



Apprendimento permanente: che può significare in concreto?

OLGA TURRINI¹

STUDI e RICERCHE

L'articolo inquadra il tema dell'apprendimento permanente nel contesto delle politiche europee per l'istruzione e formazione evidenziandone i nuovi paradigmi connotativi. Illustra poi gli sviluppi del tema a livello nazionale, a partire dalla Legge 92/2012 e dalle successive Intese in Conferenza unificata. Si sofferma in modo particolare sull'Intesa del luglio 2014, che riguarda in particolare le reti territoriali dei servizi per l'apprendimento permanente, i possibili modelli organizzativi e i soggetti che dovrebbero farne parte.



1. L'apprendimento permanente come nuovo paradigma in Europa



Le politiche per l'istruzione e la formazione, sono state contrassegnate nell'ultimo decennio da un cambiamento profondo di paradigma, che si fonda essenzialmente su cinque elementi:

- il passaggio dalla centratura sull'insegnamento a quella sull'apprendimento, che vede nel soggetto che apprende un nuovo protagonismo e l'assunzione di un ruolo attivo e responsabile;
- l'assunzione della prospettiva dell'apprendimento lungo l'arco della vita (*lifelong learning*), accentuata dai processi di globalizzazione, dalla crisi e dall'accresciuta competizione della forza lavoro, in una fase in cui essa è sovrabbondante;
- l'estensione delle sedi e delle modalità dell'apprendimento da quelle formali a quelle non formali e informali (*lifewide learning*);
- la necessità di trasparenza e comparabilità degli apprendimenti a livello europeo, al fine di agevolare la mobilità (per lavoro e per apprendimento), valorizzare il capitale umano e l'investimento in istruzione e formazione in

¹ Esperta di politiche europee e nazionali di formazione e lavoro.





chiave europea e contribuire così a rendere più solido e competitivo il sistema produttivo e a contrastare la crisi;

- i nuovi connotati delle competenze necessarie per l'acquisizione di una professionalità e di un reale diritto di cittadinanza.

Questi elementi hanno dei denominatori comuni, che possiamo definire come le "parole chiave" dell'apprendimento permanente:

- la nuova centralità del soggetto in apprendimento, e le conseguenze che ciò comporta sui processi di insegnamento;
- l'enfasi sui risultati dell'apprendimento, definiti come la "descrizione di ciò che un discente conosce, capisce ed è in grado di realizzare al termine di un processo di apprendimento definito in termini di conoscenze, abilità e competenze" ;
- la competenza, intesa come "comprovata capacità di utilizzare, in situazioni di lavoro, di studio o nello sviluppo professionale e personale, un insieme strutturato di conoscenze, e di abilità acquisite nei contesti di apprendimento formale, non formale o informale" quale modalità comune di descrizione dei risultati dell'apprendimento, ma anche dei profili professionali, e dunque come chiave di lettura comune tra mondo del lavoro e mondo della formazione;
- il riconoscimento, la valutazione, la certificazione delle competenze come elementi di valorizzazione degli apprendimenti comunque acquisiti;
- il concetto di standard professionali e formativi come riferimento per la programmazione e per la progettazione formativa, nonché per il processo di validazione e certificazione delle competenze;
- il concetto di "credito formativo" e di "unità di competenza" o "unità di risultati di apprendimento" come riferimento base per le attività di progettazione formativa, nonché per il processo di validazione e certificazione e per la mobilità per l'apprendimento;
- la definizione di competenze ritenute chiave per l'esercizio di un'attività lavorativa e di una cittadinanza attiva, che include un allargamento del concetto di alfabetizzazione.

Nell'ambito di ET 2020, quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, si assume la necessità di attuare politiche distinte, ma coerenti e coordinate, tra istruzione e formazione iniziale e istruzione e formazione continua o permanente. D'altra parte è del tutto evidente che i quattro obiettivi di ET 2020 (apprendimento permanente e mobilità, qualità ed efficacia, coesione sociale e cittadinanza attiva, creatività e innovazione) sono altrettanto pertinenti per l'apprendimento degli adulti.

