

LE NUOVE LEGGI CIVILI

LA NUOVA RIFORMA DEL LAVORO

Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92
recante disposizioni in materia di riforma del mercato
del lavoro in una prospettiva di crescita

a cura di

MARIELLA MAGNANI - MICHELE TIRABOSCHI

int
CLICCA E SFOGLIA



GIUFFRÈ EDITORE

LE NUOVE LEGGI

Una collana concepita per coniugare tradizione di divulgazione giuridica ed esigenze pratiche dell'avvocato. Ogni volume è un utile strumento di lavoro finalizzato a coordinare le novità legislative all'assetto normativo vigente, mediante un sistema di domande e risposte che chiariscono i dubbi interpretativi derivanti dall'applicazione delle riforme e di schede riepilogative che mettono in evidenza le innovazioni del precetto normativo. La collana si articola in tre sezioni dedicate al diritto civile, penale e amministrativo, sia sostanziale che procedurale.

Con la legge 28 giugno 2012, n. 92, intitolata *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, è giunta a compimento la riforma del lavoro dopo un serrato, e a tratti aspro, confronto tra governo, parti sociali e forze politiche. Mossa dall'esigenza di coniugare la flessibilità necessaria alla competitività delle imprese con la sicurezza nel mercato del lavoro a garanzia del reddito e della professionalità dei lavoratori, la riforma incide su temi centrali del diritto del lavoro: dalla cd. flessibilità in entrata, attraverso una riegolazione delle tipologie contrattuali, alla cd. flessibilità in uscita, attraverso la modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, agli ammortizzatori sociali (indennità di disoccupazione e cassa integrazione). Si aggiungano le disposizioni in materia di apprendimento permanente e tutela della genitorialità, per non parlare della delega in materia di partecipazione dei lavoratori.

Ne esce un quadro composito e complesso, già oggetto di differenti valutazioni ad opera della dottrina e degli operatori.

I contributi raccolti nel presente commentario costituiscono una prima interpretazione sistematica, al fine di fornire al lettore le coordinate concettuali e le più essenziali linee di indirizzo operativo per una ottimale gestione della transizione dal vecchio al nuovo quadro giuridico-istituzionale. Delle disposizioni più controverse vengono così fornite le prime interpretazioni, con l'obiettivo di diminuire i costi sociali dell'incertezza e confrontarsi pragmaticamente con i problemi cruciali che affliggono il mondo del lavoro e l'occupazione.

MARIELLA MAGNANI, Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Pavia. Insegna anche Diritto sindacale comparato presso la LUISS ed è docente presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali istituita dall'Università degli Studi di Pavia e dall'Università Bocconi di Milano.

Condirettrice di *Diritto delle Relazioni Industriali*, è autrice di numerose pubblicazioni in materia di diritto sindacale, del lavoro e della previdenza sociale. Avvocato in Milano e in Pavia.

MICHELE TIRABOSCHI, Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia e *visiting professor* presso l'Università Panthéon-Assas (Parigi), l'Universidad de Trèss Febrero (Buenos Aires) e la Middlesex University Business School (Londra). È Coordinatore del Comitato Scientifico di ADAPT (www.adapt.it) e Direttore del Centro studi internazionali e comparati "Marco Biagi". Direttore responsabile di www.bollettinoadapt.it, sito internet dedicato alla promozione di una nuova cultura del lavoro.

È Direttore dell'*E-Journal of International and Comparative LABOUR STUDIES* e condirettore di *Diritto delle Relazioni Industriali*.



Scopri all'interno come attivare la versione digitale del volume.

Per saperne di più consulta il sito www.bibliotecavolumi.giuffre.it

ISBN 88-14-16837-7



EURO 52,00
5555-39

5.

APPRENDIMENTO PERMANENTE E CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE

GIUSEPPE BERTAGNA, LILLI CASANO, MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Apprendimento permanente: qualche definizione, nessuno scenario. – 2. Tra (molto) centro e (poca) periferia: reti territoriali e sistema di individuazione e validazione degli apprendimenti. – 3. Il “castello di carta” della certificazione delle competenze. – 4. Quello che manca: la centralità della persona e un rinnovato protagonismo delle formazioni sociali. – 5. Nota bibliografica.

1. Apprendimento permanente: qualche definizione, nessuno scenario.

La riforma del quadro giuridico di regolazione del mercato del lavoro dedica, molto opportunamente, un apposito capitolo (articolo 4, commi da 51 a 61) al tema dell'apprendimento permanente. Segno quantomeno della consapevolezza che un moderno sistema di tutela e promozione del lavoro non possa che essere incentrato sulla formazione e sulle competenze delle persone più che su un semplice impianto formalistico fatto di precetti, divieti e sanzioni.

