

CONTRIBUTO TEORICO

Per un "diritto" all'apprendimento permanente?

Paola Nicoletti

ABSTRACT ITALIANO

Negli ultimi anni si è abusato del termine diritto, al quale si è ricorso in modo improprio anche in relazione alla mancata previsione di effettività, e quindi al concreto esercizio dello stesso. È da tenere presente, poi, che alla nozione di diritto si dovrebbe accompagnare anche quella di dovere, molto spesso dimenticata dal legislatore ordinario, ma non dal costituentte

ENGLISH ABSTRACT

In the last years the word "order" has been often mistaken because it has been used regard to the lacked forecast effectivity, therefore to the real exercise of it.. We must notice also that Order goes with Must, that legislator do often forget, but constituent don't.

In tutta Europa è ormai evidente la rilevanza attribuita da Governi e Parti sociali ai temi della formazione permanente, non solo per favorire la crescita culturale e professionale dei propri cittadini, ma anche la competitività, lo sviluppo economico e l'occupazione.

A livello nazionale e comunitario, infatti, le politiche di lifelong learning sono divenute centrali negli orientamenti relativi all'ammodernamento dei sistemi di formazione, ma soprattutto nei loro rapporti con il mondo del lavoro.

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad un proliferare di proposte nel tentativo di produrre una legge sull'apprendimento permanente¹, accomunate da un comune denominatore: il voler affermare una sorta di "diritto" all'apprendimento o alla formazione e sviluppo professionale lungo il corso della vita della persona.

Una legge per il lifelong learning ha l'obiettivo di aiutare le persone a costruire il proprio patrimonio di competenze e professionalità, accompagnandole con idonei servizi per la formazione e l'occupabilità, da fornire in maniera integrata e diffusa sul territorio: dall'orientamento ai diversi modelli di transizione (dalla scuola al lavoro), dai nuovi ammortizzatori sociali (bilaterali, solidali e mutualistici), alla formazione per occupati e disoccupati.

Si tratta di un'evoluzione di molteplici esperienze, come quella più recente della Francia, che nella legge nazionale sulla Formazione Permanente² ha integrato tutto l'impianto bilaterale della formazione continua, affermando un unico diritto/dovere delle persone (giovani e adulti, occupati e non); o di quelle più antiche dei Paesi anglosassoni dove, da tempo, le iniziative di formazione permanente sono dentro i sistemi di collocamento e di orientamento al lavoro.

Da qui l'esigenza di una chiara strategia di intervento in questo campo anche nel nostro Paese, dal momento che questa realtà non potrà che avanzare e svilupparsi ulteriormente in tutti i suoi molteplici aspetti ed obiettivi, sia a livello centrale che locale, nel mondo del lavoro e della cultura, nei sistemi economici ed in quelli del volontariato.

Un impianto normativo, anche di accompagnamento e crescita culturale, orientato verso una maggiore coerenza della formazione alle esigenze della domanda è alla base dell'innalzamento della qualità dell'offerta, con un diverso e più pieno coinvolgimento delle aziende. Il rifiuto di un intervento formativo da parte di chi è disoccupato è spesso originato dalla carenza qualitativa e dalla scarsa fiducia verso questo strumento, non ancora percepito come essenziale per il sistema di Welfare.

Si tratta di prevedere, nel contempo, una maggiore agibilità degli strumenti esistenti per l'inseri-

mento al lavoro, promuovendo un maggiore coinvolgimento dei sistemi associativi e di rappresentanza degli interessi di lavoratori ed imprese e/o della bilateralità nel suo complesso. La bilateralità potrà giocare un ruolo fondamentale se sarà in grado di accompagnare l'individuo verso l'occupabilità ed il rafforzamento professionale, utilizzando ogni strumento utile all'orientamento, alla mobilità ed all'inserimento, in una logica di integrazione con il sistema pubblico.

