



OSSERVAZIONI allo schema di disegno di legge concernente “NORME IN MATERIA DI APPRENDIMENTO PERMANENTE”

Il contesto e il metodo

Lo scorso 3 agosto il CdM ha approvato in prima lettura uno schema di DDL in materia di apprendimento permanente presentato dai Ministri Damiano e Fioroni di concerto, inoltre, con i Ministri dell'Università e Ricerca e dell'Innovazione per le PP.AA.

Si tratta, come evidente, di un provvedimento del tutto nuovo nel panorama legislativo nazionale, che guarda in modo esplicito e convinto al raggiungimento degli obiettivi comunitari in materia di formazione lungo tutto il corso della vita, mettendo in campo una strategia complessiva per ricondurre, entro una unica cornice nazionale di riferimento, l'implementazione delle specifiche componenti (dei sistemi di istruzione e formazione a tutti i livelli) con il coinvolgimento attivo dei diversi attori.

Un impegno legislativo oneroso ma necessario, quindi, che ci mette di fronte l'opportunità di tradurre sul piano concreto delle norme, e in modo organico e coerente, quello che finora è stato solo un orientamento al *lifelong learning* dei singoli sistemi o di loro segmenti in risposta alle esigenze pressanti di promozione e miglioramento delle competenze delle persone nelle diverse fasi della vita e nei diversi contesti (scolastico, lavorativo, ecc.), per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, l'inclusione sociale e la competitività dei sistemi produttivi.

CISL e CISL SCUOLA da tempo evidenziano tra le priorità strategiche per la crescita e lo sviluppo, la creazione di un efficace sistema di formazione lungo tutto il corso della vita. La capacità, gli strumenti e le opportunità di continuare ad apprendere durante il corso della vita e quindi in tempi, modi e contesti diversi, costituiscono le declinazioni della moderna idea di cittadinanza attiva e dell'occupabilità in un mondo che muta rapidamente e che ridisegna altrettanto rapidamente i confini tra marginalità ed inclusione, tra benessere e povertà, tra coesione e disgregazione sociale.

Dai grandi patti di concertazione degli anni Novanta, all'Intesa interconfederale del giugno 2003, che a questo tema dedicava una specifica attenzione, fino ai più recenti impegni concertativi assunti dal Governo nell'**Intesa per una azione pubblica a sostegno della conoscenza**, si è fatto più forte e condiviso il principio per cui una migliore e maggiore interazione tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro e una reale cooperazione tra i diversi attori responsabili aumentano la capacità del sistema di intercettare e soddisfare una domanda formativa articolata e plurale, dei giovani, dei lavoratori, dei cittadini, ampliando le opportunità di apprendimento e con esse i livelli di saperi e competenze necessarie per vivere e lavorare nella società della conoscenza.

In questo arco temporale non sono quindi mancate le risposte, di natura regolamentare e legislativa, sulla transizione scuola-lavoro, sulla formazione tecnica superiore, la formazione professionale iniziale e continua, l'istruzione degli adulti. E ulteriori tentativi di rinnovamento sono stati, da ultimo, affidati alla legge finanziaria per il 2007 (1.296/06). Ma tutto questo è avvenuto con tempi e modalità disarticolate, nell'assenza di un quadro di riferimenti comuni su cui fondare le regole e le condizioni di trasparenza necessarie a conferire una sostanziale unitarietà al sistema e contemporaneamente ad affermare un diritto alla formazione esigibile nelle diverse fasi della vita e

nei diversi contesti in cui questa si svolge, ed efficace rispetto alle finalità istituzionali e alle attese dei singoli.

Su questo tema CISL e CISL SCUOLA hanno progressivamente elaborato proposte e idee che sono state al centro di importanti sessioni di confronto con il Governo. Non tutte sono state recepite, come evidente, ma è innegabile che sul tema della formazione, in particolare, il contributo della concertazione sia stato evidente e, in certe fasi, decisivo.

L'apprendimento permanente e le relative strategie possono essere garantiti solo attraverso la comunicazione e la cooperazione tra i sistemi di istruzione, formazione lavoro e tra i diversi attori responsabili. Perché si tratta di mettere in campo strumenti e risorse per la rimozione degli ostacoli alla partecipazione formativa, alla capitalizzazione di competenze/crediti/qualifiche/titoli conseguiti in sistemi e da istituzioni diversi, per garantire la mobilità sociale e nel mercato del lavoro (nazionale e europeo) e la possibilità di attraversare tutti i livelli d'istruzione e formazione e di usare modi d'apprendimento formali, non formali e informali.

