



Formazione e apprendimento permanente sfide e prospettive per il lavoro e per il sindacato

Affrontare oggi il tema di un nuovo modello di formazione e apprendimento permanente significa rispondere ai necessari processi di cambiamento strutturale del Paese, indicati anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, orientati ad una transizione ecologica, all'innovazione e alla digitalizzazione, definendo una strategia che abbia al centro il lavoro e la sua valorizzazione e che garantisca alle persone un adeguato supporto durante il corso della loro vita.

Nel recente Social Summit dell'Unione Europea, i Paesi membri hanno sottoscritto gli obiettivi principali per il 2030 fissati nel piano d'azione per il Pilastro europeo dei diritti sociali. Uno dei tre impegni principali è rappresentato dall'obiettivo della partecipazione almeno del 60% di tutti gli adulti alla formazione.

Questi obiettivi importanti, se osservati sul versante del lavoro e delle sue trasformazioni divengono ancora più sfidanti. L'accelerazione impressa dalla pandemia, le trasformazioni delle politiche economiche guidate dalla doppia transizione e gli effetti della crisi sociale, rischiano di determinare uno scenario di sbarramento per i lavoratori, proprio in virtù della trasformazione di compiti, posti di lavoro e quindi di obsolescenza di competenze e conoscenze. Ci sono alcune stime che collocano al 40% la quota di competenze di base che cambierà e pongono quindi con forza la necessità di una altissima riqualificazione. Cedefop stima che quasi la metà della popolazione adulta, circa 128 milioni di adulti negli Stati membri dell'UE-27, sia a rischio di perdita di competenze e di obsolescenza professionale, in modo particolare, ma non solo, per i lavoratori con bassa istruzione, basse competenze digitali e basse competenze cognitive.

Le transizioni digitale e ambientale e l'effetto della pandemia opererà quindi rapidamente sul lavoro e sull'economia, molto più di quanto possiamo immaginare. Questa è la ragione di una serie di interventi a livello europeo, collocati anche tra gli obiettivi di Next Generation EU, per spingere i paesi membri verso la strategia del cosiddetto upskilling e reskilling e della qualificazione dei sistemi di istruzione.

Questi cambiamenti incideranno profondamente sul ruolo che fino ad oggi hanno avuto sia la formazione continua che la formazione permanente nella riqualificazione e nel miglioramento delle competenze dei lavoratori.

La definizione di un sistema di apprendimento permanente che si proponga l'obiettivo di innalzare i livelli di istruzione, di migliorare e riqualificare competenze e conoscenze, di contrastare una presenza assai consistente di analfabetismo funzionale e digitale, diventa quindi un elemento fondante anche ai fini dell'esercizio concreto dei diritti di cittadinanza a qualunque età.

Con questa proposta, si vuole promuovere un'idea di apprendimento permanente nell'ambito del sistema nazionale di Istruzione e Formazione professionale in un'ottica di "Lifelong learning" e indicare alcune priorità rese maggiormente evidenti dallo scenario descritto in premessa.

Alcuni indicatori

Se guardiamo al nostro Paese, il quadro non è incoraggiante. Non abbiamo dati certi e univoci in relazione agli impatti determinati dalla fase pandemica, ma se guardiamo alla fase immediatamente precedente, i dati sono molto preoccupanti.

Oltre alle uscite precoci dei giovani dai sistemi di istruzione e formazione - nella fascia di età tra i 18 e i 24 anni, il tasso di abbandono scolastico precoce è del 13,5% con punte che raggiungono il 16,7 % al Sud e il 32,5% per i nati all'estero - sono nella condizione di NEET il 26% dei giovani tra i 18 e i 24 anni, un valore di 10 punti superiore al valore medio UE-28. Solo un diplomato su due si iscrive all'Università e solo il 24% dei giovani tra i 25 e i 34 anni possiede un diploma di laurea.

In Italia, solo un terzo della popolazione possiede adeguati livelli di comprensione della scrittura e del calcolo. La quota di popolazione tra i 25 e i 64 anni in possesso di almeno un titolo di studio secondario superiore, che è il principale indicatore del livello di istruzione di un Paese, nel 2019 è pari a 62,2%, un valore decisamente inferiore a quello medio europeo (78,7% nell'Ue-28) e a quello di alcuni tra i più grandi paesi dell'Unione: 86,6% in Germania, 80,4% in Francia e 81,1% nel Regno Unito.