Una normativa in materia di lifelong learning dovrà avere anche l'obiettivo di superare i limiti imposti dal mancato riconoscimento della qualità e del merito che sono ormai introvabili in molti contesti organizzativi, anche privati. La valorizzazione delle capacità, insieme al superamento di una buona dose di componente ideologica, può finalmente avviare un processo di rinnovamento dell'intero sistema formativo.

Al centro delle politiche del lifelong learning è sempre la persona, con i suoi bisogni e le sue potenzialità, come lo è nelle politiche di Welfare, dove non sono necessari tagli né si richiedono ulteriori particolari investimenti e risorse, ma solo un diverso e più razionale utilizzo di quelle (consistenti) già esistenti.

Negli ultimi tempi sono state elaborate diverse proposte e disegni di legge accomunati dall'affermazione di un vero e proprio "diritto" all'apprendimento lungo il corso della vita della persona. Credo che l'intenzione sia da plaudire per la finalità di democrazia e di equità sottesa, ma credo anche che parlare di "diritto" possa dare adito ad equivoci, suscitando problemi interpretativi dal punto di vista giuridico.

Si è talvolta abusato, soprattutto negli ultimi tempi, del termine diritto, al quale si è ricorso in modo improprio anche in relazione alla sovente mancata previsione di effettività, e quindi al concreto esercizio dello stesso.

È da tenere presente, poi, che alla nozione di diritto si dovrebbe accompagnare almeno concettualmente anche quella di dovere, molto spesso dimenticata dal legislatore ordinario, ma non dal costituente, che ha disciplinato congiuntamente nella parte prima della nostra Carta costituzionale i "Diritti e doveri dei cittadini", cui il lifelong learning è strettamente connesso.

Se nasce un diritto in capo ad ogni individuo, parimenti sorge un dovere in capo allo Stato di assicurare l'effettività di tale diritto. Il che presuppone anche adeguati stanziamenti di bilancio per renderlo concretamente effettivo e non una mera affermazione di principio.

Prendiamo ad esempio il caso dell'istruzione dell'obbligo. La Costituzione all'articolo 34 recita :
«La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso»».

Spetta poi alla legislazione ordinaria dare attuazione a questo principio costituzionale, individuando concretamente:

Le risorse attraverso le quali garantire la gratuità dell'istruzione inferiore obbligatoria;

Le sanzioni in caso di non adempimento dell'obbligo;

Le modalità per garantire l'effettività del diritto attraverso diverse e specifiche misure idonee al perseguitamento dell'obiettivo (borse di studio, assegni familiari e quant'altro).

Traslando il ragionamento sul diritto all'apprendimento permanente, resta ferma la necessità di: Dotarsi di risorse adeguate per il coinvolgimento della popolazione in attività educative/formative/culturali, in particolare per quei cittadini che non sono in grado di sostenere spese per la propria formazione. Sembra infatti improbabile realizzare il sistema integrato, presupposto per

l’“esercizio del diritto della persona all’apprendimento lungo tutto il corso della vita”, senza un appropriato impegno finanziario.

Si tratta di coinvolgere nei diversi percorsi di apprendimento (formale, non formale ed informale) un’ampia fascia di popolazione esclusa e priva, non certo per propria volontà, perfino delle competenze di base indispensabili per poter esprimere i propri bisogni e per innescare un successivo percorso di crescita personale e sociale.

Dotarsi di infrastrutture sostenibili per offrire opportunità di apprendimento formale e non formale e di un sistema capillare di informazione, sensibilizzazione, orientamento sulle innumerevoli opportunità di apprendere durante tutto il corso della vita anche attraverso la creazione di centri ad hoc e la formazione del personale pubblico e privato preposto a queste attività.

Al riguardo è da sottolineare la priorità della formazione della popolazione attiva, non solo come parte preponderante del nuovo lifelong learning, ma anche come snodo essenziale delle stesse politiche attive per l’occupazione: per favorire la più ampia partecipazione degli adulti a questi interventi, per le fasce più deboli, per offrire la stessa opportunità di accesso al mercato del lavoro, favorendo la cittadinanza attiva.

