



COMMISSIONE EUROPEA

Direzione generale istruzione e cultura

Istruzione

Sviluppo di politiche dell'apprendimento permanente

Bruxelles, Dicembre 2003

Implementazione delle strategie di lifelong learning in Europa :

Relazione sul follow-up della risoluzione del Consiglio del 2002

Risposta al questionario della Commissione

ITALIA

Commissione Personas da Contattare:

Sig. Roger O'Keeffe (Roger.O'Keeffe@cec.eu.int)

Sig.ra. Luce Pepin (Luce.Pepin@cec.eu.int)

Il Gruppo tecnico istituzionale è costituito da:

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Mlps)
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur)
- Coordinamento tecnico delle Regioni
- Unione delle Province italiane (Upi)
- Associazione nazionale dei Comuni italiani (Anci)
- Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol)

I coordinatori nazionali sono, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Aviana Bulgarelli, Direttore generale - Ufficio centrale orientamento e formazione professionale lavoratori e per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Maria Grazia Nardiello, Direttore generale per l'Istruzione post-secondaria degli adulti e per i percorsi integrati.

INDICE

	PAG.
CONSIDERAZIONI DI SINTESI	1
A. Motivazione del Rapporto	1
B. Quadro generale delle strategie implementate in Italia e degli investimenti finanziari	3
B.1 Aspetti generali e articolazione delle competenze	3
B.2 Le tipologie d'intervento	6
C. Tendenze in atto	12
CAPITOLO I QUADRO GENERALE	14
1. Quadro generale delle strategie implementate e degli investimenti finanziari	15
1.1. Aspetti generali	15
1.2. Fonti di finanziamento e avanzamento della spesa	16
1.3. La normativa di riferimento	22
2. Coerenza e coordinamento di strategie e politiche a livello centrale	26
CAPITOLO II COSTRUZIONE DI PARTNERSHIP	27
3. Misure adottate per realizzare le partnership locali nella definizione di azioni e progetti	28
3.1. Il partenariato locale nell'istruzione e formazione degli adulti	28
3.2. L'integrazione istituzionale per promuovere la formazione nei Progetti di sviluppo territoriale	35
3.3. Il partenariato locale nella formazione e istruzione dei giovani	36
3.4. La concertazione istituzionale nei Programmi operativi nazionali (Pon)	39
3.5. La “multiattorialità” nel Programma Leonardo da Vinci	44
4. Coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle strategie e delle politiche	48
5. Misure specifiche volte a favorire la partecipazione di scuole e università nei progetti di lifelong learning	51
CAPITOLO III FOCUS SULLA DOMANDA DI APPRENDIMENTO	54
6. Accesso alla formazione di base dei cittadini	55
6.1. La popolazione giovanile	55
6.2. La popolazione adulta	58

7. Misure volte a sviluppare capacità nel settore tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic) in tutta la popolazione e in segmenti specifici di utenza	69
8. Misure adottate per la formazione sul posto di lavoro	75
8.1. La formazione continua	75
8.2. La formazione continua a domanda individuale	79
8.3. I contratti a contenuto formativo	81
8.4. La formazione continua nell'ambito dell'Iniziativa comunitaria Equal	86
9. Incentivi specifici per sostenere settori economici e/o aziendali ad implementare azioni di lifelong learning	89
10. Misure adottate a supporto dei docenti, formatori, tutor, educatori	91
10.1. La riqualificazione degli operatori nel sistema della formazione professionale	91
10.2. La formazione dei formatori in formazione a distanza (Fad)	95
10.3. La riqualificazione degli operatori nel sistema d'istruzione	98
10.4. La riqualificazione delle risorse in partenariato transnazionale	99
CAPITOLO IV ADEGUATEZZA DELLE RISORSE	102
11. Obiettivi di investimento per le risorse umane	103
12. Nuovi fondi o riattribuzione di vecchi fondi a beneficio di nuovi settori formativi	110
13. Iniziative per stimolare l'investimento privato	113
14. Esempi di partenariato pubblico/privato	113
CAPITOLO V FACILITAZIONE DELL'ACCESSO ALLE OPPORTUNITÀ DI APPRENDIMENTO	115
15. Misure adottate per migliorare l'accesso alla formazione e all'istruzione rimuovendo i possibili ostacoli	116
16. Misure destinate alla promozione del lifelong learning tra gruppi a maggior rischio di esclusione	120
17. Misure destinate ad aumentare la partecipazione dei giovani che si trovano fuori dal sistema formale e/o misure per altri segmenti di età	127
18. Misure destinate ad aumentare la partecipazione al lifelong learning di lavoratori/cittadini anziani che non hanno conseguito un titolo di post-obbligo scolastico	133
19. Sviluppo di servizi di orientamento per specifici target group finalizzati a motivare verso l'apprendimento	134

CAPITOLO VI CREAZIONE DI UNA CULTURA DELL'APPRENDIMENTO	138
20. Misure adottate per promuovere una percezione positiva dell'apprendimento in tutti i segmenti scolastici e formativi e anche tra le organizzazioni giovanili	139
21. Come la scuola formale prepara alle prospettive future e come i requisiti d'entrata, progressione e riconoscimento dei titoli prendano in considerazione i prodotti/competenze acquisite della formazione informale e/o non formale	142
21.1. La certificazione nel quadro delle riforme dei sistemi educativi e formativi	142
21.2. Certificazione e riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale	146
CAPITOLO VII RAGGIUNGIMENTO DELL'ECCELLENZA	151
22. Contesto generale volto ad accrescere la qualità delle attività di lifelong learning erogate, in particolare per la valutazione di strategie, programmi, progetti a lungo termine messi in atto nel Paese	152
23. Modalità per rivedere le strategie adottate e per valutare la rilevanza e l'efficacia, anche in sinergia con altre politiche e iniziative intraprese dal Governo	156
INDICE DEI RIQUADRI	
Riquadro 3.1 Le attività di Comuni e Province a favore dell'educazione degli adulti: i risultati di due indagini conoscitive	32
Riquadro 3.2 Il Programma operativo nazionale (Pon) "La scuola per lo sviluppo"	42
Riquadro 4.1 Il Patto per l'Italia	50
Riquadro 5.1 L'Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifits)	52
Riquadro 9.1 I Fondi interprofessionali per la formazione continua	90
Riquadro 10.1 Il tutor per l'obbligo formativo e il tutor per l'apprendistato	94
Riquadro 16.1 Il Piano nazionale per l'inclusione sociale	121
Riquadro 19.1 "Il servizio S.T.A.G.E. attivato dalla Provincia di Firenze"	137