In questo quadro, il dato migliora se guardiamo alla fascia di popolazione femminile mentre si riduce se facciamo riferimento alla popolazione residente nel Mezzogiorno. Non meno ampio è il divario della quota di popolazione di 25-64enni con un titolo di studio terziario: in Italia, è il 19,6%, contro una media europea pari al 33,2%. Per quanto riguarda le competenze digitali, soltanto il 22% degli individui tra i 16 e i 74 anni, secondo il rapporto BES, ha competenze digitali elevate; tale quota scende al 20% tra le persone di 45-54 anni e al 4,4% tra le persone di 65-74 anni.

Gli ultimi dati di riferimento indicano che nel 2017 circa due milioni e 600mila individui hanno partecipato in Italia ad attività di istruzione e formazione. Di nuovo il titolo di studio è uno dei fattori di selezione: lo scostamento tra il tasso di partecipazione di chi possiede la sola licenza media e quello dei laureati è pari a ben 49,3 %.

Il rischio evidente è quello di un deterioramento progressivo delle competenze possedute da chi svolge professioni meno qualificate e con un basso livello di istruzione.

Tutto questo significa, in sintesi, che il nostro Paese non ha giocato fino in fondo la carta strategica della formazione.

Il nostro ruolo, i problemi aperti e gli obiettivi

Oggi nel nostro paese un sistema di formazione permanente, strutturato ed omogeneo e che possa affrontare l'impatto fortissimo e rapido di questi processi sugli occupati e sui non occupati, non esiste. Dal punto di vista normativo, la legge 92 del 28 giugno 2012 definisce per la prima volta il concetto di "formazione permanente" come segue: "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".

A fronte di questa definizione, possiamo dire che, a distanza di quasi dieci anni, questo diritto della persona non è esigibile in ogni luogo e con le stesse caratteristiche.

È evidente che si tratta di un nodo complesso che richiede la capacità di affrontare in modo nuovo e sistemico e di collegare tra loro almeno tre dimensioni:

1. contrattuale
2. delle politiche attive
3. delle politiche dell'istruzione e della formazione

Occorre partire dalla consapevolezza che solo un sistema di Istruzione altamente qualificato, non segregante ed inclusivo, anche sul piano generazionale, può garantire quel diritto soggettivo ad un apprendimento permanente previsto dalla legislazione.

Infatti una base culturale forte, aggiornata e rafforzata con continuità è indispensabile per un'acquisizione consapevole di competenze, per permettere a tutti di esprimere le proprie potenzialità e capacità nonché di apprendere autonomamente ed, in particolare, in contesti non formali e informali.

Tutto questo non può essere limitato ad una sola e breve stagione della vita.

Vi sono quindi alcuni obiettivi prioritari da porsi.

È essenziale l'innalzamento dei livelli di Istruzione, a partire da quello dell'obbligo scolastico a 18 anni.

Deve inoltre essere assicurata ad ogni età la possibilità di accedere e di possedere competenze chiave (quali l'alfabetismo funzionale, le lingue, le discipline scientifico tecnologiche, quelle digitali, l'imparare ad imparare...) dato che tale possibilità rappresenta un fattore essenziale per contrastare le disegualianze, esercitare i propri diritti di cittadinanza, ridurre i divari educativi, partecipare attivamente ad un mercato del lavoro sempre più segmentato, affrontare il lavoro che cambia, rafforzare le possibilità di scelta di chi lavora.

La formazione professionale continua deve diventare parte integrante di questa strategia complessiva per un apprendimento permanente, perché è anche attraverso il riconoscimento delle competenze acquisite e della loro spendibilità che si rafforza il potere dei lavoratori, dentro e fuori l'impresa.

Una particolare attenzione va posta ai rapporti di lavoro precari o a quei settori dove sono prevalenti rapporti di lavoro stagionali o a part-time per garantire, anche in questi contesti, il diritto alla formazione e la sua certificabilità, anche attraverso l'utilizzo del fascicolo elettronico del lavoratore.

Occorre inoltre avere presente la grande rapidità con cui i processi di innovazione impattano sul sistema produttivo e dei servizi e di quanto sia reale la presenza di una diffusa e consistente obsolescenza professionale, in particolare per i lavoratori più maturi, che rischiano l'espulsione dai luoghi di lavoro in assenza di un radicale intervento di aggiornamento delle loro conoscenze e competenze. Per questo la realizzazione di azioni formative contrattate, dovrebbe diventare una "condizionalità positiva" per accedere alle risorse quali quelle messe a disposizione dal PNRR.

