proposte e idee per inserire davvero istruzione e formazione in una fase di politiche per lo sviluppo che riuscissero a non far perdere all'Italia l'opportunità dell'ingresso nell'euro. I fondi, associazioni bilaterali costituiti da organizzazioni imprenditoriali e sindacali per finanziare piani formativi aziendali, territoriali, settoriali, individuali, avrebbero dovuto costituire un tassello fondamentale per incrociare interventi formativi con le politiche di sviluppo delle politiche industriali e dei servizi, gestiti da coloro che, possedendo più di tutti conoscenze e potere negoziale per individuare i reali bisogni professionali e formativi di imprese e lavoratori avrebbero potuto declinarli in quella direzione.

La proliferazione impetuosa¹⁷ dei Fondi (saranno 20 nel 2013) – cresciuta in un clima di concorrenza permanente, senza alcun tentativo da parte dei governi di definirne meglio una cornice strategica e alcune regole di massima, meno burocratiche ma più efficaci, unitamente a un conflitto più o meno sotterraneo con le Regioni, che vedevano progressivamente ridursi le risorse per la formazione continua, provenienti quasi tutte dallo stesso bacino di finanziamento dei fondi¹⁸ – ha prodotto un innegabile successo quantitativo, arrivando in 10 anni a più di 650.000 imprese iscritte, per un totale di più di 7.500.000 lavoratori¹⁹, ma senza riuscire a costruire una forza d'impatto che solo con una strategia comune avrebbe potuto alzare il livello complessivo del ruolo dell'apprendimento permanente nel nostro Paese.

¹⁷ Cfr. R. Pettenello, *Fondi interprofessionali per la formazione continua, vent'anni di un percorso inedito per l'Italia*, «Professionalità», 31/1 (2011), pp. 152-167; P.A. Varesi, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua*, «Professionalità», 100 (2008), pp. 105-109.

¹⁸ I Fondi Interprofessionali sono finanziati con lo 0,30% del monte salari, che ogni impresa versa all'INPS in base all'art. 25, quarto comma della L. n. 845, 21 dicembre 1978, e che dal 2011 può far versare dall'INPS al fondo cui desidera iscriversi.

¹⁹ Cfr. Ministero del Lavoro, *XII Rapporto sulla formazione continua*, «FOP», 4-5-6 (2012).

Francesco Lauria - Roberto Pettenello - Apprendimento permanente

È mancata nella cultura del Paese l'idea che l'apprendimento permanente costituisca davvero una priorità di Governo, e per rafforzare questo intento sarebbe stata necessaria, anche se non sufficiente, una cornice legislativa che indicasse le linee portanti di questo impegno. Qualche tentativo è stato attivato: un D.L. del Governo Prodi, lasciato cadere dopo la caduta di quel Governo, e due disegni di legge – uno di iniziativa popolare, promosso dalla CGIL e da altri organismi, un altro bipartisan presentato al Senato dai Senatori Bobba, Cazzola e Delfino, a cui collaborarono anche i sindacati confederali – che però non vennero mai approvati. Intanto scoppia la più grave crisi economica che l'Europa abbia conosciuto dopo la guerra, che accentua le criticità che già dal 2004 emergevano sullo stato della Strategia di Lisbona, che non stava riuscendo a raggiungere gli obiettivi che si era proposta, a causa dell'assenza di uno slancio forte dell'UE di stimolo dell'economia sostenibile e dell'occupazione e di un deficit di coesione dovuto all'aumento progressivo di "egoismo nazionalistico" dei singoli Stati. In questo quadro è evidente che anche gli obiettivi quantitativi di Lisbona non procedevano come si era sperato: nel 2010 il tasso d'occupazione era al 64,6%, anziché all'auspicato 70%, la percentuale di donne attive era al 46%, invece del 60% previsto, e, per tornare all'apprendimento permanente, gli adulti che ne usufruivano erano arrivati al 9%, anziché al previsto 12,5%. Ma non si è trattato solo di un problema quantitativo, è proprio la logica della strategia di Lisbona che si andava diluendo, sostituita da un'UE tutta concentrata sulle priorità legate all'austerità dei bilanci, con una potente caduta di solidarietà che ha fatto progressivamente peggiorare i livelli di coesione tra gli Stati. Questa linea, accompagnata dai gravissimi ritardi nel definire il bilancio pluriennale dell'UE ha lasciato sotto traccia perfino l'avvio della strategia *Europa 2020*, condivisa sulla carta fin dal 2010 da tutti i Paesi dell'UE, che intende rilanciare una *crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, ridefinendo e riducendo il numero degli obiettivi fissati a Lisbona, concentrandosi su cinque grandi obiettivi: il 75% dei cittadini dai 20 ai 64 anni dovrà avere un lavoro; il 3% del PIL dovrà essere investito in ricerca e sviluppo; le emissioni di gas serra dovranno essere drasticamente ridotte, in parallelo con una forte crescita delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica; gli abbandoni scolastici non do-