INDICE DELLE TABELLE E TAVOLE

Tavola B.1	Obiettivi comunitari di lifelong learning, item del questionario e tipologie di intervento realizzate in Italia	7
Tavola 1.1	Assi e Misure dei Quadri comunitari di sostegno Obiettivi 3 e 1, interessati dal lifelong learning	17
Tavola 1.2	Linee guida 2002, policy field, pilastri della Strategia europea per l'occupazione interessati dal lifelong learning	20
Tavola 8.1	Stime relative alla formazione continua per strumenti finanziari	78
Tabella 1.1	Avanzamento finanziario al 31.12.2002, per Assi e Misure dell'Obiettivo 3 interessati dal lifelong learning (dati in migliaia di euro)	18
Tabella 1.2	Avanzamento finanziario al 31.12.2002, per Assi e Misure dell'Obiettivo 1 interessati dal lifelong learning (dati in migliaia di euro)	19
Tabella 1.3	Spese per politiche cofinanziate dal Fondo sociale europeo e da fondi nazionali relative alle linee guida 2002 interessate dal lifelong learning (dati in migliaia di euro)	21
Tabella 1.4	Rendiconto 2001. Istruzione - Funzioni obiettivo	22
Tabella 3.1	Progetti del Programma Leonardo da Vinci approvati per annualità (2000-2002)	47
Tabella 5.1	Numero corsi e numero allievi di Istruzione e formazione tecnica superiore dal 1998 al 2001	53
Tabella 6.1	Attività di formazione professionale di base per l'obbligo formativo nell'anno 2001-2002	57
Tabella 6.2	Numero di Centri territoriali permanenti costituiti, numero di corsi attivati e numero di iscritti (1998-2002)	60
Tabella 7.1	Allievi e corsi di Istruzione e formazione tecnica superiore finalizzati all'acquisizione di competenze in fatto di Tic 1998-2002	74
Tabella 8.1	Evoluzione della formazione in apprendistato (1998-2002)	83
Tabella 8.2	Numero di contratti di apprendistato e contratti di formazione lavoro dal 1991 al 2000	84
Tabella 10.1	Interventi formativi rivolti ai tutor aziendali. Anno 2001	95
Tabella 10.2	Numero di destinatari di interventi formativi rivolti a dirigenti scolastici e docenti per regione (2001-2002)	99

Tabella 10.3	Progetti di cooperazione transnazionali dell'azione Grundtvig, sottoazione 1	101
Tabella 10.4	Progetti di network dell'azione Grundtvig, sottoazione 4	101
Tabella 11.1	Allievi iscritti per tipologia formativa e Regione: anno formativo 2000-2001 (valori assoluti)	104
Tabella 11.2	Principali indicatori di spesa regionale per la formazione professionale in Italia – Anni 1997-2002	106
Tabella 11.3	Spesa pubblica per la scuola secondo le fonti di finanziamento (milioni di euro)	107
Tabella 12.1	Riepilogo programmato – impegnato nel periodo 2000–2002 per Azioni del Programma operativo nazionale "La scuola per lo sviluppo"	112
Tabella 15.1	Distribuzione degli alunni stranieri e degli alunni portatori di handicap nei livelli scolastici (scuole statali e non statali) - Anno scolastico 2001-2002	116
Tabella 15.2	Adulti iscritti ai corsi dei Centri territoriali permanenti, per continente di provenienza e finalità dei corsi (anno scolastico 2001-2002)	117
Tabella 15.3	Numero di Centri risorse istituiti attraverso la Misura del Programma operativo nazionale "La scuola per lo sviluppo" per tipologia di azione e Regione	119

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 6.1	I Centri territoriali permanenti costituiti tra il 1998 e il 2002	61
Grafico 6.2	Gli iscritti nei Centri territoriali permanenti tra il 1998 e il 2002	61
Grafico 6.3	Utenza straniera dei Centri territoriali permanenti	62
Grafico 6.4	Utenza straniera dei Centri territoriali permanenti ripartiti per Paese di provenienza	62
Grafico 6.5	Composizione per tipologia di istituto scolastico di II grado degli alunni frequentanti i corsi serali (dall'anno scolastico 1998-1999 all'anno scolastico 2001-2002)	63
Grafico 6.6	Composizione per tipologia di istituto scolastico di II grado delle sedi con organico di fatto (dall'anno scolastico 1998-1999 all'anno scolastico 2001-2002)	64

Grafico 6.7	Composizione per tipologia di istituto scolastico di II grado dei docenti (dall'anno scolastico 1998-1999 all'anno scolastico 2001-2002)	64
Grafico 10.1	Distribuzione regionale utenti FaDol	96
Grafico. 10.2	Ore di fruizione per tipologia di courseware	97

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

A. Motivazione del Rapporto

La risoluzione del Consiglio europeo sull'apprendimento permanente ha invitato gli Stati membri a "sviluppare e attuare strategie globali e coerenti che rispecchino i principi e le componenti essenziali identificabili nella Comunicazione della Commissione". Lo strumento per monitorare il processo di implementazione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, d'ora in avanti lifelong learning da parte degli Stati membri è quello della raccolta delle informazioni attraverso un questionario.

Il questionario prevede i seguenti item:

- quadro generale delle strategie implementate, a livello centrale e locale;
- coerenza e coordinamento di strategie e politiche assicurati dallo Stato;
- misure adottate per realizzare le partnership locali nella definizione di azioni e progetti;
- coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle strategie e delle politiche;
- accesso alla formazione di base da parte di tutti i cittadini assicurata dallo Stato;
- misure adottate per la formazione sul posto di lavoro;
- incentivi specifici per sostenere settori economici e/o aziendali ad implementare azioni di lifelong learning;
- misure recenti adottate a supporto dei docenti/formatori/educatori/tutor, ecc.;
- obiettivi di investimento per le risorse umane (quantificazione dell'obiettivo e dei progressi realizzati);
- presenza di nuovi fondi o riattribuzione di vecchi fondi a beneficio di nuovi settori formativi (apprendimento non formale o informale; adulti, ecc.);
- iniziative per stimolare l'investimento privato (partnership pubblico/privato);
- misure adottate per migliorare l'accesso alla formazione professionale/istruzione, rimuovendo i possibili ostacoli (età, sesso, barriere sociali, ecc.);

- misure destinate alla promozione del lifelong learning tra gruppi a maggior rischio di esclusione;
- misure destinate ad aumentare la partecipazione dei giovani che si trovano fuori dal sistema formale e/o misure per altri segmenti di età;
- sviluppo dei servizi di orientamento per specifici target group finalizzati a motivare verso l'apprendimento;
- misure adottate per promuovere una percezione positiva dell'apprendimento in tutti i segmenti scolastici e formativi e anche tra le organizzazioni giovanili e la popolazione adulta;
- requisiti d'entrata, progressione e riconoscimento dei titoli che prendano in considerazione i prodotti/competenze acquisite della formazione informale o/e non formale;
- quadro di valutazione di strategie, programmi, azioni di lifelong learning, per verificarne l'efficacia, la rilevanza e la sinergia con altre politiche e iniziative.