La contrattazione assume un ruolo decisivo nel rendere accessibile a tutti i lavoratori e le lavoratrici un "diritto soggettivo" alla formazione, per definirne le finalità e anche le ricadute sui percorsi professionali, su inquadramenti e salari, oltre che per accompagnare l'utilizzo di ammortizzatori sociali, in costanza di lavoro, con processi di riqualificazione professionale.

Vanno utilizzate al meglio le risorse messe a disposizione dai Fondi Interprofessionali, dai Fondi Strutturali Europei, dal PNRR oltre che dalla stessa impresa.

Va ulteriormente approfondita una riflessione sull'utilizzo di metodologie formative "a distanza", sull'efficacia, la tracciabilità e la certificazione della formazione così erogata, e su gli strumenti che consentano alla contrattazione di esercitare un ruolo positivo.

È necessario ragionare in un'**ottica di sistema** al fine di determinare sinergie sia tra i diversi protagonisti, Istituzionali e Sociali, sia tra le politiche da attuare in materia di Istruzione, Formazione e Lavoro.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Next Generation Italia può essere una importante occasione per supportare un approccio sistemico, individuando gli obiettivi generali, definendo le azioni e le modalità di intervento e le risorse per attuarle e non va quindi sprecata.

Tre sono le scelte strategiche che abbiamo indicato come essenziali per la definizione del sistema:

- la centralità del sistema pubblico di istruzione degli adulti
- la coerenza della formazione permanente e continua con le politiche del sistema di istruzione con specifico riferimento ai livelli di istruzione
- politiche di sostegno all'esercizio del diritto delle lavoratrici e dei lavoratori al mantenimento e all'elevamento dei propri livelli di istruzione quale elemento ineludibile di emancipazione e di crescita culturale, umana e professionale.

Il Fondo Nuove Competenze

Il Fondo Nuove Competenze è una misura sperimentale, ora prevista anche nel PNRR, finalizzata all'aggiornamento delle competenze degli occupati e in questa direzione può rappresentare una svolta significativa.

La rimodulazione dell'orario di lavoro prevista dalla normativa è connessa ai processi di innovazione produttiva e organizzativa delle imprese, anche in raccordo con quanto prevede il PNRR, con l'utilizzo della Cassa Integrazione ed in particolare al caso in cui si ricorra al Contratto di solidarietà. L'attivazione di percorsi formativi certificabili sono utili anche a favorire processi di riqualificazione ai fini dell'occupabilità.

Le linee strategiche, definite a livello interministeriale, determinano una condizione di piena esigibilità su tutto il territorio nazionale, attraverso la definizione di specifici e conformi accordi collettivi con le organizzazioni sindacali, contenenti il progetto formativo, le cui componenti sono esse stesse definite, che è centrale nelle strategie d'intervento del FNC e che deve agire su un accrescimento generale delle competenze del lavoratore in coerenza con la Raccomandazione europea sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze per gli adulti del 19 dicembre 2016.

Può quindi aprire la strada a una importante occasione di partecipazione negoziale, atta a favorire l'aggiornamento e innalzamento delle competenze dei lavoratori e delle lavoratrici a seguito dei processi di innovazione perseguiti a livello aziendale.

La lettura condivisa tra Organizzazioni Sindacali e Impresa sui fabbisogni formativi in termini di competenze; la progettazione della formazione tale da consentire l'individuazione, validazione, certificazione delle competenze acquisite durante il percorso personalizzato di apprendimento; l'impatto delle conoscenze e competenze acquisite sui percorsi professionali aziendali e in stretta correlazione con il Sistema Nazionale delle Qualifiche, sono i passaggi necessari perché il FNC diventi uno snodo importante in un sistema di apprendimento permanente, anche a supporto di una spendibilità del sapere, acquisito nel lavoro, sul mercato.

Questa modalità di costruire i percorsi formativi dovrebbe diventare elemento centrale e diffuso nella contrattazione della formazione anche con l'obiettivo di finalizzare meglio le risorse a vario

titolo disponibili e rendere più coerente il “mercato” della formazione continua alle esigenze delle imprese e dei lavoratori.

Il reddito di formazione

I dati di contesto che abbiamo indicato ci dicono che occorre investire e sostenere il diritto allo studio e il diritto ad un apprendimento permanente.

Già nel Documento Congressuale Il lavoro E' avevamo indicato la necessità di un reddito di garanzia e continuità, collegato all'obbligo di attivazione di percorsi formativi e/o di riqualificazione per favorire l'occupazione e sostenuto dalla fiscalità generale.