La crisi ha inoltre evidenziato il ruolo cruciale che l'apprendimento degli



adulti può svolgere per migliorare la capacità di adattarsi ai cambiamenti nel mercato del lavoro e nella società. Infatti l'apprendimento degli adulti è un mezzo non solo per l'aggiornamento e la riqualificazione delle persone che impattano la condizione di disoccupazione, o le ristrutturazioni aziendali o più in generale le diverse forme di transizione che caratterizzano l'attuale mercato del lavoro. Esso contribuisce anche in maniera rilevante all'inclusione sociale, alla cittadinanza attiva, allo sviluppo personale, alla prevenzione della salute e al mantenimento di condizioni di benessere e qualità della vita.

Ma quali sono i contenuti che devono ispirare come "base comune" l'apprendimento permanente? Oggi disponiamo di due documenti europei di riferimento.

Il primo, meno recente ma tuttora attualissimo e valido, è la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente, che identifica 8 competenze (quattro di tipo, per così dire "disciplinare": comunicazione nella madrelingua, comunicazione nelle lingue straniere, competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia, competenza digitale e quattro di tipo trasversale: imparare a imparare, competenza sociali e civiche, spirito d'iniziativa e imprenditorialità, consapevolezza ed espressione culturale).

Il secondo, meno noto, sono le conclusioni del Consiglio del 26 novembre 2012 sull'alfabetizzazione. Si tratta di un documento importante, perché definisce e attualizza il concetto di alfabetizzazione. Essa è *"un'attività volta all'acquisizione di competenze sia di lettura che di scrittura per capire, utilizzare e valutare con senso critico diverse forme di informazioni, compresi testi e immagini scritti, stampati ed elettronici, che comprendono l'alfabetizzazione di base, funzionale e multipla"*. I tre concetti vengono ulteriormente definiti:

- *Alfabetizzazione di base*: è la conoscenza di lettere, parole e strutture testuali necessaria per leggere e scrivere a un livello che consenta fiducia in se stessi e motivazione per un ulteriore sviluppo.
- *Alfabetizzazione funzionale*: è la capacità di leggere e scrivere a un livello che consenta di evolvere e operare nella società, a casa, a scuola e al lavoro.
- *Alfabetizzazione multipla*: è la capacità di usare competenze di lettura e scrittura per produrre, capire, interpretare e valutare con senso critico informazioni scritte. È la base per la partecipazione digitale e per il compimento di scelte consapevoli su finanze, salute, ecc.

Una definizione così puntuale e al tempo stesso ampia del concetto di alfabetizzazione deve far riflettere sulle sue implicazioni in termini di politiche per l'apprendimento permanente, a partire da una seria diagnosi sullo stato dell'alfabetizzazione della popolazione italiana, che individui i principali punti



di debolezza a partire da una distinzione per età, genere, condizioni di disparità e svantaggio (es. immigrazione), nonché i principali ostacoli (gap digitale, ecc.). Lo hanno ben confermato i risultati dell'indagine OCSE-PIAAC sulle competenze degli adulti, che non sono particolarmente incoraggianti per il nostro Paese.

Il documento del Consiglio rileva come l'alfabetizzazione sia una competenza cruciale nella vita perché mette in grado le persone di sviluppare capacità di riflessione, di esprimersi, di pensare criticamente, di essere empatici, di promuovere lo sviluppo personale, la fiducia in se stessi, il senso di identità e la piena partecipazione alla società ed economia digitale e della conoscenza.

È particolarmente importante e significativa l'attenzione alla dimensione del senso critico e del pensiero critico come elementi essenziali dell'alfabetizzazione a tutte le età e a tutti i livelli. Ogni giorno sperimentiamo quanto sia importante accedere e utilizzare la quantità di stimoli e di informazioni che ci bombardano, e quanto sia sempre più difficile riuscire a discriminare, a farci una nostra idea, a scegliere consapevolmente.