La riforma del mercato del lavoro: un punto di vista formativo

vranno superare il 10% e il 40% dei giovani dovrà ottenere un titolo di livello universitario; le persone a rischio povertà dovranno essere 20 milioni in meno.

Obiettivi ai quali Commissione, Governi e parti sociali hanno aggiunto, tra gli altri, in un importante Comunicato siglato a Bruges nel 2010, il 15% degli adulti coinvolti in attività formative entro il 2020. Tutti obiettivi che dovranno essere perseguiti con scelte che privilegiano un utilizzo molto più mirato e coeso dei Fondi strutturali del periodo 2014-2020. Buone idee, ma che richiederebbero un'Europa molto più decisa nel definire scelte e investimenti che rilancino davvero la crescita e che rafforzino l'idea di Lisbona che l'istruzione, la formazione, la ricerca dovranno costituire dei tasselli fondamentali di quelle politiche. Il che non è successo in molti Paesi, compresa l'Italia, dove la crisi ha compresso drasticamente gli investimenti nei settori della conoscenza, fino a utilizzare una parte del Fondo Sociale Europeo per garantire il sostegno al reddito dei lavoratori in cassa integrazione, scelta comprensibile in tempi di gravissima crisi, ma che rischia di alimentare l'idea non contingente, ma strategica, che gli investimenti sul capitale umano non servano davvero per lo sviluppo e che sia possibile uno sviluppo senza innovazione. In questa fase drammatica è assolutamente straordinario che la Legge di riforma del mercato del lavoro (L. n. 92/2012) contenga alcuni articoli (51-54) che vogliono rilanciare un ruolo nuovo dell'apprendimento permanente, anche se, nel testo, sembrano un inserimento tremendamente scollegato alle proposte sul mercato del lavoro che costituiscono l'ossatura della Legge. Questa infatti, centrata prevalentemente su un riordino parziale delle politiche passive e su alcune modifiche relative a istituti relativi all'ingresso e all'uscita dal mercato del lavoro, lascia poco spazio alle politiche attive, se non nel punto in cui impone ai servizi per l'impiego tempi precisi entro cui vanno garantiti ai disoccupati e ai lavoratori sospesi interventi di orientamento e formazione per favorire una migliore occupabilità, peraltro senza prevedere oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche in questa direzione. Sembrano un po' laterali rispetto all'impianto prevalente della norma gli articoli che riguardano l'apprendimento permanente, l'orientamento, la validazione e la certificazione delle competenze. Articoli cui sono seguite

Francesco Lauria - Roberto Pettenello - Apprendimento permanente

due intese in sede di Conferenza Unificata (una sull'apprendimento permanente, l'altra sull'orientamento), il 20 dicembre 2012, e il D.Lgs. n.13 del 16 gennaio 2013 sulla «Definizione di norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti formali, non formali e informali e degli standard di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze». Tre dispositivi molto importanti, inediti nella normativa italiana, che sembrano voler aprire un percorso serio per il futuro dell'apprendimento permanente nel nostro Paese e che vanno analizzati insieme, perché collegandoli uno all'altro sembrano delineare una strategia – che in Italia è sempre mancata – basata innanzitutto su un sano impegno di sinergia tra i tanti soggetti che operano nello stesso campo, spesso senza alcun tentativo di socializzare metodologie, interventi e tanto meno risorse. Sia l'accordo sull'orientamento che quello sull'apprendimento permanente richiamano l'impegno di Governo, Regioni ed enti locali ad assicurare una maggiore e progressiva integrazione sul territori di adeguate sinergie sia tra i principali soggetti dell'orientamento permanente, che «tengano conto delle specificità e assicurino il coinvolgimento attivo dei soggetti istituzionali» sia dei servizi al cittadino, anche al fine di «rendere più efficaci gli interventi di politica attiva nei servizi integrati di istruzione, formazione e lavoro». Tutte indicazioni che cercano di rispondere a una delle criticità più forti nella storia del sistema Paese, l'assenza di sinergie opportune tra i soggetti che si dovrebbero occupare dei processi di accompagnamento al lavoro o a opportunità formative nello stesso territorio e che spesso non comunicano tra loro. Una logica che, nell'accordo sull'apprendimento permanente, individua anche degli obiettivi specifici:

- a) creare sinergie tra i sistemi di apprendimento formali, non formali e informali e fra i diversi soggetti dell'offerta formativa, ivi compresi i Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti, i servizi per il lavoro e le imprese, condividendo analisi dei fabbisogni, progettualità e risorse umane;
- b) qualificare gli standard e gli obiettivi specifici dei diversi percorsi e servizi;
- c) promuovere azioni trasversali fra le diverse offerte formative e di servizi, finalizzate in particolare all'accesso al lavoro dei giovani, all'invec-

La riforma del mercato del lavoro: un punto di vista formativo

chiamento attivo, all'esercizio della cittadinanza attiva anche da parte degli immigrati;

- d) favorire l'integrazione fra le diverse opportunità finalizzate all'inserimento lavorativo, anche attraverso la riqualificazione professionale;
- e) promuovere il contratto di apprendistato e qualificarne il contenuto formativo, con particolare riferimento al primo e al terzo livello;
- f) favorire azioni condivise di orientamento permanente a partire dalle azioni e dalle misure di coordinamento dell'offerta;
- g) realizzare azioni di accompagnamento rivolte a giovani e adulti finalizzate al rientro nel sistema educativo di istruzione e di formazione e/o all'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro;
- h) promuovere la formazione permanente e continua.

Una serie di obiettivi che potrebbero rendere più efficienti molti interventi che spesso si realizzano con logiche assolutamente separate, tutti finalizzati, come recita l'art. 1 del D.Lgs. n. 13 a potenziare una «Repubblica che, nell'ambito delle politiche pubbliche di istruzione, formazione, lavoro, competitività, cittadinanza attiva e del welfare, promuove l'apprendimento permanente quale diritto della persona e assicura a tutti pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite in accordo con le attitudini e le scelte individuali e in una prospettiva personale, civica, sociale, occupazionale». Ed è in base a questo diritto che nel D.Lgs. n. 13 si definiscono per la prima volta modalità per riconoscere, validare e certificare le competenze acquisite in ambito formale, non formale e informale, prevedendo un coinvolgimento delle Regioni e Province Autonome, del Ministero del Lavoro, di altri Ministeri, nell'ambito di un apposito Comitato tecnico nazionale, analogo a un Tavolo interistituzionale sull'apprendimento permanente e a un gruppo di lavoro interistituzionale sull'orientamento permanente, costituiti nell'ambito della Conferenza unificata. L'avvio di un sistema di apprendimento permanente si va quindi delineando. Spetterà al nuovo Governo e al nuovo Parlamento uscito dalle elezioni del febbraio 2013 proseguire in questa direzione, superando le contraddizioni del Governo Monti, che fin dalla Legge n. 92 ha imposto che questi provvedimenti si realizzino senza «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», sopravvalutando o meglio fingendo di sopravvalutare le economie di scala che una logica