Per innalzare i livelli di istruzione ed anche per intercettare la consistente platea di neet presente nel nostro Paese si potrebbero orientare una parte delle risorse del Recovery Plan e dell'attuale Reddito di cittadinanza ad un “Reddito di formazione”, destinato a sostenere sia percorsi di studio che di formazione e a renderli accessibili in tutte le fasi della vita.

In particolare potrebbe essere utilizzato questo strumento per mettere in campo un massiccio piano di innalzamento dei livelli di istruzione finalizzato a conseguire un titolo di studio superiore a quello posseduto.

In particolare si potrebbe sostenere:

- il passaggio tra la scuola dell'obbligo e il completamento del percorso della secondaria di secondo grado
- il passaggio tra la secondaria di secondo grado e l'acquisizione di un diploma di laurea

Il sistema nazionale integrato di apprendimento permanente

Siamo ad un passaggio significativo del lungo percorso di definizione di un sistema nazionale integrato di apprendimento permanente, sistema che si fonda essenzialmente su due pilastri: il “sistema di reti territoriali per l'apprendimento permanente”, che comprendono l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro, e rappresentano il punto di coordinamento essenziale per garantire l'esigibilità del diritto ad un apprendimento permanente, e il “sistema nazionale per la certificazione delle competenze”.

Il 18 gennaio 2021 sono state pubblicate in G.U. le “Linee Guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze” rendendo così finalmente realizzabile l'operatività del sistema nazionale di certificazione delle competenze.

Inoltre, nella seduta della Conferenza Unificata che si è tenuta lo scorso 8 luglio è stato approvato il “Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta” che può favorire e sostenere l'implementazione delle reti territoriali per l'apprendimento permanente.

Su entrambe gli strumenti occorre investire, utilizzando sia le risorse del Recovery Fund che quelle dei Fondi strutturali europei.

Per attuare e rendere operativi questi importanti tasselli del sistema, ed evitare una deriva burocratica nella loro attuazione, è essenziale una Governance pubblica condivisa, di livello nazionale e territoriale.

Le Organizzazioni Sindacali esercitano, tra le altre, la funzione di "attivazione" delle reti agendo sia nella dimensione nazionale che in quella regionale/locale con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti di Governance ai diversi livelli d'intervento.

L'accordo in Conferenza unificata prevede, infatti, il contributo delle parti sociali relativamente a "l'individuazione delle attese e delle previsioni del sistema produttivo in termini di competenze", la

"promozione di forme di collaborazione e interazione con i sistemi d'istruzione e formazione" oltre al "sostegno ai servizi delle politiche attive presenti sul territorio" anche con l'obiettivo di agire in un'ottica concertativa a carattere macro sul fabbisogno formativo e sul conseguente adeguamento dell'offerta.

Va costituita una **Cabina di regia nazionale** composta dal Tavolo Interistituzionale (*Ministero dell'Istruzione, Ministero del Lavoro, Ministero dello Sviluppo Economico, Conferenza delle Regioni, Anci, Upi, Anpal ed Inapp*), le Parti Sociali, il Forum Nazionale del Terzo Settore e dalle reti di Rappresentanza dell'offerta formativa, Ridap (*Rete Italiana Istruzione degli adulti*) e Ruiap (*Rete Universitaria Italiana per l'Apprendimento Permanente*).

Da qui devono partire i primi input per la realizzazione del sistema nazionale (obiettivi prioritari, ripartizione risorse, tempistiche, standard minimi...) che deve garantire omogeneità sul territorio nazionale e avere a riferimento una dimensione europea.

Analoghi strumenti di Governance vanno costituiti a livello Regionale/Territoriale, data la pluralità dei livelli istituzionali coinvolti e la necessità di un raccordo strategico tra la Programmazione territoriale delle politiche a sostegno dello sviluppo economico e sociale e la definizione delle reti territoriali per l'implementazione del Piano strategico per le competenze e delle Linee guida sulla certificazione.

Occorre dare attuazione alla realizzazione e al raccordo funzionale della dorsale informativa unica, confluita nel Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro di cui al D. Lgs.150/2015, che introduce altresì il fascicolo elettronico del lavoratore, quali strumenti fondamentali per l'operatività di un sistema nazionale.

Il ruolo dei Cpia e della Formazione istruzione professionale

L'apprendimento degli adulti è un elemento essenziale in un sistema di apprendimento permanente e copre l'intera gamma di attività di apprendimento formale, non formale e informale, sia generale che professionale, intraprese da adulti dopo aver lasciato il ciclo dell'istruzione e della formazione iniziali, come previsto dalla Risoluzione del Consiglio Europeo del 2011.