Il presente Rapporto risponde al questionario illustrando i diversi segmenti del lifelong learning, senza la pretesa di ricondurli a sistema. La struttura del testo segue puntualmente le macroaree e gli item del questionario, articolati in capitoli e paragrafi, all'interno dei quali si riportano le esperienze più significative, sia a livello macro, di programma, che a livello micro, di progetto.

La metodologia che è stata seguita per l'elaborazione del Rapporto, è quella della consultazione con i principali attori istituzionali, che hanno contribuito concretamente alla stesura del testo, ciascuno secondo le proprie competenze e i propri punti di vista.

Si è creato un Gruppo tecnico, costituito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Ufficio centrale orientamento formazione professionale lavoratori e terzo settore), dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Dipartimento istruzione e Dipartimento università), dal Coordinamento delle Regioni, dall'Unione delle Province italiane, dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani, con l'assistenza tecnica dell'Isfol.

B. Quadro generale delle strategie implementate in Italia e degli investimenti finanziari

B.1 Aspetti generali e articolazione delle competenze

L'attuazione delle strategie di lifelong learning tende ad assumere, in Italia, un carattere trasversale, nel quadro del processo riformatore dei sistemi educativi e formativi in atto in Italia, nelle diverse configurazioni normative, organizzative, operative.

Tale impostazione si basa sul principio che colloca al centro dei diversi contesti formativo-educativi la persona in situazione di apprendimento. Si tratta, quindi, di una concezione dinamica che non traduce in un blocco omogeneo le strategie di lifelong learning, ma le considera presenti nelle diverse configurazioni ed articolazioni caratterizzanti ciascun sistema, attraverso modelli di interazione tra i sistemi medesimi, tra istituzioni e soggetti sociali differenti, aventi ciascuno nella propria specificità l'obiettivo comune di favorire lo sviluppo formativo della persona.

Il lifelong learning in Italia è, dunque, "diffuso" all'interno dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro e, pertanto, le competenze istituzionali in fatto di programmazione, gestione e valutazione delle azioni che afferiscono al lifelong learning sono estremamente articolate.

Attualmente il contesto di riferimento del lifelong learning, ovvero i sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, sono investiti da processi di riforma di vaste proporzioni.

La riforma del Titolo V della Costituzione (l.c. n. 3/2001) comporta una maggiore articolazione delle competenze istituzionali nei territori di riferimento: infatti, oltre al trasferimento alle Regioni dell'istruzione professionale (Istituti di istruzione professionale di Stato), si configura un trasferimento di funzioni precedentemente attribuite al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur), anche nel settore dell'educazione degli adulti, conseguente all'inserimento dell'istruzione tra le materie di legislazione concorrente delle Regioni.

Allo stato attuale sul lifelong learning insistono tutti i livelli amministrativi, dallo Stato alle Regioni ai Comuni. Infatti, spettano alle Province compiti di programmazione territoriale dell'offerta scolastica e ai Comuni competenze in fatto di educazione degli adulti, interventi integrati di orientamento scolastico e professionale, azioni di supporto tese a promuovere la coerenza e la continuità, verticale e orizzontale, tra i diversi gradi e ordini di scuola.

Un altro elemento che modifica il contesto del lifelong learning è costituito dalla legge di riforma del sistema scolastico nazionale (legge n. 53/2003) che assicura il diritto all'istruzione e alla formazione “per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età” (art. 2, comma c).

L'esercizio di tale diritto, che è anche dovere, si attua nella scuola primaria articolata in un primo anno teso al raggiungimento della strumentalità di base e in due bienni successivi e nella scuola secondaria di primo grado articolata in un biennio e in un terzo anno che completa il percorso disciplinare ed assicura l'orientamento.

In particolare, la scuola primaria:

- promuove, nel rispetto delle diversità individuali, lo sviluppo delle personalità ed ha il fine di far acquisire e sviluppare le conoscenze e le abilità di base fino alle prime sistemazioni logico-critiche, di far apprendere i mezzi espressivi, ivi inclusa l'alfabetizzazione in almeno una lingua dell'Unione europea oltre alla lingua italiana;
- pone le basi per l'utilizzazione di metodologie scientifiche nello studio del mondo naturale, dei suoi fenomeni e delle sue leggi;
- valorizza le capacità relazionali e di orientamento nello spazio e nel tempo;
- educa ai principi fondamentali della convivenza civile”.

La scuola secondaria di primo grado “è finalizzata, attraverso lo studio delle discipline, alla crescita delle capacità autonome di studio ed al rafforzamento delle attitudini alla interazione sociale”. Essa:

- organizza ed accresce, anche attraverso l'alfabetizzazione e l'approfondimento nelle tecnologie informatiche, le conoscenze e le abilità, anche in relazione alla tradizione culturale e all'evoluzione sociale, culturale e scientifica della realtà contemporanea;
- cura la dimensione sistematica delle discipline;

- sviluppa progressivamente le competenze e le capacità di scelta corrispondenti alle attitudini e vocazioni degli allievi;
- fornisce strumenti adeguati alla prosecuzione delle attività di istruzione e di formazione;
- introduce lo studio di una seconda lingua dell'Unione europea;
- aiuta ad orientarsi per la successiva scelta di istruzione e formazione”.

Attraverso il superamento di un esame di stato, tutti i cittadini possono accedere o al sistema dei licei o al sistema della formazione professionale. Nel primo caso, dopo aver superato l'esame di Stato, si può accedere all'università, all'alta formazione artistica o musicale, alla formazione tecnica superiore. Nel secondo caso, i titoli e le qualifiche al termine dei percorsi di durata almeno quadriennale consentono di sostenere l'esame di Stato e di accedere all'università, all'alta formazione artistica o musicale, alla formazione tecnica superiore, previa frequenza di apposito corso annuale realizzato d'intesa tra i licei e le istituzioni d'istruzione e formazione professionale con le università e con le istituzioni dell'alta formazione. Va sottolineato che:

- è prevista la possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché dal sistema dei licei a quello dell'istruzione e della formazione professionale mediante “iniziative didattiche finalizzate all'acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta”;
- la frequenza con esiti positivi di qualsiasi segmento del secondo ciclo comporta l'acquisizione di crediti certificati, “validi ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nei passaggi tra i diversi percorsi.