In questa ottica l'alfabetizzazione è una questione che non attiene solo all'istruzione, ma anche personale, economica, culturale e sociale. Per questo, sottolinea il Consiglio, il monitoraggio dei livelli di competenze nella popolazione adulta e il coinvolgimento di imprese, media, ONG, parti sociali, istituzioni culturali, servizi sociali, per l'impiego e sanitari a livello locale dovrebbero essere alla base di strategie volte a sensibilizzare maggiormente la società nel suo insieme ai problemi dell'alfabetizzazione. Tali strategie cominciano, evidentemente, dalla prima infanzia e chiamano in causa la famiglia e le istituzioni educative in primo luogo. Ma deve passare una nuova consapevolezza sulla moltiplicazione dei luoghi e dei contesti in cui si può promuovere la nuova dimensione dell'alfabetizzazione, lavorando in rete e cooperando per il conseguimento di obiettivi comuni. Molta parte di esclusione sociale è legata alla mancanza di competenze minime nel gestire se stessi, le risorse personali, finanziarie, l'organizzazione domestica e familiare, i sempre più numerosi adempimenti burocratici, amministrativi e fiscali. Così come i costi crescenti della dimensione sanitaria dell'invecchiamento potrebbero essere contenuti assumendo una prospettiva di lungo periodo che contempli un'ottica di prevenzione fatta di attivazione dell'anziano, di stimoli cognitivi, di socializzazione: tutti elementi che, com'è noto, contribuiscono fortemente a mantenere più a lungo salute e benessere psico-fisico. Sono diversi quindi gli ambiti istituzionali e di competenza potenzialmente coinvolti. Ma occorre prima di tutto che si diffonda la consapevolezza della reale importanza di una vision strategica su questo tema.

A livello europeo sono stati prodotti sei tipi di strumenti, utili proprio per dare corpo al concetto di apprendimento permanente:



- la Decisione Europass (Quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze) del 15 dicembre 2004;
- la citata Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente del 18 dicembre 2006;
- la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF) del 23 aprile 2008;
- la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un sistema europeo di crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale (ECVET) del 18 giugno 2009;
- la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'Istruzione e della Formazione Professionale (EQARF) del 18 giugno 2009;
- la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla Convalida dell'apprendimento non formale e informale, del 20 dicembre 2012.

Questi strumenti (che qui si danno per noti) non sono separati l'uno dall'altro, ma vanno considerati e resi coerenti nella pratica applicazione, attraverso un'offerta coordinata di servizi.

2. L'apprendimento permanente nella Legge 92/2012

Anche in Italia, la recente riforma del mercato del lavoro (Legge n. 92/2012) e il conseguente Accordo Stato-Regioni, hanno visto finalmente per la prima volta il recepimento degli orientamenti europei.

Un passo avanti significativo per la definizione nel nostro Paese di una strategia per l'apprendimento permanente è dato dalla parte finale della Legge 92/2012 (art. 4, commi 51-68) dove, per la prima volta, si pongono le premesse per mettere a sistema politiche per l'apprendimento permanente, a partire da alcune concrete priorità, articolate tramite intesa in sede di Conferenza unificata.

La Legge fa proprie le definizioni adottate a livello europeo, precisando che "per apprendimento permanente si intende qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale". Vengono poi adottate le definizioni di apprendimento formale, non formale e informale.

La Legge dispone che le politiche per l'apprendimento permanente vengano determinate a livello nazionale con intesa in sede di Conferenza unificata.