È quindi con rammarico che prendiamo atto della scelta del Governo di non coinvolgere formalmente le parti sociali nel percorso di elaborazione finora svolto, anche perché una parte non residuale dei contenuti attiene a materie di stretta competenza negoziale (pensiamo alla parte relativa ai congedi formativi e alle indicazioni per la contrattazione collettiva, ai requisiti per la capacità formativa delle Imprese). Pur apprezzando la scelta del Ministero della Pubblica Istruzione di avviare un confronto con le organizzazioni sindacali di categoria sugli aspetti istituzionali del provvedimento, di competenza dello Stato, ribadiamo l'importanza e l'urgenza di un confronto più ampio su tutti i temi, articolati e complessi, sollevati dal ddl.

Per questo le confederazioni CGIL CISL e UIL hanno chiesto con urgenza l'apertura di un tavolo con i Ministeri interessati, anche per ampliare la rete di interlocuzione che finora appare limitata alla sola dimensione interistituzionale.

Questo confronto, a quanto si apprende, sta già producendo alcuni risultati: su istanza delle rappresentanze di Regioni, Province e Comuni, i Ministeri competenti avrebbero già apportato modifiche significative, di natura più politica che tecnica, al testo del ddl inizialmente approvato dal Consiglio dei Ministri.

Senza mettere in discussione la legittimità del dialogo interistituzionale, che speriamo si riqualfichi sempre più all'insegna della leale collaborazione, va comunque riproposta con fermezza l'esistenza, in questo ambito rilevante delle politiche pubbliche, di una specifica e legittima autonomia negoziale delle parti.

Il merito: una visione d'insieme e una prima lettura dell'articolato

Il ddl rappresenta un importante contributo per avviare il percorso di recepimento del concetto di apprendimento permanente nel nostro ordinamento, secondo gli indirizzi e le definizioni comunitarie. L'art.1, pertanto, dopo le richieste emendative formulate dalle Regioni, esplicita più chiaramente il concetto di Ap, inteso come "qualsiasi attività di apprendimento intrapresa nelle varie fasi della vita al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale", rafforzando la continuità e la coerenza strategica con i documenti Comunitari. È apprezzabile lo sforzo di dare maggiore enfasi, nella prospettiva europea, alla centralità della persona/cittadino all'interno dei processi di apprendimento e di razionalizzare in un disegno organico l'insieme degli strumenti (riconoscimento dei crediti, certificazione, orientamento) che valorizzano e riconoscono, con gradi diversi di intensità, le conoscenze e le competenze acquisite nei diversi contesti, formale non formale e informale. Ma tutto questa operazione risulta inadeguata e parziale perché mira a costruire i presupposti organizzativi e funzionali all'affermazione di un sistema integrato senza però sancire il diritto – individuale – alla formazione permanente che in quel contesto dovrebbe essere esercitato.

È questa la lacuna più evidente del ddl, che indebolisce l'efficacia del provvedimento rispetto alle finalità di promozione culturale e professionale delle persone, dello sviluppo della cittadinanza attiva, della coesione e dell'occupabilità (comma 2). Poiché il primo degli ostacoli che impediscono l'accesso e la fruizione delle opportunità di istruzione e formazione, che pure il ddl si prefigge di rimuovere, è proprio la mancata affermazione del diritto individuale all'apprendimento permanente. Viene meno, perciò, l'elemento fondamentale attorno al quale poter costruire realisticamente le condizioni di unitarietà, coerenza ed integrazione dei diversi sistemi di istruzione, formazione, lavoro o del privato sociale, in cui si manifestano la vita e le scelte dei cittadini.

In questo senso il provvedimento e il percorso di ricomposizione che propone, anche se sulla base di definizioni e significati finalmente univoci, difettano in organicità e compiutezza, anche perché neppure si prevede lo stanziamento di risorse finanziarie specificamente dedicate (art.9) che sono invece essenziali per la realizzazione degli interventi, e in particolare di quelli finalizzati all'emersione della domanda debole e silente di formazione da parte dell'utenza adulta.

Appare inoltre di forte complessità l'operazione di sistematizzazione delle procedure e delle regole per "l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali" e per la certificazione delle competenze acquisite (artt. 4 e 5).

Posto il principio generale di assicurare il riconoscimento degli apprendimenti realizzati nei contesti non formali e informali - non solo per dare valore sociale alle competenze e conoscenze acquisite ma per garantire alle stesse una spendibilità concreta anche ai fini del rientro nei percorsi di istruzione formale - non emergono con chiarezza il modello di governo del sistema, in termini di ruoli e responsabilità istituzionali, e le procedure di funzionamento. Queste non tengono conto del percorso, già avviato, di revisione dell'istituto dell'accreditamento e sembrano non incidere su quanto disposto dalle Regioni in materia di riconoscimento delle competenze nei sistemi di istruzione e formazione professionale.