La legge n. 30/2003, "Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro", innova, nell'articolo 2, gli istituti dell'apprendistato, dei contratti di formazione-lavoro e dei tirocini. La legge intende valorizzare l'attività formativa svolta in azienda, confermando l'apprendistato come strumento formativo anche nella prospettiva della formazione superiore in alternanza e favorendo il passaggio da un sistema ad un altro. Si riconosce agli enti bilaterali e alle strutture pubbliche competenze in materia finalizzando "il contratto di formazione lavoro all'inserimento e il reinserimento mirato del lavoratore in azienda". Gli strumenti di inserimento al lavoro costituiti dall'apprendistato e dai contratti di formazione lavoro vengono differenziati dalla normativa in questione, destinando l'apprendistato ai più giovani e utilizzando i contratti formazione lavoro per l'inserimento e il reinserimento mirato del lavoratore in azienda.

Si prevede, inoltre, la revisione delle misure d'inserimento non costituenti rapporto di lavoro, come i tirocini formativi e di orientamento utilizzabili da parte dei giovani ancora in formazione. La legge si pone, inoltre, i seguenti obiettivi:

- individuare misure idonee per favorire forme di apprendistato e di tirocinio in azienda, al fine del subentro nell'attività d'impresa;
- valorizzare l'inserimento e il reinserimento delle donne, specialmente di quelle uscite dal mercato del lavoro per compiti familiari;
- sperimentare azioni di orientamento, linee guida e codici di comportamento, al fine di determinare i contenuti dell'attività formativa, concordati con le parti sociali.

B.2 Le tipologie d'intervento

Strategie e risorse del lifelong learning, in Italia, si collocano a cavallo tra gli obiettivi dell'occupabilità e adattabilità nell'ambito delle nuove linee guida della Strategia europea per l'occupazione, da una parte, e gli obiettivi che scaturiscono dal diritto di cittadinanza attiva nell'ambito del processo di Bruges e Copenhagen, dall'altra. Pertanto i diversi segmenti del lifelong learning sono rintracciabili nelle diverse strategie di policy e tipologie d'intervento previste dai Piani d'azione nazionali per l'occupazione e dai Programmi operativi nazionali e regionali finanziate da fondi nazionali e comunitari.

L'apporto del Fondo sociale europeo (Fse) è sostanziale non solo in termini finanziari, ma anche in termini di qualità programmatica. Grazie ai fondi strutturali, infatti, è stato possibile attivare nuove tipologie d'intervento, raggiungere segmenti di popolazione non altrimenti raggiungibili e, soprattutto, migliorare la qualità dei sistemi, attraverso la creazione di strumenti di integrazione, concertazione, riqualificazione degli operatori.

Nel riquadro che segue (riquadro B.1) si mettono in relazione le tipologie di intervento ascrivibili al lifelong learning, gli obiettivi comunitari di riferimento e gli item del questionario.

Tavola B.1 - Obiettivi comunitari di lifelong learning, item del questionario e tipologie di intervento realizzate in Italia

<i>Obiettivi di lifelong learning fissati in ambito comunitario</i>	<i>Item del questionario</i>	<i>Tipologie d'intervento</i>
Miglioramento del quadro generale	1. Quadro generale delle strategie implementate, a livello centrale e locale	Riforme istituzionali (Legge di riforma del sistema d'istruzione; riforma del Titolo V della Costituzione; riforma del mercato del lavoro)
	2. Coerenza e coordinamento di strategie e politiche	• Accordo per la riorganizzazione e il potenziamento del lifelong learning firmato da Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane (2 marzo 2000); • collaborazioni interistituzionali (es. Conferenza unificata); • collaborazione tra sistemi a livello di tipologia di progetto (Istruzione e formazione tecnica superiore, obbligo formativo, apprendistato).
	3. Misure adottate per realizzare le partnership locali nella definizione di azioni e progetti	• Programmi comunitari come Leonardo; • comitati regionali per la razionalizzazione dell'offerta formativa e la creazione di partnership locali; • obbligo formativo, apprendistato, tirocini
	4. Coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle strategie e delle politiche	• Patto per l'Italia; • apprendistato, tirocini formativi, Fondi interprofessionali
	5. Misure specifiche volte a favorire la partecipazione di scuole e università nei progetti di lifelong learning	• Istruzione e formazione tecnica superiore

Fornire opportunità di acquisire e aggiornare competenze di base	6. Accesso alla formazione di base	• Sistema scolastico nazionale; • Centri territoriali permanenti (Ctp); • misure rivolte agli adulti nel Mezzogiorno all'interno del Programma operativo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur); • formazione professionale regionale; • <u>formazione professionale continua</u>
	7. Misure volte a sviluppare capacità nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic) in tutta la popolazione e su segmento specifici d'utenza	• Tema trasversale dei Quadro comunitario di sostegno (Qcs) Obiettivo 3 e 1 sulla società dell'informazione (interventi a livello regionale); • misure del Programma operativo del Miur sulla formazione in Tic per gli adulti, nel Mezzogiorno; • prosecuzione del programma quadriennale per l'introduzione delle nuove tecnologie nelle scuole; • Piano d'azione per la società dell'informazione
	8. Misure adottate per la formazione sul posto di lavoro	• Formazione continua in azienda; • formazione continua a domanda individuale; • fondi interprofessionali; • apprendistato, contratti formazione lavoro (Cfl), tirocini formativi
	9. Incentivi specifici per sostenere settori economici e/o aziendali ad implementare azioni di lifelong learning	• fondi interprofessionali
Formazione e aggiornamento di docenti e tutor	10. Misure adottate a supporto dei docenti/formatori/educatori/tutor	• Formazione dei docenti sulle nuove tecnologie (Miur); • formazione rivolta ai docenti dei Ctp; • <u>accreditamento degli enti;</u>