In sede definitoria era ragionevole aspettarsi una spiegazione allo stesso tempo delle “cause” e dei “fini” di un tale capitolo nell'ambito di una riforma che sarà, invece, ricordata e dibattuta per gli interventi sulla flessibilità in entrata e in uscita dal mercato del lavoro. E cioè l'abbozzo del contesto istituzionale e normativo all'interno del quale l'apprendimento permanente per il mercato del lavoro trova la sua natura, i suoi significati, le sue funzioni e le sue prospettive future.

Letta in parallelo con il capitolo sui servizi per l'impiego e con le misure in materia di politiche attive del lavoro e incentivi alla occupazione la riforma appare, sotto questo aspetto, deludente, priva com'è dei necessari raccordi istituzionali, normativi e concettuali vuoi col sistema della formazione (specie iniziale) vuoi con i profili professionali e le declaratorie contenute nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale dei contratti collettivi di lavoro. Lo stesso mancato richiamo all'articolo 6 del decreto legislativo n. 167/2011, in un provvedimento che pure mira al definitivo rilancio dell'apprendistato nelle sue molteplici articolazioni tipologiche e contrattuali,

indica come il legislatore della riforma proceda per compartimenti stagni e con una visione tendenzialmente pubblicistica, lontana dalla sempre più ineludibile istanza di integrazione tra sistema educativo di istruzione e formazione e mercato del lavoro.

Il comma 51 esordisce, in effetti, con una formalistica quanto piatta *explicatio terminorum* («in linea con le indicazioni dell'Unione Europea, per apprendimento permanente si intende qualsiasi attività di apprendimento 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») e prosegue rimandando ad altro provvedimento da assumersi in sede di Conferenza unificata su proposta del Miur e del Mlps, sentito il Mse e le parti sociali, la redazione delle «relative politiche», da cui si potranno forse poi ricavare con maggiore chiarezza le «cause» e i «fini» dell'apprendimento permanente nel contesto d'epoca attuale.

Il comma 52 prosegue il registro dell'*explicatio terminorum* spiegando che «per apprendimento formale si intende quello che si attua nel sistema di istruzione e formazione e nelle università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, conseguiti anche in apprendistato a norma del «Testo Unico» di cui al decreto legislativo n. 167 del 2011, o di una certificazione riconosciuta». Il disposto assume come possibile filiera del sistema di istruzione e formazione tutte le forme di apprendistato normate dal Testo Unico (per la qualifica e il diploma, per il mestiere, di alta formazione e ricerca), in linea con quanto già previsto, del resto, dal decreto legislativo n. 276 del 2003, che prevedeva il rilascio di una qualifica formale e la sua registrazione nel libretto formativo del cittadino per l'apprendistato professionalizzante (articolo 49), oltre che la configurazione della qualifica professionale ottenuta come credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale (articolo 51).

Facendo riferimento al conseguimento di un titolo di studio, di una qualifica o diploma professionale anche in apprendistato, la legge in commento sembra indubbiamente porsi sul solco tracciato dal decreto legislativo n. 167 del 2011, sebbene si segnali una ambiguità di fondo, legata al fatto che tra le sedi dell'apprendimento formale figurano esclusivamente le istituzioni educative tradizionali, mentre il conseguimento dei titoli in apprendistato avviene attraverso l'alternanza di momenti di formazione c.d. esterna e formazione in impresa. La questione potrebbe apparire puramente formale, poiché il testo di legge fa riferimento espressamente ai titoli acquisiti mediante apprendistato secondo quanto stabilito dal decreto legislativo n. 167 del 2011, testimoniando una volontà di sostanziale adesione al Testo Unico. La scelta, tuttavia, è stata di merito e non solo di forma poiché, nella versione del disegno di legge presentata al Senato, la platea dei soggetti chiamati a concorrere alla formazione della offerta di apprendimento formale era più diversificata, comprendendo

anche enti di formazione accreditati dalle regioni, parti sociali e Fondi inter-professionali. Si può immaginare che l'esclusione di questi soggetti nel testo approvato in via definitiva dalla Camera sia, dunque, legata alla volontà di riaffermare il primato delle istituzioni educative scolastiche e universitarie nel campo dell'apprendimento formale, elemento potenzialmente in contrasto con l'inclusione dell'apprendistato tra le modalità di acquisizione.