Per quanto riguarda l'accreditamento (art.4, comma 1 lett.d) - se per certi versi appare auspicabile rafforzare il profilo di garanzia del rispetto di standard nazionali di qualità e trasparenza per i soggetti che operano nei contesti non formali - l'aver collocato su un piano sostanzialmente paritario soggetti della più diversa natura e funzione (e cioè: imprese, organizzazioni del volontariato e del privato sociale, associazioni culturali e delle famiglie, infrastrutture culturali e reti civiche degli Enti locali e ogni altro organismo che persegua scopi educativi e formativi; art.3 comma1) rischia di rendere generici i dispositivi di selezione. Per quel che concerne le imprese in particolare, a fronte della complessità e tipicità del loro ruolo, richiamate anche dalla natura di alcuni contratti a causa mista come l'apprendistato, l'ipotesi formulata di accreditamento finalizzato alla validazione e certificazione dell'apprendimento, deve potersi coniugare con quanto verrà concertato tra le parti sociali e con il Governo in tema di riconoscimento della capacità formativa (lett.e).

In questo quadro occorre meglio chiarire il ruolo delle parti sociali, con particolare riferimento a quanto disposto al comma 4 dell'articolo 2, e in questo ambito l'apporto specifico che possono fornire i Fondi, che pure hanno una loro autonomia all'interno della formazione continua.

“Alla realizzazione e allo sviluppo, nell'ambito dell'apprendimento permanente, della formazione continua, che può svolgersi anche all'interno delle imprese in possesso di riconosciuta capacità formativa, concorrono le parti sociali, anche mediante i Fondi interprofessionali.”

Va poi chiarito il rapporto tra le procedure e le relative titolarità individuate dall'articolo 4 con le norme per la certificazione delle competenze, poiché se, come sembra, la validazione degli apprendimenti può essere operata, proprio in virtù dell'accreditamento, dalle strutture sopra descritte, non è ben chiarito se le stesse possono anche certificare "direttamente" le competenze, riconoscibili come crediti formativi e quindi spendibili nei percorsi formali (cfr. art.5, comma2).

Appare in ogni caso utile ed opportuno il richiamo al Repertorio delle professioni ex. art 52 del d.lgs 276/03 e alla relativa sede di confronto, nel cui ambito devono essere ricondotte, definite e aggiornate tutte le figure professionali non regolamentate ed i relativi standard professionali, formativi e di certificazione.

In relazione al tema dell'orientamento (art.6), è assolutamente positiva la promozione e la valorizzazione della rete dei servizi, in una ottica di un miglioramento effettivo della loro qualità ed efficacia attraverso l'istituzione di una serie di standard minimi delle prestazioni (comma 2). Va però implementata una accezione ampia dell'orientamento che, nelle sue finalità, contempererà con pari dignità le esigenze connesse all'accesso al lavoro e allo sviluppo professionale e quelle di selezione e fruizione delle opportunità formative.

Nel contesto del provvedimento appare complessa e problematica la ricaduta di alcune norme rispetto all'esperienza della bilateralità e alle prerogative delle parti sociali in materia di contrattazione.

L'art.7, modifica la disciplina sui congedi e permessi per la formazione dell'art.5 della legge 53/2000. Le variazioni più rilevanti rappresentano in realtà un aggiornamento alle mutate condizioni e caratteristiche del mercato del lavoro e delle dinamiche della domanda e dell'offerta di istruzione e formazione. Per allargare il fronte delle opportunità alle nuove categorie di lavoratori non standard, vengono flessibilizzati i requisiti di anzianità del lavoratore, laddove basta la consecutività di 12 mesi, nell'arco di 5 anni anche non consecutivi, per richiedere il congedo. Mentre si amplia (comma2) il concetto e l'ambito di riferimento oggettivo del congedo formativo, che ora include tutti i percorsi di istruzione terziaria e specialistica, master e dottorati. Al comma 5, inoltre si "concede" alla contrattazione e agli accordi tra le parti la facoltà di attribuire ai dipendenti, nei limiti delle risorse disponibili alla contrattazione, ulteriori permessi retribuiti nel corso dell'intera vita lavorativa. È evidente la sostanziale irrilevanza di questa norma. Non solo per i dipendenti del settore privato, per le più che ovvie ragioni. Ma è irrilevante anche per gli stessi dipendenti pubblici, gli unici eventualmente coinvolti dalla dichiarazione di volontà del proprio datore di lavoro in qualità di parte contraente, a causa del limite posto alle risorse finanziarie che servirebbero a sostenere le ulteriori ore di congedo.

Rispetto all'articolo 8 (Misure a sostegno dell'apprendimento dei lavoratori e per l'invecchiamento attivo), apprendiamo, con favore, che il Ministero del Lavoro si sarebbe riservato di procedere ad una ulteriore formulazione. Infatti i principi e i criteri direttivi della delega appaiono ambigui, con un evidente rischio di conflitto con i risultati più significativi della contrattazione e degli accordi tra le parti in materia di formazione. Positiva comunque la volontà di prevedere una attenzione specifica per i cittadini anziani e i lavoratori pensionati.