		• formazione tutor per l'apprendistato; • F.A.Re formazione (Irre di diverse regioni); • progetto Fadol
Incremento delle risorse finalizzate al lifelong learning	11. Obiettivi di investimento per le risorse umane (quantificazione dell'obiettivo e dei progressi realizzati)	• obiettivi quantificati nei Programmi operativi nazionali e regionali; • spesa per l'istruzione, • investimenti previsti per la riforma del sistema scolastico
	12. Nuovi fondi o riattribuzione di vecchi fondi a beneficio di nuovi settori formativi (apprendimento non formale o informale; adulti, ecc.)	• Fondi nazionali e comunitari per tutte le tipologie d'intervento; • nuove misure per il lifelong learning e contro la dispersione scolastica previste nei Programmi operativi nazionali e regionali
	13. Iniziative per stimolare l'investimento privato (partnership pubblico/privato)	• convenzione Miur/Confindustria
	14. Esempi di partenariato pubblico/privato (es. fondi comuni per sviluppare infrastrutture o risorse umane)	• legge Tremonti bis

Fornire l'accesso ed opportunità di apprendimento per tutti	15. Misure adottate per migliorare l'accesso alla formazione professionale/istruzione, rimuovendo i possibili ostacoli (età, barriere sociali, barriere geografiche, ecc.)	• Iniziative per le aree a rischio promosse dal Miur nel Mezzogiorno; • Progetti finanziati dai Programmi operativi regionali
	16. Misure destinate alla promozione del lifelong learning tra gruppi a maggior rischio di esclusione	• Iniziative per le aree a rischio (Pon "La scuola per lo sviluppo"); • Piano d'azione nazionale(Nap) inclusione; • Progetti finanziati dai Programmi operativi regionali
	17. Misure destinate ad aumentare la partecipazione dei giovani che si trovano fuori dal sistema formale e/o misure per altri segmenti di età	• Creazione di Centri risorse contro la dispersione scolastica (Pon "La scuola per lo sviluppo"); • Progetto Euroformazione; • Educazione alla legalità; • Programma "Gioventù"
	18. Misure specifiche volte a migliorare la partecipazione al lifelong learning di lavoratori/cittadini anziani che non hanno conseguito un titolo post obbligo scolastico	• Programma MIUR di alfabetizzazione degli anziani; • Ctp; • Corsi serali presso gli Istituti secondari di II grado • Progetti finanziati dai Programmi operativi regionali
Qualità elevata ed ampia accessibilità di informazione specifica per gruppi mirati; orientamento e consulenza	19. Sviluppo dei servizi di orientamento per specifici target group finalizzati a motivare verso l'apprendimento	• Centro per l'impiego (Cpi); • bilancio di competenze per gli adulti (Pon "La scuola per lo sviluppo")

Promuovere una percezione positiva dell'apprendimento	20. Misure adottate per promuovere una percezione positiva dell'apprendimento in tutti i segmenti scolastici e formativi e anche tra le organizzazioni giovanili e la popolazione adulta	• Azioni rivolte ai genitori (Pon "La scuola per lo sviluppo") • Attività svolte nel settore non formale
Riconoscimento delle qualifiche formali nonché dell'apprendimento non formale e informale	21. Come la scuola formale prepara alle prospettive future e come i requisiti d'entrata, progressione e riconoscimento dei titoli prendano in considerazione i prodotti/competenze acquisite della formazione informale o/e non formale	• Trasparenza dei titoli e delle certificazioni; • Riconoscimento dei crediti formativi; • IRRE Piemonte: certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti nell'EDA
Raggiungimento dell'eccellenza	22. Contesto generale volto ad accrescere la qualità delle attività di lifelong learning erogate, in particolare la valutazione di strategie, programmi, progetti a lungo termine in atto nel Paese	• Valutazione della qualità di prodotti e processi formativi
	23. Quadro di valutazione di strategie, programmi, azioni di lifelong learning, per verificarne l'efficacia, la rilevanza e la sinergia con altre politiche e iniziative	• Servizi INVALSI (ex CEDE); • sistema di valutazione dei Fondi Strutturali

C. Tendenze in atto

Nell'arcipelago del lifelong learning sembra attualmente privilegiato, in termini di investimenti finanziari, numero di interventi e popolazione intercettata, il segmento della popolazione giovanile. Le Misure del Fse, che si riferiscono all'utenza giovani sono quelli che vedono le migliori performance in tutte le regioni italiane. Anche all'interno del sistema d'istruzione il trend è quello della crescita: la scolarità elementare e media è prossima al 100%. La riforma del sistema d'istruzione si inserisce in quadro sostanzialmente positivo per quanto riguarda i tassi di scolarizzazione primaria. Infatti, la scolarità elementare e media è prossima al 100% e il tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore è passato dall'85,9%, nell'anno scolastico 1990-1991, al 99,3% nell'anno scolastico 2001-2002. Tuttavia, il numero di coloro che abbandonano precocemente gli studi rimane elevato: infatti, il numero di quanti, tra i 15 e i 24 anni, possiedono al massimo la licenza elementare si è attestato negli ultimi anni al 4% della popolazione di riferimento.

Per quanto riguarda il segmento della popolazione adulta, occorre distinguere la formazione continua, in cui le competenze tecnico-professionali e quelle trasversali vengono acquisite sul posto di lavoro e l'educazione o apprendimento degli adulti, in cui le competenze di base e quelle che, genericamente, afferiscono alla cittadinanza attiva, vengono acquisite in situazioni non lavorative o di tipo formali (Centri territoriali permanenti e corsi serali presso gli istituti scolastici di II grado) o di tipo non formale (ad esempio le università popolari e della terza età)

Gli interventi di formazione continua registrano buoni risultati nel biennio 2000-2002: sono stati, infatti, coinvolti circa 600.000 lavoratori negli interventi finanziati attraverso la legge n. 236/1993 e più di 10.000 in interventi finanziati attraverso la legge n. 53/2000. Anche i contratti a contenuto formativo hanno avuto una buona performance: l'apprendistato e i contratti di formazione lavoro ammontano nel 2002 a 735.000 unità.

Per quanto riguarda l'educazione degli adulti, è da segnalare la notevole crescita dei Centri territoriali permanenti (Ctp), che sono passati da 375 nel 1998-1999 (l'anno della loro istituzione è il 1997), a 546, nel 2001-2002. Gli iscritti, negli stessi anni di riferimento, sono passati da 152.020 unità, a 387.000. I corsi serali realizzati all'interno degli istituti di II grado, finalizzati soprattutto al conseguimento di un diploma o di una qualifica, hanno visto crescere il numero di destinatari che è passato da circa 32.000 unità, nel 1998-1999, a 52.000 nel 2001-2002.

Anche nel segmento non formale un notevole successo incontrano gli interventi di lifelong learning, se si pensa che in Italia sono attive 741 sedi di università popolari e della terza età, che hanno avuto, nel 2000-2001, 180.132 iscritti.