Pare in ogni caso fortemente depotenziata la portata rivoluzionaria dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 167 del 2011, là dove i percorsi formativi venivano agganciati ai profili professionali e alle declaratorie del sistema di classificazione e inquadramento del personale che, nell'ambito di una contrattazione collettiva che certo deve avviare un profondo processo di modernizzazione, rappresentano il cuore dei modelli organizzativi di ogni impresa appartenente a un certo settore produttivo in funzione delle competenze e dei profili professionali che la caratterizzano.

Il comma 53 continua nelle messe a punto terminologiche, concentrandosi sul significato da attribuire all'«apprendimento non formale», che viene definito come quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati al comma 52, in ogni organismo che persegue scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e (in questo caso) nelle imprese.

L'impressione generale è che il riferimento all'impresa andasse meglio caratterizzato, magari recuperando lo sforzo concettuale e progettuale degli ultimi quindici anni in materia di apprendistato riformato.

L'apprendistato di cui al comma 52, in tutte le sue forme, infatti, si potrebbe svolgere anche integralmente in impresa, se essa fosse davvero, come potrebbe e dovrebbe essere, «formativa». La norma lo consentirebbe. Parlare di impresa solo al comma 53 può, dunque, voler dire soltanto due cose: una implicita, ovvero che non ci si riferisce all'«impresa formativa» come si potrebbe configurare secondo il comma 51; una esplicita, ovvero che qualsiasi decisione di lavorare in o di partecipare al farsi di una impresa tecnicamente non qualificabile come «formativa» implica comunque, di necessità, la maturazione di apprendimenti che vanno adeguatamente tesaurizzati dal soggetto. Il comma 54 precisa, infine, che «per apprendimento informale si intende quello che, anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero».

Se, dunque, i commi 51-54 chiariscono, seppur convenzionalmente, ma senza possibilità di equivoci il significato da attribuire alle varie forme di apprendimento che ogni persona incontra in maniera intenzionale o funzionale nell'arco della sua vita, dall'età evolutiva alla vecchiaia, e in tutti i luoghi che può frequentare, tacciono, invece, perfino per indizio, su moltissime altre cose non meno importanti ai fini di una produttiva comprensione della proposta. Del genere: in che senso la classificazione adottata sarebbe importante ai fini

della definizione di politiche formative diverse da quelle esistenti? Questa enumerazione delle varie forme di apprendimento è soltanto descrittiva o è da intendersi come normativa, esprime dunque una tassonomia o una gerarchia di valore? In questo secondo caso, sarebbero giustificate le priorità attribuite all'apprendimento formale rispetto agli altri? Perché? Forse, per i contenuti di questo apprendimento, per la sua dimensione istituzionale, per i suoi fini, per il suo eventualmente essere la preconditione dei successivi? E come collegare le sedi e le metodologie dell'apprendimento alle competenze e alle conoscenze richieste da mercato del lavoro? Come collegare, in particolare, la formazione agli intermediari del mercato del lavoro in modo da costruire in modo dinamico e proattivo l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro?

L'unico vero, inequivocabile indizio di scenario offerto dal testo di legge in commento è analogo a quello che filtra, del resto, dall'intero provvedimento legislativo: nel complesso, una netta ripresa della regia vincolistica di tipo centrale e statale; la riproposizione di un metodo di governo nel quale le decisioni operative e di significato si devono strutturare a cascata dall'alto, sebbene coinvolgendo poi in questo percorso diversi attori istituzionali esistenti ai fini di far più o meno condividere le scelte adottate; una sfiducia sostanziale nella efficacia del metodo contrario, quello popolare e non illuministico della sussidiarietà, nonostante la disseminazione di numerose professioni di fede in questa direzione, rintracciabili in altri articoli della legge; un rilancio del ruolo tecnico, quando non tecnicistico, e di potere dello Stato in tema di politiche formative, oltre che del lavoro.

Emblematica, a questo proposito, è l'ultima parte del comma 51 che affida a un futuro e non definito decreto tanti compiti probabilmente coerenti alla logica complessiva appena ricordata, tra cui al primo posto, il seguente: «individuazione e riconoscimento del patrimonio culturale e professionale comunque accumulato dai cittadini e dai lavoratori nella loro storia personale e professionale [si noti la distinzione per far comprendere che non sarà escluso nessuno per l'intera durata della vita, *n.d.r.*], da documentare attraverso la piena [si noti: «piena», in nessun modo discreta, *n.d.r.*] realizzazione di una dorsale informativa unica, mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti».

