

## Attualità e discontinuità della (nella) formazione permanente (aggiornamento continuo)

MICHELE COLASANTO<sup>1</sup>

**Parole chiave:**  
*Formazione  
permanente,  
Imprese,  
Comunità europea*

Nella breve stagione del secondo Governo Prodi, due eventi di carattere normativo hanno eccezionalmente toccato la materia della formazione permanente. Eccezionalmente perché questa materia costituisce l'ultimo tassello mancante, in Italia, dell'offerta formativa, almeno sotto il profilo della rilevanza istituzionale e della previsione di una copertura finanziaria non provvisoria ed invece di sistema ed è rimasta sempre all'ultimo posto nelle politiche educative, oggetto di interventi parziali e discontinui, di non preoccupazione prevalentemente amministrative.

Il primo di questi eventi appartiene ancora ad un passato in cui a fatica si riconosce valore e dignità legislativa al tema in questione. La formazione permanente, figlia di una stagione pure fortemente innovativa, appare pressoché residuale nella 196/97, ovvero nel "Pacchetto Treu", che istituisce invece la formazione continua che si definisce in rapporto alla costanza e alla prossimità di essere rapporti di lavoro.

Tra l'altro come diritto soggettivo all'utilizzo delle opportunità formative ha trovato ospitalità fuggevole nella Legge 30/2000 del Ministro Turco sui congedi parentali.

L'evento ricordato è il decreto ministeriale voluto dal ministro Fioroni dell'agosto del 2007 attraverso il quale viene prevista una riorganizzazione

<sup>1</sup> Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

dei centri EDA che va letto in continuità con l'ordinanza ministeriale n. 445/1997 che istituisce i Centri territoriali permanenti definiti come "luoghi di lettura dei bisogni, di progettazione, di concertazione, di attivazione e di governo delle iniziative di istruzione e formazione in età adulta, nonché di raccolta e diffusione della documentazione".

I centri si vedono così attribuire funzioni di coordinamento delle offerte di istruzione e formazione programmate sul territorio anche se altresì il compito di coniugare il diritto all'istruzione con il diritto all'orientamento professionale.

In questo modo l'ordinanza, e gli stessi riferimenti contenuti nella finanziaria 2007, si presenta come una razionalizzazione dell'esistente, che altro non è che una nebulosa di iniziative sovrapposte a volte alla formazione professionale, ma sostanzialmente collocate nella logica del sostegno e/o al recupero in tema di istruzione. In questo modo si conferma un retaggio storico, che negli anni '60 e '70 si è manifestato anche per il tramite della crescita delle scuole serali e che ha le sue radici nella lotta all'analfabetismo, più che nell'individuazione di un livello di educazione popolare ma autonoma, orientato allo sviluppo delle potenzialità delle fasce di popolazione meno istruita, ma non per questo necessariamente "minore" sotto il profilo sociale e politico.

È questa una interpretazione dell'educazione degli adulti che sembra appartenere più al modello delle democrazie nordiche e che in Italia ha avuto qualche forma di teorizzazione nell'ambito della formazione sindacale della CISL delle origini.

Mario Romani, autore di questa teorizzazione, è fra i primi in Italia a promuovere in università esperienze formative rivolte agli adulti ed *extra muros*, con l'istituzione di un centro per l'educazione permanente alla cattolica di Milano.

Non si può dire che il sostegno a ciò che chiamiamo oggi vita attiva sia stato del tutto assente nelle esperienze che hanno segnato il crescere della formazione permanente: le università popolari a scavalco tra fine '800 e inizi del '900 ne sono in questo senso un antecedente significativo.

Ma nel complesso le radici sono quelle storiche della lotta all'analfabetismo dell'avvio dello stato unitario e delle scuole popolari per analfabeti nate nel 1947, rimaste operative fino al 1982. Le stesse "150 ore" si sono tradotte pressoché interamente nel miglioramento dell'istruzione dei lavoratori.

Pur rafforzata sotto il profilo organizzativo ed istituzionale, con la definizione soprattutto di organici dedicati, i centri provinciali per l'istruzione degli adulti sono dunque eredi di questa deriva "scolasticista" che peraltro trova ancora qualche giustificazione in nuove ragioni socialmente rilevanti, per l'avvento di nuovi gruppi di utenti, gli immigrati o i giovani *early school leavers*, ancora troppi tra i giovani dai 18 ai 24 anni privi di un titolo di studio e di una qualifica.