L'ultimo censimento realizzato dalla Fivol nel 2001, registra la presenza di 13.089 associazioni che dichiarano di effettuare interventi di tipo educativo-formativo, rivolti a giovani e adulti, di cui 1.100 come attività prevalente. L'utenza, dichiarata solo dalle associazioni che svolgono attività di tipo "aula", ammonta a un migliaio di unità nell'anno di rilevazione. Le tipologie d'intervento sono così distribuite:

- attività di sensibilizzazione (ambiente, diritti umani ecc.), effettuata dal 44,4% delle associazioni;
- educazione permanente, dal 40,1%;
- iniziative di socializzazione e aggregazione per utenza svantaggiata, dal 47,2%.

E' interessante sottolineare come la quota delle associazioni che si occupano di formazione-educazione sia di costituzione relativamente recente (le più anziane nascono intorno alla metà degli anni '80), rispetto alle altre di carattere più tradizionale, finalizzate all'assistenza alle persone (anziani, disabili, bambini ecc.).

Nonostante i progressi, in termini fisici e finanziari, realizzati dalle tipologie di intervento sopra menzionate, si rilevano alcune criticità per quanto riguarda la dispersione scolastica e l'invecchiamento attivo.

CAPITOLO I QUADRO GENERALE

Sintesi capitolo

L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, d'ora in avanti lifelong learning, ha carattere trasversale a tutti i sistemi, educativi e formativi. Le competenze istituzionali in fatto di programmazione, gestione, valutazione di programmi e progetti di lifelong learning fanno capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero dell'Istruzione, università e ricerca e alle Regioni, alle Province e ai Comuni.

Si sottolinea l'apporto sostanziale del Fondo sociale europeo non solo in termini finanziari, ma anche in termini di qualità programmatica. E' stato, infatti, possibile attivare nuove tipologie d'intervento, intercettare segmenti di popolazione non altrimenti raggiungibili e, soprattutto, migliorare la qualità dei sistemi, attraverso la creazione di strumenti di integrazione, concertazione e riqualificazione degli operatori.

Le fonti di finanziamento e l'evoluzione della spesa sono illustrate nel paragrafo 1.2.

Il contesto normativo in cui si colloca il lifelong learning è attualmente in evoluzione: la legge n. 53/2003 modifica l'intero sistema d'istruzione e formazione; la legge n. 3/2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, articola ulteriormente le competenze istituzionali in fatto di lifelong learning; infine, la legge 30/2003 riforma gli strumenti formativi integrati con il lavoro, quali i contratti di apprendistato, di formazione lavoro e i tirocini (paragrafo 1.3). Si cita, infine, tra le forme di coordinamento per il lifelong learning a livello centrale l'Accordo quadro firmato dal Ministero del lavoro, dal Ministero dell'istruzione, dalle Regioni e Province autonome per l'attuazione dell'obbligo formativo (paragrafo 2).

1. Quadro generale delle strategie implementate e degli investimenti finanziari

1.1. Aspetti generali

L'attuazione delle strategie di lifelong learning tende ad assumere in Italia un carattere trasversale, nel quadro di un processo riformatore dei sistemi educativi e formativi in atto nelle diverse dimensioni normative, organizzative, operative.

Tale impostazione si basa sul principio che colloca al centro dei diversi contesti formativo-educativi la persona in situazione di apprendimento e che, quindi, riguarda sempre più le scelte dei soggetti in età adulta o comunque i singoli individui, anche al di fuori delle cosiddette sedi formali. Alla centralità dell'individuo corrisponde una concezione dinamica che non traduce in un blocco omogeneo le strategie di lifelong learning, ma le considera presenti nelle diverse configurazioni ed articolazioni caratterizzanti ciascun sistema, attraverso modelli di interazione tra i sistemi medesimi, tra istituzioni e soggetti sociali differenti, aventi ciascuno nella propria specificità l'obiettivo comune di favorire lo sviluppo formativo della persona.

Il lifelong learning in Italia è, dunque, "diffuso" all'interno dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro; è articolato, per quanto riguarda le competenze in fatto di programmazione, gestione e valutazione delle azioni, in diversi livelli istituzionali (vedi paragrafo 1.3).

Va comunque sottolineato, ed è una delle criticità, che le diverse componenti dell'arcipelago lifelong learning non hanno ancora raggiunto la dimensione di sistema. I motivi vanno rintracciati nella complessità e nell'articolazione del lifelong learning in Italia, che rende difficile il coordinamento a livello nazionale. E' comunque intenzione dei diversi attori istituzionali ripristinare un tavolo permanente che faciliti il coordinamento, a partire dalla costituzione del gruppo tecnico istituzionale che ha redatto il presente rapporto, e dalla presenza del seminario sul lifelong learning all'interno del Semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea.

Il presente rapporto si propone di illustrare i diversi segmenti del lifelong learning, senza la pretesa di ricondurli a sistema. Di qui i frequenti rimandi a diversi campi tematici del questionario che, necessariamente analitico, costringe a citare più volte gli stessi istituti e gli stessi programmi. La struttura del testo segue puntualmente le macroaree e gli *item* del questionario, articolati in capitoli e paragrafi, all'interno dei quali si riportano le esperienze più significative, sia a livello macro, di programma, che a livello micro, di progetto.

La metodologia che è stata seguita per l'elaborazione del rapporto, è quella della consultazione con i principali attori istituzionali, che hanno contribuito concretamente alla stesura del testo, ciascuno secondo le proprie competenze e i propri punti di vista.

Si è creato un Gruppo tecnico, costituito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Ufficio centrale orientamento formazione professionale lavoratori e terzo settore), dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica (Dipartimento istruzione e Dipartimento università), dal Coordinamento delle Regioni, dall'Unione delle Province italiane, dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani, con l'assistenza tecnica dell'Isfol.

1.2. Fonti di finanziamento e avanzamento della spesa

I diversi segmenti di carattere “formale” del lifelong learning attingono a finanziamenti pubblici, locali, nazionali e comunitari. In tale rapporto si intende sottolineare in modo particolare l'apporto sostanziale del Fondo sociale europeo (Fse) non solo in termini finanziari, ma anche in termini di qualità programmatica. Grazie al Fse, infatti, è stato possibile attivare nuove tipologie d'intervento, intercettare segmenti di popolazione non altrimenti raggiungibili e, soprattutto, migliorare la qualità dei sistemi, attraverso la creazione di strumenti di integrazione, concertazione, riqualificazione degli operatori.