È necessario senz'altro moderare questo giudizio critico, considerando la circostanza che i contenuti dei successivi commi circoscrivono le indeterminazioni o le pretese statalistiche neo-orwelliane che si potrebbero paventare con la esclusiva lettura del comma 51. Questo non toglie, comunque, che in sede di definizione e inquadramento dell'apprendimento permanente sarebbe stato opportuno far emergere linee interpretative e di scenario che avrebbero contribuito a caratterizzare maggiormente la visione di sistema e, con essa, la portata più o meno innovativa di questi e dei successivi commi.

2. Tra (molto) centro e (poca) periferia: reti territoriali e sistema di individuazione e validazione degli apprendimenti.

Dopo aver definito il quadro generale e i diversi pilastri del sistema nazionale di apprendimento permanente, il testo di legge in commento indica una serie di strumenti volti a favorire la realizzazione delle finalità a esso assegnate.

In primo luogo, il legislatore fa un generico riferimento alla volontà di determinare, nella stessa intesa in sede di Conferenza unificata già prevista al comma 51, indirizzi per la individuazione di 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.

Gli studiosi del mercato del lavoro hanno da tempo individuato nella integrazione dei servizi formativi e dei servizi competenti per il lavoro una strategia vincente per la riduzione, specie a livello locale, del disallineamento tra la domanda e l'offerta di lavoro, sebbene vincoli procedurali e resistenze organizzative nei diversi comparti interessati (scuola, università, formazione professionale, centri per l'impiego, operatori autorizzati o accreditati del mercato del lavoro) abbiano finora portato a risultati insoddisfacenti, comunque differenziati a livello regionale. Su queste necessità torna ad insistere la riforma, che ripropone l'idea di reti territoriali ampie, formate da istituzioni educative e servizi per il lavoro, ma anche università, imprese, Camere di commercio ed osservatorio sulle migrazioni, volte a collegare organicamente «strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati»: in altri termini, l'integrazione lavorativa di tutti i cittadini.

In coerenza con il principio di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze di programmazione delle regioni, l'intesa si limiterà a definire indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità, già peraltro anticipate nel testo di legge in riferimento a: a) sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, ivi compresi quelli di lavoro, facendo emergere ed 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; b) il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti; c) la fruizione di servizi di orientamento lungo tutto il corso della vita.

Non è chiaro tuttavia come tutto questo possa avverarsi una volta marginalizzate, nel ghetto della "flessibilità normata", le agenzie private del lavoro, sempre meno attori polifunzionali dell'incontro tra domanda e l'offerta di lavoro, e contestualmente riattivata una delega per la riforma dei centri per l'impiego, quella della legge n. 247 del 2007, che peraltro male si raccorda con le contestuali misure previste dal Governo di (possibile) cancellazione di quelle province presso le quali sono incardinati i centri pubblici per il lavoro.

Come peraltro si rileva anche al comma 51, in riferimento alla determinazione delle politiche di apprendimento permanente, il testo di legge sembra dedicare scarsa attenzione al coinvolgimento non solo degli attori privati del mercato del lavoro, e cioè gli operatori autorizzati e quelli accreditati *ex* articolo 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003, ma anche delle parti sociali e della bilateralità, se è vero che il richiamo a un loro coinvolgimento nella definizione dei criteri per la realizzazione delle reti territoriali appare alquanto rituale («sentite le parti sociali»), ma soprattutto considerando l'esclusione del sistema della bilateralità dall'insieme di soggetti chiamati a partecipare alla costituzione delle reti. Anche i Fondi interprofessionali per la formazione continua sono sorprendentemente esclusi dalla lista dei partecipanti, sebbene una delle priorità delle reti sia proprio «il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, ivi compresi quelli di lavoro» e sebbene le imprese e le organizzazioni di rappresentanza siano incluse nel progetto.

Sarà opportuno, poi, riflettere sulle modalità concrete attraverso cui realizzare finalmente un progetto così ambizioso. Ci si chiede, in particolare, se l'istituzione delle reti territoriali sarà demandata alle regioni e che ruolo avranno le parti sociali. Anche su questo fronte, inoltre, si auspicano interventi che facciano fede agli impegni del patto sulla formazione del 17 febbraio 2010 ⁽¹⁾.

Suscita, infine, perplessità, considerata anche la scarsa dotazione strumentale degli apparati informativi di alcune regioni, la previsione che per la realizzazione di un progetto di tale portata siano sufficienti le risorse finanziarie, umane e soprattutto strumentali attualmente disponibili. Vero è semmai che l'insistito richiamo, in tema di politiche attive del lavoro, ai livelli essenziali di prestazione finirà per incrementare i costi senza garantire, per contro, l'efficacia dei percorsi formativi e i relativi esiti anche in termini occupazionali.