Ma questo ancoraggio alla tradizione si somma a talune difficoltà di funzionamento dei Centri, in ragione degli scarsi finanziamenti, la necessità di ri-

correre comunque ai bandi previsti dalle misure di Fondo Sociale, una cultura amministrativa non ancora adeguata, le incertezze istituzionali legate all'attuazione del Titolo V. Tutto questo concorre a mantenere questo segmento di offerta formativa con lo sguardo all'indietro piuttosto che in avanti.

Un avanti che invece sia pure timidamente sembra presente in un disegno di legge predisposto dal Governo Prodi nel 2007 in materia per l'appunto di apprendimento continuo ed è il secondo degli eventi prima evocati.

Per comprendere lo sfondo istituzionale, ma anche culturale, cui potrebbe essere attribuito questo provvedimento, può essere utile rifarsi al contesto dell'Unione Europea e al modello a tendenza che essa esprime. Vale la pena ricordare analiticamente alcuni punti qualificanti di tale modello.

- a) Nella proclamazione dell'Anno Europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita, viene sottolineata la volontà di promuovere lo sviluppo personale e lo spirito di iniziativa delle persone, la loro integrazione nella vita attiva e nella società, la loro partecipazione al processo decisionale democratico e la loro capacità di adeguamento ai cambiamenti economici, tecnologici e sociali.
- b) Un altro significativo contributo allo sviluppo di una strategia europea del *lifelong learning* è rappresentato dal *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente* (SEC [2000] 1832) attraverso il quale la Commissione e gli Stati membri hanno dato una definizione pratica dell'istruzione e della formazione permanente intendendola come "ogni attività di apprendimento finalizzata, con carattere di continuità, intesa a migliorare conoscenza, qualifiche e competenze". L'idea fondamentale espressa è la creazione di un'Europa dei cittadini attraverso una strategia completa e coerente in grado di:
  - garantire un accesso universale e permanente alle azioni di istruzione e formazione;
  - investire nelle risorse umane;
  - sviluppare contesti e metodi efficaci di insegnamento e di apprendimento per un'offerta ininterrotta di istruzione e di formazione;
  - garantire a tutti un facile accesso ad informazioni e ad un orientamento di qualità sulle opportunità di istruzione e formazione in tutta l'Europa e durante tutta la vita;
  - migliorare considerevolmente il modo in cui sono valutati e giudicati la partecipazione e i risultati delle azioni di formazione, in particolare nel quadro dell'apprendimento non formale e informale.

A tale proposito al *Memorandum* si deve riconoscere il merito di avere introdotto nel linguaggio istituzionale una significativa e condivisa distinzione tra tre diverse categorie fondamentali di apprendimento finalizzato:

- *l'apprendimento formale* che si svolge negli istituti di istruzione e di formazione e porta all'ottenimento di diplomi e di qualifiche riconosciute;

- *l'apprendimento non formale* che si svolge al di fuori delle principali strutture di istruzione e di formazione e, di solito, non porta a certificati ufficiali in quanto dispensato sul luogo di lavoro o nel quadro di attività di organizzazioni o gruppi della società civile (associazioni giovanili, sindacati o partiti politici);
- *l'apprendimento informale* non necessariamente intenzionale e non identificabile a priori rispetto a sedi o luoghi di realizzazione.

Il chiarimento concettuale del termine "apprendimento" introdotto dal *Memorandum* ha inoltre prodotto sei messaggi chiave fondamentali per stimolare la Commissione a perseguire energicamente un'azione concreta verso l'istruzione e la formazione permanente. Lo sviluppo concettuale della formazione permanente europea passa anche da qui:

- la garanzia di un accesso universale e permanente all'istruzione e alla formazione attraverso l'acquisizione e l'aggiornamento delle competenze necessarie per una partecipazione attiva alla società della conoscenza (messaggio chiave 1);
  - la necessità di fare maggiori investimenti nelle risorse umane come primaria risorsa dell'Europa (messaggio chiave 2);
  - l'innovazione delle tecniche di insegnamento e di apprendimento attraverso un'importante transizione verso sistemi di formazione basati sulle esigenze dell'utente e di nuovi metodi che consentano di sfruttare le opportunità offerte dalle TIC (messaggio chiave 3);
  - una valutazione dei risultati dell'apprendimento in grado di garantire un riconoscimento visibile trasparente e "trasferibile" di conoscenze, competenze e qualifiche da uno Stato membro all'altro (messaggio chiave 4);
  - la garanzia di un facile accesso ad informazioni e ad un orientamento di qualità sulle opportunità di istruzione e formazione in tutta l'Europa e durante tutta la vita senza più distinguere tra orientamento scolastico, professionale e personale (messaggio chiave 5);
  - la promozione di azioni locali e diversificate per un apprendimento sempre più prossimo in grado di far sì che le persone non siano *obbligate* a lasciare la loro regione per studiare o formarsi (messaggio chiave 6).
- c) Interessante è anche un altro impegno assunto dalla Commissione nell'ambito del *Memorandum*, la definizione di un *Quadro per la determinazione di indicatori e parametri di comparazione in materia di educazione e formazione permanente* che ha aperto la strada alla successiva Comunicazione (COM [2001] 678 finale) per la realizzazione di uno Spazio Europeo sull'apprendimento permanente volto "da un lato, a porre i cittadini in grado di spostarsi a loro agio tra contesti di apprendimento, lavori, regioni e paesi, traendo il massimo profitto dalle loro conoscenze e competenze e, dall'altro, a consentire all'Unione europea e ai paesi candidati di raggiungere i loro obiettivi in termini di prosperità, integrazione, tolleranza e democrazia".

La finalità primaria della Commissione è l'identificazione, la valutazione

e il riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale nonché il trasferimento e il riconoscimento reciproco dei certificati, diplomi e titoli formali.

Si tratta di uno sforzo concreto affinché le persone possano sentirsi motivate a investire nuovamente il proprio tempo e denaro nell'apprendimento consegnando agli Stati membri la responsabilità dei contenuti e dell'organizzazione dei loro sistemi d'istruzione e formazione ma armonizzando gli aspetti di legislazione.

Rispetto a tale obiettivo la Comunicazione propone una nuova definizione di apprendimento permanente in maniera più decisa. L'apprendimento è inteso come *“qualsiasi attività di apprendimento avviata, in qualsiasi momento della vita volta a migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e/o occupazionale”*.

- d) L'impegno verso la valorizzazione dell'apprendimento viene ribadito nelle Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri relative ai principi europei concernenti l'individuazione e la convalida dell'apprendimento non formale ed informale ([OR. En] 9600/04 EDUC 118 SOC 253). Oltre a confermare l'essenzialità degli strumenti di convalida e trasferimento dell'apprendimento in contesti diversi, sottolinea i criteri di trasparenza, equità, qualità e legittimità nelle procedure di individuazione e di convalida dell'apprendimento non formale e informale nel *“rispetto integrale di diritti, responsabilità e competenze degli Stati membri e delle parti interessate”*.
- e) Da questo momento in poi, il dibattito per la definizione di una strategia europea per l'educazione permanente raccoglie lo stimolo ad andare verso una traduzione applicativa dei principi orientativi attraverso la costituzione di un Quadro europeo delle Qualifiche e dei Titoli per l'apprendimento permanente che propone uno Schema europeo dei titoli (*European qualifications framework-EQF*) finalizzato alla *“traduzione e comparazione neutrale dei titoli tra i vari regimi di istruzione e formazione approfondendo la cooperazione e la fiducia reciproca tra le relative parti interessate”*.
- f) Infine la recente politica comunitaria dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, riconoscendo un importante percorso migliorativo nonostante il mancato raggiungimento dei benchmark fissati, ha continuato a promuovere la cultura dell'apprendimento attraverso la Comunicazione della Commissione europea *“Educazione degli adulti: non è mai troppo tardi per apprendere”* nella quale, attraverso 5 messaggi chiave, viene ribadita la necessità di promuovere forme di apprendimento dedicate agli adulti che hanno lasciato l'istruzione e la formazione iniziale. Anche in questa sede viene riproposta una definizione di educazione degli adulti intesa come *“tutte le forme di apprendimento intraprese dagli adulti dopo aver completato il ciclo iniziale di istruzione e formazione, a prescindere dalla durata di questa prima fase (ivi compresa, ad esempio, l'istruzione post-secondaria)”*.