Prevede inoltre che con la medesima intesa si definiscano criteri generali e

priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali che comprendono l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro, con tre priorità:

- il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento, formale, non formale e informale, ivi compresi quelli di lavoro, facendo emergere e individuando i fabbisogni di competenza delle persone in correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori di riferimento, con particolare attenzione alle competenze linguistiche e digitali;
- il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti;
- la fruizione di servizi di orientamento lungo tutto il corso della vita.

Infine la norma prevede che con Decreto Legislativo da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della Legge (quindi entro gennaio 2013) si definiscano le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e per la definizione del sistema pubblico nazionale di certificazione delle competenze.

Ma la vera portata politica della Legge è il capovolgimento della prospettiva della centralità dei servizi a favore della centralità della persona: l'apprendimento permanente vi è prospettato come diritto di ogni persona, in ogni fase della vita e nell'ambito di un sistema condiviso e territorialmente integrato dei servizi di istruzione, formazione e lavoro. Ciò implica l'esigibilità di tale diritto, e prefigura quindi la necessità di pensare a percorsi di "presa in carico" in cui il cittadino possa accedere a servizi che lo orientano, lo accompagnano nell'esplicitazione dei bisogni formativi, gli presentano le offerte del territorio in termini di percorsi di apprendimento, di inserimento lavorativo o avvio al lavoro autonomo, ne valuta le competenze acquisite in qualsiasi contesto di apprendimento e le rende spendibili.

3. Le Intese per rendere operativa la dimensione dell'apprendimento permanente

Il 20 dicembre 2012 la Conferenza unificata ha approvato l'Intesa riguardante le politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali.

Per quanto riguarda gli indirizzi per le politiche viene assunto l'impegno ad assicurare una maggiore integrazione, potenziamento ed efficacia dei servizi connessi con l'apprendimento permanente: di istruzione e formazione, di erogazione

zione di interventi di politica attiva, di orientamento permanente. Vengono individuate le seguenti priorità, collegate con gli obiettivi del nuovo ciclo di programmazione comunitaria:

- misure a sostegno dell'apprendimento permanente e del miglioramento delle competenze che prevedano il coinvolgimento delle parti sociali e della società civile;
- misure a sostegno dell'orientamento permanente;
- misure per un efficace sviluppo delle competenze dei giovani inseriti nella Formazione Professionale, degli adulti, con particolare riferimento alle donne, che rientrano nel mercato del lavoro, dei lavoratori scarsamente qualificati e degli altri gruppi svantaggiati;
- misure per ampliare l'accesso all'apprendimento permanente, anche attraverso l'utilizzo efficace degli strumenti di trasparenza (EQF, ECVET, EQARF) e lo sviluppo e l'integrazione di servizi per l'apprendimento permanente (sistema dell'istruzione, della Formazione Professionale, del lavoro, sistema dell'orientamento, della certificazione delle competenze acquisite in ogni contesto);
- misure volte a migliorare la pertinenza dell'istruzione e della formazione, sia relativamente alla specificità dei percorsi che in riferimento agli sbocchi nel mondo del lavoro e ad adeguarla alle esigenze di gruppi mirati di destinatari.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle reti territoriali per l'apprendimento permanente, viene assunto l'impegno a promuovere e sostenere la realizzazione di reti territoriali che comprendano l'insieme dei servizi pubblici e privati di istruzione, formazione e lavoro, ivi compresi i poli tecnico professionali di cui alle citate linee guida ai sensi dell'art. 52 della Legge n. 35/2012, nonché i servizi volti alla validazione e certificazione degli apprendimenti. Viene altresì assunto l'impegno ad assumere il Libretto Formativo del cittadino quale riferimento comune per i servizi di registrazione delle competenze.