Francesco Lauria - Roberto Pettenello - Apprendimento permanente

di lavoro di reti potrà senz'altro comportare, ma che non può risultare sufficiente ad affrontare le carenze di alfabetizzazione e i bisogni di competenze più elevate dei cittadini e dei lavoratori italiani. Basti pensare che, secondo dati ISTAT del 2010, in Italia il 5,5% della forza lavoro non ha ancora un titolo di studio o ha appena la licenza elementare, il 30,5% ha solo la licenza media, il 46,3% un diploma di scuola superiore e il 17,5% una laurea, percentuali tra le più basse dell'Europa a 27 e che, come ci ricorda spesso Tullio De Mauro, confortato da varie ricerche internazionali, il livello di ritorno a forme di analfabetismo anche parziale di larghi strati della popolazione, pure se fornita di titoli di studio di buon livello, è impressionante. In questo quadro colpisce la scelta fatta recentemente dal Governo Monti di approvare un nuovo regolamento²⁰ per la ridefinizione dei Centri di istruzione per adulti, atteso da decenni, che, a partire dall'anno scolastico 2013-2014 prevede la costituzione in ogni Provincia di un Centro che organizzerà corsi finalizzati al rilascio di titoli di studio per adulti o anche per giovani che non hanno assolto l'obbligo o che non sono in possesso della licenza elementare, ma anche corsi di scuola secondaria superiore, che però si terranno nelle sedi in cui ora esistono le scuole serali. A prima vista sembrerebbe finalmente accolta l'idea saggia che per gli adulti è necessario un modello di scuola con modelli organizzativi diversi e con insegnanti dotati di competenze specifiche, ma in realtà il regolamento, pur prevedendo un organico *ad hoc* per questi centri, naturalmente ridotto, in linea con i tagli imposti a tutta l'istruzione in questi anni, si limita per ora a prevedere un orario pari al 70% delle ore previste nelle scuole "normali", ma non sembra lasciare spazi sufficienti per un'organizzazione più flessibile, che possa introdurre innovazioni strutturali, metodologiche e didattiche per rispondere davvero ai bisogni di chi decide di impegnarsi in un percorso di apprendimento in età adulta. Ma soprattutto resta circoscritto a interventi formativi finalizzati al rilascio di un titolo di studio e non si apre alla possibilità di aprire i centri ai bisogni di

²⁰ Schema di regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali. Ai sensi dell'art. 64, comma 4, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 133, 6 agosto 2008.

La riforma del mercato del lavoro: un punto di vista formativo

alfabetizzazione e alla voglia di crescita culturale che il proliferare di tante università popolare e di tante iniziative di educazione per adulti testimoniano da anni. Anche questo testo sembra il prodotto di altre logiche rispetto a quelle contenute nei provvedimenti di cui parlavamo prima, che privilegia un approccio più largo dell'educazione degli adulti. Anche su questo punto quindi il nuovo Parlamento e il nuovo Governo dovrebbero integrare meglio queste logiche, aprendo anche la strada a una strumentazione che renda esigibile il diritto all'apprendimento permanente previsto dall'art. 1 del D.Lgs. n. 13/2013, prevedendo, tra l'altro, la possibilità che ogni cittadino possa utilizzare nella sua vita un monte ore per attività formative con almeno una parte delle spese deducibili. Ma anche le parti sociali dovrebbero rilanciare maggiormente il loro impegno su questi temi, come sembra auspicare anche un recente contributo di un documento²¹ siglato il 13 febbraio 2013 tra Confindustria e CGIL, CISL, UIL. Sarebbe importante che venissero pienamente utilizzati gli spazi per il diritto allo studio già presenti in tutti i contratti, ma che anche nelle future piattaforme contrattuali l'acquisizione di competenze (speriamo presto certificabili in base al D.Lgs. n. 13/2013) divenga uno dei meccanismi, oltre all'anzianità, per impostare una nuova logica nella definizione degli inquadramenti professionali e nei conseguenti sviluppi di carriera e di salario. Sarebbe importante anche che le stesse parti sociali si ponessero il problema di garantire forme di diritto all'educazione permanente per tutte le tipologie di lavori oggi esistenti, allargando progressivamente il target dei Fondi Interprofessionali. Tutto questo non si può neppure avviare nel nostro Paese senza un nuovo patto che veda coinvolti fino in fondo Governo, Regioni, parti sociali e i soggetti pubblici e privati impegnati nella formazione, un patto che si ponga obiettivi realistici e gradualisti, ma che abbia soprattutto l'ambizione di invertire la cultura di questo Paese, assegnando allo sviluppo dell'istruzione e della ricerca, ma anche dell'educazione per gli adulti, il posto che deve avere in una società più competente, innovativa e solidale.

²¹ Confindustria, CGIL, CISL, UIL, *Una formazione per la crescita economica e l'occupazione giovanile*, Roma, 13 febbraio 2013.