Rispetto a questo contesto, che, va da sé, include “Lisbona” e tutto il dibattito che si è sviluppato attorno al tema della società della conoscenza, in grado di costituirsi come l’economia più competitiva, il disegno di legge prima evocato appare certamente meno maturo e consapevole. Gli obiettivi di occupabilità e di cittadinanza attiva appaiono sfumati, gli aspetti procedurali in ordine alla certificazione impacciati, la preoccupazione delle fasce deboli, sacrosanta anche per le ragioni che si diranno più avanti, sbilanciata rispetto alla necessità di un’offerta che per essere di qualità deve riferirsi a tutti i soggetti “attivi”: un po’ come nella sanità, che, per garantire le persone più svantaggiate, deve essere eccellente per qualsiasi cittadino.

Tendenzialmente faticoso appare poi il riconoscimento della capacità formativa dell’impresa, comunque necessaria per un sistema di formazione permanente, e poco presente la connessione con la formazione iniziale.

C’è, e questo è comunque importante, il mutamento di linguaggio che ovviamente non può essere solo un cambiamento terminologico, ma piuttosto simbolico, indicativo di una prospettiva diversa, che rovescia il paradigma docente/discente, ricostruendo in quest’ultimo il senso dell’azione formativa.

Ma in futuro, non andrebbe persa la preoccupazione di dotare la legge di strumenti operativi, così come il piano nazionale che era stato proposto con molta più pregnanza nel dibattito, rispetto agli esiti recepiti poi nel testo di legge. Ma soprattutto il disegno di legge è rimasto alla fine nel cassetto, un’altra occasione sprecata. Per capire come muoversi in futuro, a livello sia centrale che locale, occorre prendere atto che il modello europeo si confronta già e si riconfronterà molto di più in prospettiva, su due linee di sviluppo.

La prima è quella che tende a prefigurare le “*learning city*”, il territorio che apprende, espressione ricalcata da un paradigma organizzativo ben conosciuto, la *learning organization*.

L’ipotesi è quella di rendere esplicito ciò che le esperienze in atto già mostrano di presupporre: promuovere il concorso del maggior numero di istituzioni e organizzazioni, produttive e non, nello sviluppo di azioni di apprendimento continuo efficaci.

Così come la conoscenza cresce se viene condivisa dal maggior numero di soggetti, l’apprendimento cresce laddove l’intero contesto lo sostiene, specie se si arriva a superare la vita come successione di percorsi segmentati.

La comunicazione in questo senso è decisiva, ma le istituzioni devono produrre più “*governance*” e meno “governo” e le diverse espressioni della società civile devono a loro volta avvertire una precisa responsabilità su questi temi.

La seconda linea di sviluppo riprende il nuovo *welfare state*, o meglio *welfare society* che tende ad essere più promozionale che assicurativo, sostiene le opportunità e ipotizza una capacità di coglierle da parte dei singoli soggetti.

È il *workfare*, o anche il *welfare to work*, che assume il lavoro come con-

dizionale delle politiche sociali mentre i diritti di cittadinanza vengono posti in relazione ai doveri e soprattutto nella mobilitazione delle risorse personali. C'è una contraddizione possibile in questa prospettiva definita anche di attivazione, le opportunità possono essere anche uguali per tutti, ma le persone non sono tutte uguali l'una rispetto alle altre: esistono differenze e disuguaglianze che possono modulare variamente la possibilità di accedere ad esse.

La formazione è per definizione ritenuta un punto di forza (attraverso i suoi processi di *empowerment*) per la compensazione delle differenze e il decondizionamento rispetto alle disuguaglianze.

Ma anche la formazione risente a sua volta di questa possibile contraddizione: non a caso essa "cade verso l'alto", viene usufruita da chi già in parte, almeno, la possiede. Ecco perché si parla di un processo di costruzione della capacità delle persone di dotarsi di competenze utili sia per cercare e mantenersi un lavoro; sia di partecipare alla formazione delle decisioni pubbliche; sia anche capacità di poter scegliere una formazione che abbia senso, e dunque valore, rispetto al proprio sistema di valori e aspirazioni. Quest'ultimo aspetto è cruciale e insieme problematico: chiama in causa infatti i destini educativi delle persone, che si giocano molto nei primi anni di vita e quindi la famiglia e la scuola primaria ed è dimostrativa del fatto che le capacità (o *capabilities*, per essere più precisi) sopra richiamate sono una costruzione cognitiva ma anche relazionale e sono l'esito del concorso di più attori.