Gli Assi e le Misure del Quadro comunitario di sostegno (Qcs) obiettivo 3 e del Qcs obiettivo 1 più direttamente interessati da interventi di lifelong learning sono quelli elencati nel prospetto che segue (tav. 1.1).

Tavola 1.1 - Assi e Misure dei Quadri comunitari di sostegno Obiettivi 3 e 1, interessati dal lifelong learning

<i>Assi/Misure obiettivo 3</i>	<i>Assi/Misure obiettivo 1</i>	<i>Descrizione Assi e Misure</i>
A2	3.2; 3.0.2; 3.1A2	Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo
A3	3.3; 3.03; 3.1A3	Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di 6 o 12 mesi
B1	3.4; 3.04; 3.1B1	Inserimento lavorativo o reinserimento di gruppi svantaggiati
C1	3.5; 3.05; 3.1C1	Adeguamento dei sistemi della formazione professionale e dell'istruzione
C2	3.6; 3.06	Prevenzione della dispersione scolastica e formativa
C3	3.6; 3.7; 3.07; 3.1C2	Formazione superiore
C4	3.7; 3.8; 3.08; 3.1C3	Formazione permanente
D1	3.8; 3.9; 3.09; 3.1D1	Sviluppo della formazione continua, della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività delle imprese pubbliche e private, con priorità alle Pmi
D2	3.9; 3.10; 3.3.3; 3.1D2	Adeguamento delle competenze della Pubblica amministrazione
E1	3.10;3.11; 3.12;3.13; 3.14; 3.1E1	Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro

Fonte: Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse

Gli importi finanziari corrispondenti sono riportati nelle tabelle seguenti (tab. 1.1 e tab. 1.2).

Tabella 1.1 – Avanzamento finanziario al 31.12.2002, per Assi e Misure dell'Obiettivo 3 interessati dal lifelong learning (dati in migliaia di euro)

<i>Misura</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Contributo totale</i>	<i>Impegno totale</i>	<i>Pagamento totale</i>
A.2	Inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo	1.593.078,744	677.982,930	361.599,214
A.3	Inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei o dodici mesi	659.136,492	289.868,739	120.860,591
B.1	Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati	487.056,632	227.580,062	103.517,296
C.1	Adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione	542.116,592	173.130,944	62.080,388
C.2	Prevenzione della dispersione scolastica e formativa	281.620,598	98.339,024	34.532,973
C.3	Formazione superiore	1.359.151,748	543.339,449	220.759,644
C.4	Formazione permanente	324.286,093	139.190,364	45.232,350
D.1	Sviluppo della formazione continua, della flessibilità del Mdl e della competitività delle imprese pubbliche e private, con priorità alle Pmi	1.132.325,426	464.656,104	205.807,986
D2	Adeguamento delle competenze della Pubblica amministrazione	191.181,782	70.120,155	18.120,557
E.1	Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro	863.911,553	351.817,474	137.453,344
<i>Totale complessivo</i>		<i>7.433.865,660</i>	<i>3.036.025,245</i>	<i>1.309.964,343</i>

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati del Ministero dell'economia (Sirgs)

Tabella 1.2 – Avanzamento finanziario al 31.12.2002, per Assi e Misure dell'Obiettivo 1 interessati dal lifelong learning (dati in migliaia di euro)

<i>Misura</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Contributo totale</i>	<i>Impegno totale</i>	<i>Pagamento totale</i>
A.2	Inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo	526.397,889	196.552,973	46.019,970
A.3	Inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei o dodici mesi	582.793,746	205.440,415	68.796,451
B.1	Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati	236.781,974	77.251.095	17.484.241
C.1	Adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione	515.349,001	166.454,834	54.567,959
C.2	Prevenzione della dispersione scolastica e formativa	328.276,286	62.327,286	27.678,932
C.3	Formazione superiore	620.630,687	467.605,794	144.945,834
C.4	Formazione permanente	217.440,282	40.389,252	7.710,734
D.1	Sviluppo della formazione continua, della flessibilità del Mdl e della competitività delle imprese pubbliche e private, con priorità alle Pmi	396.660,793	65.527,192	10.410,340
D2	Adeguamento delle competenze della Pubblica amministrazione	129.446,670	8.995,769	192,557
E.1	Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro	471.340,948	121.079,963	15.431,117
<i>Totale complessivo</i>		<i>4.025.118,276</i>	<i>1.411.624,573</i>	<i>393.238,136</i>

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati del Ministero dell'economia (Sirgs)

Occorre ricordare come il regolamento comunitario del 1999 abbia assegnato al Fse un ruolo di sostegno alla Strategia europea per l'occupazione (Seo). Il legame tra la programmazione italiana Fse 2000-2006 e la Seo è molto stretto, essendo incardinata sui pilastri della stessa Seo e collegata alle linee guida comunitarie del 1999. Il Fse ha contribuito all'attuazione delle politiche nazionali, legate alla Seo, per il 5% delle risorse complessivamente spese in Italia nel 2001. Per quanto riguarda il lifelong learning nell'anno 2001, il Fse incide sul totale delle politiche per il 42%, come si evince nella tabella 1.3.

Nella tavola che segue (tav. 1.2) si evidenziano le linee guida del 2002, i policy field e i pilastri della Seo corrispondenti, di interesse per il lifelong learning.

Tavola 1.2 - Linee guida 2002, policy field, pilastri della Strategia europea per l'occupazione interessati dal lifelong learning

<i>Linee guida (GL) 2002</i>	<i>Policy field</i>	<i>Pilastri</i>
GL 3	Invecchiamento attivo	Occupabilità
GL 4	Qualità sistema scolastico; formazione permanente	
GL 7	Integrazione fasce deboli	
GL 15	Adattabilità delle imprese nell'ambito del lifelong learning, in particolare per la società dell'informazione	Adattabilità
GL 16	Concertazione e valutazione di genere	Pari opportunità
GL 17	Riduzione divari di genere	
GL 18	Politiche in favore delle famiglie; reinserimento nel mercato del lavoro	

Fonte: Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse

La tabella seguente (tab. 1.3) riporta, per ciascuna linea guida, le spese per le politiche cofinanziate con il Fse e con fondi nazionali, al 30 giugno 2002.