La realizzazione di un sistema organico, trasparente ed efficiente di apprendimento permanente a livello nazionale prevede, poi, l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali, con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze (commi 64-68).

Ancora una volta, come già per le politiche attive del lavoro, lo strumento individuato dal disegno di legge è l'adozione di uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni. L'individuazione e la validazione delle competenze rappresentano, seguendo ancora il testo del disegno di legge, dei servizi effettuati su richiesta dell'interessato, finalizzati a valorizzare il patrimonio culturale e professionale delle persone, la consistenza e la correlabilità dello stesso alle competenze certificabili e ai crediti formativi riconoscibili ai sensi dei commi da 64 a 68: atti propedeutici, dunque, a una eventuale certificazione pubblica. Questo servizio,

⁽¹⁾ Accordo tra Governo, regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010.

limitato agli apprendimenti non formali e informali, per i quali non è previsto il conseguimento di un titolo, dovrà essere omogeneo e basato su idonei riscontri e prove, nel rispetto delle scelte e dei diritti individuali, in modo da assicurare a tutti pari opportunità: sembra che la previsione sia volta ad assicurare un livello minimo di rigore nello svolgimento del servizio, come confermato più avanti laddove si specifica che sarà necessario individuare livelli essenziali delle prestazioni per l'erogazione dei servizi stessi. Ciò sembra tanto più necessario se si riflette sulla gamma di soggetti che il testo di legge prevede si occupino di erogare questo servizio e cioè: soggetti istituzionalmente competenti in materia di istruzione, formazione e lavoro, imprese e loro rappresentanze, insieme a Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (esclusi, ancora una volta, i Fondi interprofessionali, che per quanto ancora poco coinvolti nelle cosiddette attività propedeutiche alla formazione, potrebbero avere un *expertise* sufficiente ad erogare un servizio di questo tipo).

La probabilità di rendere operative in tempi brevi previsioni di questo tipo appare scarsa, ancor di più in presenza di criteri direttivi generici e poco pragmatici come quelli individuati al comma 59, che ipotizza vaghi principi ispiratori (semplicità, trasparenza, rispondenza ai sistemi di garanzia della qualità, pari opportunità) e indicazioni ancor meno specifiche sui contenuti concreti e le caratteristiche del servizio: individuazione e validazione del patrimonio culturale individuale in modo da tradurlo in competenze certificabili e crediti formativi, su richiesta degli interessati; servizio omogeneo, sulla base di non meglio specificati riscontri e prove; comparabilità delle competenze certificate sull'intero territorio nazionale.

Infine, nella logica di non imporre nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si riconosce a regioni e province autonome la facoltà di stabilire la quota dei costi a carico della persona che chiede la convalida dell'apprendimento non formale e informale e la relativa certificazione delle competenze. L'ipotesi di far pagare ai cittadini e ai lavoratori (e forse anche alle imprese) i costi della istituzione del sistema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze non è di certo coerente con il principio delle pari opportunità e lascia presagire uno scarso impatto della riforma, senza passi in avanti concreti nella realtà del mondo del lavoro.

3. Il “castello di carta” della certificazione delle competenze.

L'ultimo strumento richiamato dal testo di legge, per la messa a regime di un sistema nazionale di apprendimento permanente, è l'istituzione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze. Anche in questo caso si tratta di un tema centrale e ampiamente dibattuto nel nostro Paese e su cui, nonostante il frequente richiamo nei documenti programmatici di governi e parti sociali, i progressi compiuti sono largamente insoddisfacenti.

L'individuazione di standard omogenei a livello nazionale è indicata, nel testo di legge, alla stregua di un prerequisito della istituzione di un sistema di certificazione, che subito dopo definisce la certificazione delle competenze come un *atto pubblico* finalizzato a garantire la trasparenza e il riconoscimento degli apprendimenti, che conduce al rilascio di un certificato, un diploma o un titolo che documenta formalmente l'accertamento e la convalida effettuati da un ente pubblico o da un soggetto accreditato o autorizzato.

Per competenza certificabile, specifica il testo di legge, si intende un insieme strutturato di conoscenze e di abilità riconoscibili anche come crediti formativi, previa apposita procedura di validazione nel caso degli apprendimenti non formali e informali. Nel caso degli apprendimenti non formali e informali, dunque, il procedimento sarebbe strutturato in tre fasi: individuazione delle competenze; successiva validazione delle competenze, ad opera di scuole, università, imprese ed associazioni di rappresentanza, Camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura; certificazione ad opera dell'ente pubblico.