La normativa vigente assegna ai CPIA un ruolo centrale nell'educazione degli adulti e nei percorsi di integrazione dei migranti. Sono uno snodo essenziale nella costituzione delle reti territoriali dei servizi per l'apprendimento permanente quale soggetto pubblico di riferimento.

Tuttavia il quadro che negli anni si è definito presenta debolezze e fragilità che vanno risolte.

In termini di prospettiva, è utile ragionare sull'opportunità di promuovere la costituzione di istituzioni scolastiche dedicate agli adulti in grado di erogare percorsi di I e II livello. Questo potrebbe consentire una maggiore articolazione ed integrazione con i Servizi per il lavoro, integrazione che va comunque già perseguita a partire da uno stretto raccordo tra CPIA e Centri Per l'Impiego.

Risulta altresì indispensabile che, a fronte di nuove e più articolate competenze attribuite sia all'Istruzione che alla Formazione Professionale, sia rivista al rialzo la definizione degli organici. Inoltre si deve rafforzare la parte contrattuale che individua i contenuti del personale della scuola e della formazione professionale.

Un nuovo sistema di orientamento

Lo sviluppo dell'educazione all'orientamento nella scuola e la costruzione del sistema nazionale dell'orientamento permanente devono sostenere i giovani nella costruzione della propria identità, nella scelta dei percorsi formativi e nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In Italia manca un sistema efficace per l'orientamento sia al lavoro che allo studio; la proposta elaborata dal CNEL nel 2019 può essere un utile riferimento. Di seguito indichiamo alcuni obiettivi strutturali.

L'orientamento deve diventare una politica strategica incardinata nell'ordinamento scolastico e si deve realizzare, anche attraverso possibilità formative aggiuntive ed elettive, con possibilità di scelta quindi da parte degli studenti, nella scuola, con interventi integrati nelle attività curricolari.

Occorre rilevare e analizzare periodicamente i sistemi del lavoro e i sistemi produttivi nei diversi territori, attraverso una lettura condivisa tra Istituzioni e Parti Sociali dei processi di innovazione sul territorio, al fine di individuare le nuove competenze attese anche con la finalità di migliorare il mismatch tra formazione e lavoro.

Si deve realizzare un aggiornamento continuo dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni e del Repertorio nazionale delle qualifiche, da raccordare con il costituendo sistema nazionale di certificazione delle competenze.

L'apprendistato per conseguire una qualifica o un diploma (ex Primo livello)

Potrebbe inoltre essere collocato nel segmento dell'istruzione degli adulti il conseguimento dell'obbligo scolastico dopo i 18 anni, aprendo così una valutazione sull'apprendistato "di Primo livello", ricollocandolo nei percorsi post diploma e/o per progetti mirati al recupero dei Neet, attraverso corsi serali.

L'apprendistato di primo livello, finalizzato al conseguimento di titoli di studio e attivabile dai 15 anni ai 25 anni, ha visto un'attuazione molto limitata in termini numerici e una mancata valorizzazione.

Le cause possono essere attribuite in parte all'insufficiente attenzione posta dalle diverse Regioni in relazione alla costruzione dei Piani di programmazione territoriale delle reti di istruzione e formazione costruiti in ragione delle diverse e specifiche linee guida regionali; alle scelte di politica regionale tese a preferire generalmente ai percorsi di Apprendistato la valorizzazione di esperienze quali Tirocini e Stage o simili.

Da approfondire è anche la regolazione dell'istituto, nell'ambito dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro anche alla luce degli accordi interconfederali intervenuti.

Questo in presenza dell'occasione fornita dai significativi finanziamenti messi a disposizione dalle due ultime leggi di bilancio ai fini della promozione dell'apprendistato di I e III livello quale occasione per il rilancio di tali esperienze di formazione-lavoro e con una funzione che può essere svolta dai soggetti istituzionali (vedi leFP e CPIA).

Andrebbe potenziata la parte formativa dell'apprendistato professionalizzante, in termini di ore e risorse pubbliche destinate, in quanto è la tipologia più utilizzata (oltre il 95% su totale).

Invecchiamento attivo e apprendimento permanente.

Su questo tema stiamo lavorando con lo SPI per la definizione di un Documento congiunto che consenta di attivare percorsi comuni anche a livello territoriale.

Roma, 12 luglio 2021