Si tratta di un complesso di interventi che richiedono investimenti specifici nell’interesse sia dell’efficienza economica che della coesione sociale, attraverso la crescita delle competenze chiave degli individui, nonché azioni mirate a garantire misure di accompagnamento, servizi di informazione, di orientamento e di consulenza individuale.

Tutto questo richiede un approccio integrato tra i diversi attori nel quadro dell’apprendimento permanente e soprattutto disposizioni per favorire il coordinamento tra le risorse finanziarie a diversa titolarità, e garantire un servizio informativo più efficace.

Abattere i costi che l’individuo deve sostenere per la propria formazione permanente, giacché apprendere è per lui un diritto. Inoltre, evitare alle fasce sociali più deboli di dover cofinanziare la propria formazione, mediante investimenti mirati in una prospettiva di coesione sociale.

In questo contesto rivestono particolare rilievo proprio le competenze centrali dello Stato che, nella costruzione del sistema, assume il ruolo di indirizzo e razionalizzazione. E’ lo Stato, infatti che deve stabilire le priorità di intervento e assumere le decisioni sulla spesa, con un quadro di analisi e di osservazione sempre in grado di fornire i necessari aggiornamenti.

Non mi risulta che ad oggi siano stati previsti stanziamenti di impegno nel bilancio dello Stato italiano in questa direzione, né che siano state lanciate campagne di sensibilizzazione dell’intera popolazione attraverso i diversi mass media o mediante canali istituzionali.

Sembra quasi che il richiamo al diritto sia più un’affermazione di principio che un passo concreto verso una maggiore alfabetizzazione e partecipazione della popolazione italiana all’apprendimento permanente, che purtroppo è ancora oggi abbastanza bassa soprattutto rispetto agli obiettivi comunitari, tanto da risultare inferiore di 3,5 punti percentuali rispetto all’attuale tasso medio di partecipazione nell’Unione europea.

Allo stato delle cose, mi focalizzerei intanto, piuttosto che sull’affermazione di un diritto difficilmente esigibile, sulle concrete modalità e misure volte a favorire e sostenere le pari opportunità di accesso all’apprendimento nei diversi contesti in cui ha luogo, mediante un Piano nazionale che dia effettiva attuazione alle misure di sostegno (ad esempio voucher formativi, agevolazioni fiscali, prestiti agevolati alla persona), ampliando di conseguenza la partecipazione al lifelong learning.

Del resto già quasi un decennio fa il Memorandum della Commissione europea sull’istruzione e la formazione permanente richiamava a questa priorità democratica.

Note

1 Ministero della Pubblica Istruzione, Disegno di legge concernente norme in materia di apprendimento permanente, presentato il 3 agosto 2007 in sede di Consiglio dei Ministri; Camera dei Deputati, Proposta di legge di iniziativa dei deputati Turci e Schietroma Disposizioni per assicurare il diritto all'apprendimento permanente, presentata il 29 marzo 2007; Senato della Repubblica, Disegno di legge di iniziativa del senatore Bobba Norme sul riconoscimento e sulla promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale, presentata l'11 dicembre 2007.

2 Legge n. 2004-391 del 4 maggio 2004 relativa alla formazione professionale lungo il corso della vita e al dialogo sociale, pubblicata nel J.O. n. 105 del 5 maggio 2004, p. 7983. Ritengo inoltre opportuno ricordare che è attualmente in corso il lavoro della conferenza multipartita composta da Governo, Regioni, organizzazioni datoriali e sindacali finalizzato a riformare il sistema di formazione professionale con l'obiettivo di renderne più equo l'accesso. Com'è prassi consolidata in Francia, il frutto della negoziazione tra le parti costituirà la base di un progetto di legge, atteso per la fine del 2008.