In una fase in cui si discute delle criticità e dei molti aspetti negativi del valore legale del titolo di studio, si ipotizza dunque un nuovo sistema pubblico di certificazione delle competenze e dei saperi, che rischia, proprio perché non calibrato (come l'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 167 del 2011) sui profili professionali e sui sistemi di classificazione e inquadramento professionale dei contratti collettivi, di essere lontano dalla realtà del mercato del lavoro e possibile fonte di contenzioso. Basti pensare al caso di un lavoratore che richieda un aumento retributivo, a fronte di una certificazione pubblica che attesta un suo sapere pratico appreso in ambito di lavoro, ma che non sia in linea con le mansioni e l'inquadramento assegnatogli dal datore di lavoro. È facile immaginare le resistenze a una operazione di questo tipo che incomprensibilmente si discosta da quanto già concordato tra Governo, regioni e parti sociali nelle già richiamate linee guida sulla formazione del 17 febbraio 2010. Questo sistema sembra rimandare ad una dimensione burocratico-amministrativa che non riconosce centralità ai soggetti che lavorano e che danno lavoro, riproponendo il solito pregiudizio sulla loro inaffidabilità in assenza di una mediazione pubblica.

Il testo di legge poi specifica come saranno rese individuabili le competenze certificabili. Tutti gli standard delle qualificazioni e competenze certificabili saranno raccolti in repertori codificati a livello nazionale o regionale e riuniti in un repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali.

Evidente è, al riguardo, il rischio del proliferare di inutili declaratorie professionali, definite a tavolino dall'attore pubblico che, oltre ad essere lontane dalla realtà, diventano presto obsolete, per non parlare dei costi enormi di una simile operazione, come dimostra la disastrosa esperienza dell'ultimo decennio, con tavoli e repertori pubblici delle professioni che non hanno portato a nessun risultato concreto e utile. Più opportuno sarebbe stato ricondurre le

qualificazioni e le competenze certificabili al sistema previsto dal comma 3 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 167 del 2011, basandole sulle esigenze del mondo reale e quindi sui sistemi di classificazione e inquadramento del personale, a questo scopo modernizzati.

Ci si domanda, pertanto, se il testo di legge vada verso un sistema sostanziale, con verifiche *ex post* delle competenze acquisite nei percorsi formativi, o riproponga la metafora dei castelli di carta, moltiplicati per di più, il che aprirebbe la strada a un pericoloso formalismo, ancora una volta privo di ricadute effettive sulla possibilità di trasformare le esperienze formative in strumenti di promozione dei percorsi occupazionali.

4. Quello che manca: la centralità della persona e un rinnovato protagonismo delle formazioni sociali.

Tra la riproposizione di vecchi strumenti (destinati a invecchiare ancora, in assenza di strategie di attuazione sostenibili, come nel caso delle reti territoriali o del repertorio nazionale dei titoli) ed il ridimensionamento di nuovi percorsi (la bilateralità, l'integrazione pubblico-privato per la gestione del mercato del lavoro, l'idea di una responsabilità diffusa e condivisa in materia di formazione) sembra, in definitiva, che la riforma rinunci a cogliere l'occasione per un intervento innovativo sul versante dell'apprendimento permanente. Questo non può che passare attraverso l'accoglimento di sfide ormai aperte da decenni e rispetto alle quali il sistema formativo italiano continua a non essere attrezzato, privo di una progettualità realmente in grado di fare i conti con un contesto mutato. La retorica sulla cosiddetta «società della conoscenza» è nota. Come sono note, e non datano da oggi, le dinamiche e le conseguenze della cosiddetta «globalizzazione» dei mercati e del lavoro in rapporto.

Al di là dei giudizi che si possono e si devono esprimere su queste due fenomeni e sul loro inestricabile intreccio, resta comunque un dato descrittivo con cui occorre fare i conti nel presente e occorrerà sempre più fare i conti nel futuro: «un giovane entrato nella forza lavoro nel 2000 cambierà posto da dodici a quindici volte nell'arco della sua vita lavorativa»⁽²⁾. Cambiare «posto», tuttavia, è dire troppo poco rispetto all'accadere. In realtà, infatti, cambia da dodici a quindici volte non solo il «posto» di lavoro, ma anche e soprattutto il «lavoro» stesso. Cambiano, cioè, e in modo spesso inedito rispetto al passato, le conoscenze, le abilità e le competenze che si richiedono a mano a mano per svolgerlo bene, come si deve. In questo contesto, sono fin troppo scontate alcune conseguenze che ricadono sul modo di intendere e di praticare l'apprendimento permanente, che sarebbe stato bene veder in qualche forma riconosciute in queste disposizioni.