Cosa implicano queste due linee di sviluppo (le *city learning* e il nuovo *Welfare*) rispetto a soluzioni efficaci ed efficienti del problema della formazione permanente? Prendendo atto dei processi in essere e delle proposte (poche in verità) che escono dal dibattito politico e socio-culturale, si può dire subito che una prima indicazione è legata al rafforzamento dell'apprendimento come diritto soggettivo, ma un diritto anch'esso permanente o transizionale che accompagna le persone lungo il corso della vita e nel passaggio da una condizione (lavorativa e non) all'altra.

Un tale diritto è garantito, ed esigibile, se sostenuto da forme di finanziamento individualizzate: *vaucher*, conto corrente di formazione, "libretto di risparmio" formativo, forme comunque suscettibili di essere alimentate da fondi pubblici e/o da norme contrattuali.

Al tempo stesso occorre però garantire opportunità adeguate, qualificando (con un accreditamento esigente) i soggetti portatori di offerta e non consentendo monopoli di fatto. Questo significa immaginare possibilità di apprendimento diffuso e soprattutto descolarizzato. Non è il caso di ridiscutere i centri territoriali ma neppure si può immaginare un'offerta concentrata e passibile di burocratizzazione.

Meglio puntare su di un "quasi mercato", poliforme e puntiforme, organizzato per reti in grado di alimentarsi della mobilitazione della società civile. Di questo quasi mercato fa parte legittimamente l'impresa, ma con qualche vincolo di terzietà nella definizione dei percorsi formativi che consenta un più facile trasferimento di competenze da lavoro a lavoro, perché

comunque, in questo ambito, essa (l'impresa) non basta a se stessa e non ne ha convenienza.

A fronte di un sistema diffuso, ed orientato alle *capabilities*, le politiche devono avere un carattere integrativo, devono muoversi sul paradigma della *learning city* e devono farlo con preoccupazione "retroattiva": il tema è quello del raccordo tra formale, non formale e informale, di riconoscimento della dipendenza reciproca e di una reciproca valorizzazione. È ragionevole, con altre parole, pensare che l'apprendimento continuo possa svolgersi in una scuola o in un centro di formazione professionale, così come è ragionevole che le istituzioni e le organizzazioni che presiedono all'offerta di formazione permanente definiscano percorsi orientati all'integrazione semmai, e non alla sostituzione rispetto all'istruzione o alla formazione professionale.

Si tratta di poche suggestioni, ma essenziali se si vuole preconstituire una cornice culturale e istituzionale favorevole all'apprendimento continuo.

C'è un vuoto comunque che aspetta di essere colmato, lasciarlo da una parte al solo mercato e dall'altra alle sole istituzioni deputate, significa riproporre i rischi di una finalizzazione selettiva, o al contrario quelli di un universalismo inutile perché inefficace.

Per altro verso c'è l'urgenza di valorizzare e non negare semplicemente le sovrapposizioni tra i diversi settori dell'offerta formativa. La realtà è complessa e la sfida, a partire dai tanti non scolarizzati, anziani, adulti, ma anche giovani, è ardua. Oggi più che mai, la distinzione dogmatica dei ruoli non serve, e serve invece una grande alleanza per creare un futuro migliore per tutti. Soprattutto serve una capacità di invenzione, come quella legata alla valorizzazione e al riconoscimento delle pratiche di comunità "professionali", luoghi capaci di offrire un apprendimento informale più efficiente e significativo di diversi percorsi formali e non formali.

Insomma si tratterebbe di capire che l'istruzione e la formazione formale e non formale hanno bisogno di distinzioni ordinamentali sistematiche, per garantire trasparenza, responsabilità di riferimento rispetto a specifici luoghi di realizzazione dei percorsi formativi, anche laddove questi luoghi presentano il connotato dell'integrazione: basti pensare ai Poli formativi. L'apprendimento continuo ha bisogno di amministrazione, richiede piani e luoghi deputati all'impulso e al *mainstreaming* o diffusione trasversale.

Ma va gestita con flessibilità, in più istituzioni (rappresenta tra l'altro un ottimo indicatore dei fabbisogni degli adulti e con effetti di retro-azione dei giovani), con più modalità: ha necessità di risorse e di regia, non va confinata, segregata in situazioni rigide, o perderebbe molto del suo senso complessivo.