Le reti avranno 8 obiettivi specifici:

- creare sinergie tra i diversi sistemi e soggetti, condividendo analisi dei fabbisogni, progettualità e risorse umane;
- qualificare gli standard e gli obiettivi specifici dei diversi percorsi e servizi;
- promuovere azioni trasversali fra le diverse offerte formative e di servizi, finalizzate in particolare all'accesso al lavoro dei giovani, all'invecchiamento attivo, all'esercizio della cittadinanza attiva anche da parte degli immigrati;
- favorire l'integrazione fra le diverse opportunità finalizzate all'inserimento lavorativo, anche attraverso la ri-qualificazione professionale;
- promuovere il contratto di apprendistato e qualificarne il contenuto formativo, con particolare riferimento al primo e terzo livello;



- favorire azioni condivise di orientamento permanente a partire dalle azioni e dalle misure di coordinamento dell'offerta;
- 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;
- promuovere la formazione permanente e continua.

Viene infine costituito un tavolo interistituzionale sull'apprendimento permanente presso la Conferenza unificata, con funzioni di raccordo e monitoraggio degli interventi previsti, articolato, in rapporto ai diversi ambiti e alle materie sull'apprendimento permanente, con particolare riferimento all'istruzione, alla Formazione Professionale, al lavoro.

Il tavolo si è insediato nel maggio 2013 e nei mesi scorsi ha predisposto una bozza di accordo in tema di servizi per l'apprendimento permanente e di reti territoriali. Dopo un confronto con le parti sociali il testo, integrato con i loro contributi, è stato approvato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014, rinviando ad un successivo atto la definizione di standard minimi relativi all'integrazione dei servizi di istruzione, formazione e lavoro e all'organizzazione delle reti territoriali.



4. L'intesa sulle linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali



Il documento approvato dalla Conferenza unificata, sottolinea due elementi di attualità che costituiscono un primo banco di prova della volontà di rendere effettivo il sistema dell'apprendimento permanente: l'avvio della programmazione comunitaria 2014-2020, che dovrà garantire risorse per l'operatività e le innovazioni da porre in essere e il Piano Garanzia Giovani. Quest'ultimo costituisce un'occasione per sperimentare l'architettura di governance del sistema dell'apprendimento permanente, ma anche per la caratterizzazione sempre più spinta, almeno sullo specifico target dei NEET, della rete dei servizi per l'apprendimento permanente.

L'Intesa definisce il ruolo strategico che le istituzioni scolastiche e formative, in quanto soggetti di riferimento del "formale" svolgono per la costruzione del sistema integrato per l'apprendimento permanente, in quanto l'offerta formativa formale consente non solo l'acquisizione di qualificazioni di vario livello, ma anche l'acquisizione delle competenze chiave ad esse connesse. Vengono a tal fine citati i CPIA, i poli tecnico-professionali, le Università e AFAM.

Viene poi fortemente evidenziato il ruolo del "non formale" nelle reti terri-



toriali, che, arricchendo i contesti culturali e sociali dei territori, integra il ruolo dell'offerta formale e contribuisce a rimotivare all'apprendimento ed a promuovere la partecipazione dei cittadini ai processi di cambiamento attraverso cultura e formazione (stili di vita, comportamenti a rischio, codici dei nuovi linguaggi). Molto importante perciò è il ruolo delle Organizzazioni del no-profit, che, disponendo di requisiti organizzativi e di qualità dell'offerta culturale e formativa possono aderire alle reti territoriali, in base alle procedure attivate dalle Regioni per attivarle.

L'intesa si pone il problema di come rendere effettive e operative le reti territoriali, evitando di ridurre il processo a banali e burocratici interventi di ingegneria istituzionale e organizzativa.