⁽²⁾ R. SENNETT, *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, trad. it., Feltrinelli, Milano, 2012, 18.

La prima conseguenza si può definire istituzionale ed è la circolarità tra tempo della formazione e del lavoro. Se fino a qualche tempo fa si poteva ancora immaginare la collocazione del problema formativo soltanto all'ingresso nel mondo del lavoro, oggi sarebbe miope non prevederlo esteso all'intero arco della vita di tutti e di ciascuno. Perfino a quella non ancora lavorativa (cioè fino a 15 anni) o non più lavorativa (dai 67 in avanti), visto che è indispensabile «apprendere lavorando» che la dimensione professionale non può e non deve essere l'unica ed esclusiva qualificazione di ogni persona e della sua ricchezza personale e sociale.

Ecco perché non è più possibile ragionare in termini di scuola intesa come preparazione ad un lavoro, magari uno solo, che fra l'altro non si incontra mentre si studia, e di lavoro, meglio di lavori, concepiti come esperienze alternative alla scuola che li rende di fatto possibili, se li si vuole «ben fatti». I due momenti o stanno insieme o si danneggiano a vicenda.

La seconda conseguenza è strettamente legata alla prima ed è di natura schiettamente pedagogica. Se si interpreta il vocabolo «apprendimento» in modo soltanto cognitivo, intellettuale o professionale che sia, si commette non tanto un crimine pedagogico, quanto un vero e proprio errore economico, subito visibile nei suoi numerosi effetti negativi. A maggior ragione in un mondo del lavoro come quello sempre più creato dall'intreccio tra «società della conoscenza» e «globalizzazione».

La formazione necessaria per affrontare le condizioni create da questo connubio non coinvolge più soltanto la responsabilità di qualcuno o di qualche corporazione tecnico-professionale, sia essa di docenti, educatori o formatori, ma di tutti, senza che nessuno possa dichiararsi assente, sia esso genitore, datore di lavoro, intermediario, lavoratore, estraneo ecc.

L'espressione «apprendimento permanente», perciò, sia esso inteso in maniera formale, non formale o informale, o è adoperata senza lasciare equivoci sulla sua riduzione cognitivista oppure è un goffo tentativo di razionalizzare logiche in se stesse non solo antiumanistiche, ma alla lunga anche antieconomiche. Ecco perché l'apprendimento permanente si dovrebbe declinare sempre di più e meglio come educazione permanente, in una tensione all'integralità della persona umana che, pur asintotica, non dovrà però mai risultare assente.

I temi appena richiamati, dalla circolarità tra formazione e lavoro, alla necessità di una formazione che accompagni i cittadini/lavoratori lungo tutto il percorso di vita e professionale, all'importanza di considerare l'apprendimento nelle sue diverse forme, non sono assenti nella riforma. I riferimenti espliciti all'apprendimento permanente ed alla necessità di valorizzare gli apprendimenti acquisiti in tutti i contesti appaiono però privi di efficacia, in assenza di coordinate precise e di una riflessione coerente sugli strumenti da utilizzare e sui i soggetti da coinvolgere.

L'intenzionalità, la ragione, la libertà e la responsabilità delle formazioni sociali entro cui ciascuno «svolge la propria personalità» (articolo 2 della Costituzione) devono essere poste al centro dei processi decisionali riguardanti il

modo migliore per promuovere l'apprendimento formale, non formale e informale di ciascuno per l'intero arco della vita. I governanti, in questo senso, sono «illuminati» in maniera direttamente proporzionale al grado con cui esaltano le pratiche della sussidiarietà verticale ed orizzontale e la rendono concretamente praticabile ed in cui riescono ad approcciarsi al mondo della formazione e del lavoro in maniera olistica.

Al contrario, la riforma, sembra riproporre una separazione tra scuola e impresa, tra studio e lavoro, ed avvalorare un concetto marginalista di «capitale umano», ridotto per lo più a computazione di diplomi e lauree, senza temperare questo concetto con quelli di «capitale sociale» e di «pratiche diffuse e ordinarie di sussidiarietà e di economia sociale», avvalorando gli apprendimenti che scaturiscono anche e soprattutto in questi contesti.