Ogni Regione adotterà un modello organizzativo secondo le proprie scelte e peculiarità. Ma tutte dovrebbero esplicitarne alcuni aspetti chiave, in modo da poter consentire un monitoraggio e un confronto a livello nazionale. In particolare, il documento indica:

- la dimensione territoriale (comunale, provinciale, sovra comunale, ecc.);
- le connotazioni/vocazioni/specializzazioni settoriali, laddove presenti;
- la definizione dei Soggetti che le compongono, prevedendo l'allargamento della platea ai Soggetti che nei territori di riferimento ne concorrono alla realizzazione e allo sviluppo;
- l'attivazione di processi di *governance* democratica e partecipativa che permettano alle comunità locali (nella componente istituzionale, associativa e del no-profit, produttiva) di essere protagoniste della propria crescita, anche attraverso la valorizzazione e promozione del potenziale di conoscenza espresso dai saperi collettivi e del capitale umano nelle diverse aree territoriali;
- la definizione delle modalità di raccordo esterno rispetto al più complessivo sistema dei distretti produttivi e tecnologici, in continuità e sviluppo con quanto previsto dagli indirizzi per il coordinamento dell'offerta territoriale, in continuità e sviluppo con quanto previsto nelle linee guida per gli ITS e il coordinamento dell'offerta territoriale (art. 52 del Decreto Legge 9 febbraio 2012, convertito in Legge 35/2012);
- le tappe e le misure da intraprendere in relazione all'obiettivo comune di fornire al cittadino servizi che operano in forma coordinata e sempre più integrata, ivi comprese le eventuali modifiche dell'assetto dei servizi, l'adeguamento delle competenze degli operatori, la produzione di standard comportamentali e di risultato, la valutazione delle performance dei servizi e della soddisfazione degli utenti, le misure per garantire l'accesso ai soggetti più deboli;
- l'identificazione dei luoghi e delle modalità per veicolare a livello regionale

- trasparenza, informazioni e accessibilità, prossimità e interoperatività dei servizi, sia per i Soggetti della rete, sia per gli utenti dei servizi;
- le modalità di interoperatività con la dorsale informativa unica, a partire dall'acquisizione di informazioni di base concordate a livello nazionale e dalla messa a sistema degli elementi minimi informativi di cui al libretto formativo del cittadino;
 - le modalità di costituzione e formalizzazione delle reti in termini di funzionamento interno e di coordinamento tra i Soggetti che le compongono.

Vengono infine individuati come soggetti strategici per la costruzione del sistema i Centri per l'impiego e/o i servizi per il lavoro accreditati, le parti sociali, gli Enti locali, il sistema camerale e degli sportelli Suap, i soggetti titolari e titolati alla individuazione, validazione e certificazione delle competenze comunque acquisite.

Considerazioni conclusive

Al di là della portata effettiva delle intese e della normativa, pare importante sottolineare che qualche processo si sta mettendo in moto, in tema di apprendimento permanente. L'interesse da tutti dimostrato nella fase di discussione che ha portato alla definizione del documento sembra dimostrare una sensibilità verso il nuovo paradigma e un inizio di diffusione della consapevolezza della portata e delle potenzialità di un cambiamento che è prima di tutto culturale. Mettere in rete servizi e soggetti, oltre che consentire di rendere meglio conosciute le risorse di un territorio e magari, in tempi di risorse scarse, di razionalizzare e rendere più efficaci le offerte formative, aiuta a innescare quei processi che debbono portare a vedere prima di tutto l'interesse e i bisogni del cittadino, nelle diverse fasi e condizioni della sua vita personale e lavorativa. Mettersi in rete può voler dire anche mettersi in gioco, spinge a migliorare la qualità della propria offerta, ma offre anche opportunità di sviluppare partenariati e conoscere buone pratiche.

Il pericolo vero è quello di dimenticare la finalità e burocratizzare i processi. Le Regioni e i soggetti istituzionali coinvolti hanno in questo la grossa responsabilità di rendere realmente operativa la governance multilivello di cui tanto si parla, ma che non è facile da attuare. Diffidenze, mancanza di raccordi, scarsa circolazione delle informazioni, mancato uso delle potenzialità offerte dall'informatica, possono, più ancora della mancanza di risorse, inficiare la realizzazione delle reti territoriali. Ma la cosa più importante è se ci si crede e se si riesce a tener ferma la loro finalità di essere effettivamente utili alle persone.