5. Nota bibliografica.

Per una contestualizzazione delle previsioni della riforma riguardanti l'apprendimento permanente, nell'ambito dell'evoluzione e delle criticità ancora irrisolte del sistema formativo italiano, vedi il rapporto della Commissione di studio e di indirizzo sul futuro della formazione in Italia, a cura di G. DE RITA, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia*, novembre 2009, oltre che la costante attività di monitoraggio dell'Isfol. In particolare, la necessità di coniugare le competenze possedute dai lavoratori con quelle richieste dalle imprese, ottimizzando l'utilizzo di informazioni articolate a livello territoriale sulle professionalità e le competenze richieste dal mercato del lavoro, è emersa dal XII Rapporto Isfol (in www.isfol.it). Per una ricostruzione degli aspetti sociologici, formativi e culturali del disallineamento formativo tra domanda e offerta di lavoro, in particolare giovanile, in Italia, vedi G. BERTAGNA, *Lavoro e formazione dei giovani*, La Scuola, Brescia, 2011.

Punto di riferimento ancora imprescindibile per l'analisi del rapporto tra flessibilità, competenze e sussidiarietà delle politiche del lavoro e formative, A. SUPLOT (a cura di), *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, Paris, 1999. Sul tema delle reti territoriali per il lavoro e la formazione, la letteratura francese è ricca di spunti: J. GAUTIER, *Lavoro: dai mercati interni ai mercati di transizione. Implicazioni sulla solidarietà, le tutele, la formazione*, in *Assistenza sociale*, gennaio-giugno 2003, n. 1-2; N. MAGGI-GERMAIN, *La territorialisation du droit. L'exemple des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle continue*, in *Droit et société*, 2008, n. 69-70. Anche nel nostro Paese, la letteratura sociologica ha affrontato il tema già a partire dagli anni novanta, vedi M. AMBROSINI, *La formazione professionale come luogo di cooperazione tra istituzioni, imprese e forze sociali: una dimensione da rivisitare*, in S. CORTELLAZZI, *La formazione e i nuovi paradigmi produttivi*, Franco Angeli, Milano, 1996.

In materia di standard formativi e professionali e certificazione delle competenze, una ricostruzione ampia delle novità, introdotte dall'intervento più significativo sul tema degli ultimi anni, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2001; in particolare, i temi degli standard professionali e formativi e della certificazione delle competenze, acquisite in contesti di apprendimento non formali, sono stati affrontati da L. RUSTICO. M. TIRABOSCHI, *Standard professionali, standard formativi e certificazione delle competenze*, e E. PE-

RULLI, *La valorizzazione delle competenze in impresa: note tratte da un'indagine di sfondo per valutare l'utilizzabilità del libretto formativo nei contesti aziendali*. Sull'individuazione e validazione delle competenze, in una prospettiva comparativa, G. DI FRANCESCO, *La validazione delle competenze in Italia ed in Europa*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2006, n. 4.

Le coordinate teoriche del suggerimento a ripensare gli interventi di riforma dei sistemi formativi, alla luce dell'intreccio tra società della conoscenza e globalizzazione, in: M. ROJAS, *Perché essere ottimisti sul futuro del lavoro* (1998), tr. it., Carocci, Roma 1999; L.C. THURLOW, *La costruzione della ricchezza. Le nuove regole per gli individui, la società e le nazioni nell'economia della conoscenza* (1999), tr. it., Il Sole 24 ore, Milano, 2000; J. RIFKIN, *Entropia* (1999), tr. it. Baldini & Castoldi, Milano 2000; L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Bari 2000; ID., *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Laterza, Roma-Bari, 2007; A. GIDDENS, *La terza via* (1996), tr. it., Il Saggiatore, Milano, 1999; D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Laterza, Bari 2004.

Le radici dell'approccio marginalista al concetto di capitale umano, che sembra ancora permeare le politiche formative comunitarie e nazionali, risalgono alle teorizzazioni di G.S. BECKER, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Columbia University Press, New York, 1964; J. MINCER, *Studies in Human Capital*, Edward Elgar, Aldershot, 1993, vol. 2. La revisione critica a questo approccio, basata sulla valorizzazione del concetto di capitale sociale come leva di sviluppo economico e dei modelli istituzionali caratterizzati dalla diffusione di pratiche cooperative e associative, prende le mosse dallo studio di R.D. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane* (1993), tr. it., Mondadori, Milano, 1993. Sullo stesso tema: L. SCIOLLA, *Quale capitale sociale? Partecipazione associative, fiducia e spirito civico*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 2003, n. 2, 261 ss.; S. ZAMAGNI, E. Mazzoli (a cura di), *Verso una nuova teoria economica della cooperazione*, Il Mulino, Bologna 2005; S. ZAMAGNI, *L'economia del bene comune*, Città Nuova, Roma 2007.