Tabella 1.3 – Spese per politiche cofinanziate dal Fondo sociale europeo e da fondi nazionali relative alle linee guida 2002 interessate dal lifelong learning (dati in migliaia di euro)

<i>Linee guida 2002</i>		<i>Politiche cofinanziate Fse</i>	<i>Politiche nazionali</i>	<i>Totale politiche</i>	<i>% Fse</i>
<i>Anno 2000</i>					
GL3	Invecchiamento attivo		0	0	0
GL4	Qualità sistema scolastico; formazione permanente	11.599,84	0	11.599,84	100,0
GL7	Integrazione fasce deboli	2.661,73	0	2.661,73	100,0
GL 15	Adattabilità delle imprese nell'ambito del lifelong learning	2.271,41	77.468,53	79.739,95	2,8
GL16&17&18	(**)	1.765,00	50.615,16	52.380,16	3,4
<i>Totale</i>		<i>18.297,98</i>	<i>128.083,70</i>	<i>146.381,68</i>	<i>12,5</i>
<i>Anno 2001</i>					
GL 3	Invecchiamento attivo	0	112.587,60	112.587,60	0
GL4	Qualità sistema scolastico; formazione permanente	192.644,81	0	192.644,81	100,0
GL7	Integrazione fasce deboli	36.522,90	30.987,41	67.510,31	54,1
GL15	Adattabilità delle imprese nell'ambito del lifelong learning	42.793,46	246.349,94	289.143,40	14,8
GL16&17&18	(**)	41.156,72	38.184,26	79.340,98	51,9
<i>Totale</i>		<i>313.117,89</i>	<i>428.109,22</i>	<i>741.227,11</i>	<i>42,2</i>
<i>Anni 2000 e 2001</i>					
GL3	Invecchiamento attivo	0	112.587,60	112.587,60	0
GL4	Qualità sistema scolastico; formazione permanente	204.244,65	0	204.244,65	100,0
GL7	Integrazione fasce deboli	39.184,62	30.987,41	70.172,04	55,8
GL15	Adattabilità delle imprese nell'ambito del lifelong learning	45.064,88	323.818,48	368.883,35	12,2
GL16&17&18	(**)	42.921,72	88.799,42	131.721,14	32,6
<i>Totale complessivo</i>		<i>331.415,86</i>	<i>556.192,92</i>	<i>887.608,78</i>	<i>37,3</i>

(**) GL16 Concertazione e valutazione di genere (*mainstreaming* di genere secondo accezione comune); GL17 Riduzione divari di genere;

GL18 Politiche in favore delle famiglie, reinserimento nel mercato del lavoro.

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati del Ministero dell'economia (Sirgs) per il Fse e su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro, Commissione di valutazione della l. 53/03, Comitato nazionale parità e pari opportunità) e Ministero delle attività produttive (Relazione al Parlamento della l. 215/92) per le politiche non cofinanziate

Nel 2003, a seguito del processo di valutazione dei primi cinque anni di Seo svoltosi nei singoli Stati membri e a livello comunitario, si è giunti ad una nuova formulazione delle linee guida. Per quanto riguarda i contenuti, si è passati dai quattro pilastri delle linee guida degli ultimi tre anni, all'individuazione di tre obiettivi principali e di dieci priorità che si collocano in maniera trasversale agli obiettivi stessi. Per quanto riguarda il lifelong learning viene fissata come priorità d'azione quella di "migliorare gli investimenti nel capitale umano e nel lifelong learning". Le tipologie d'intervento previste sono le seguenti:

- miglioramento della qualità e dell'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione per aumentare la percentuale di coloro che hanno un diploma superiore;
- investimenti più efficienti da parte delle imprese e degli individui tramite incentivi appropriati all'educazione e alla formazione.

Le spese per l'istruzione, sostenute con fondi del bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur), per l'anno 2001, ammontano ad euro 34.954.267.741,59 e sono ripartite tra i vari livelli di istruzione, secondo la tabella che segue (tab. 1.4).

Tabella 1.4 - Rendiconto 2001. Istruzione - Funzioni obiettivo

<i>Livello di istruzione</i>	<i>Spesa in euro</i>
Scuola dell'infanzia	3.416.310.741,79
Istruzione primaria	11.246.881.891,47
Istruzione secondaria inferiore	8.451.300.696,70
Istruzione secondaria superiore	11.839.774.411,63
<i>Totale complessivo</i>	<i>34.954.267.741,59</i>

Fonte: *Rendiconto generale dello Stato, esercizio finanziario 2001 - Corte dei conti*

1.3 La normativa di riferimento

Le norme prese in considerazione in questo paragrafo (periodo di riferimento, 2001-2003) sono quelle che maggiormente impattano sulle misure di lifelong learning. Si tratta delle seguenti normative:

- legge costituzionale n. 3/2001, che modifica le competenze dei diversi livelli istituzionali in numerose fattispecie e, in particolare, in fatto di formazione e politiche del lavoro;

- legge n. 53/2003, che ristrutturata l'intero sistema dell'istruzione e della formazione;
- legge 30/2003 di riforma del mercato del lavoro, che modifica gli strumenti formativi integrati con il lavoro, quali i contratti di apprendistato, di formazione lavoro e tirocini.

La riforma del Titolo V della Costituzione, attuata dalla legge costituzionale n. 3/2001 sancisce una nuova ripartizione del potere legislativo tra Stato e Regioni (artt.117 e 118).

Per quanto riguarda la formazione e l'istruzione, restano di potestà legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e le norme generali sull'istruzione.

Costituiscono materie di legislazione regionale concorrente, la tutela e la sicurezza del lavoro (politiche passive del lavoro)¹; l'istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale; la ricerca scientifica e tecnologica.

Sono materie di esclusiva potestà regionale, l'istruzione e formazione professionale (art. 140 del D.lgs n. 112/98); le politiche attive del lavoro²; l'assistenza scolastica e i servizi sociali (D.lgs n. 112/98).

Per quanto riguarda il lifelong learning, la riforma costituzionale comporta una maggiore articolazione delle competenze istituzionali nei territori di riferimento: infatti, oltre al trasferimento alle Regioni dell'istruzione professionale (Istituti di istruzione professionale di Stato), si configura un trasferimento di funzioni precedentemente attribuite al Miur, conseguente all'inserimento dell'istruzione tra le materie di legislazione concorrente delle Regioni³. Allo stato attuale sul lifelong learning insistono tutti i livelli amministrativi, dallo Stato alle Regioni ai Comuni.

¹ Per *politiche passive* si intendono i sostegni al reddito, l'indennità di disoccupazione, il collocamento, la cassa integrazione, la vigilanza in materia di lavoro, gli ammortizzatori sociali. Secondo alcune Regioni, come il Lazio, anche la disciplina del rapporto di lavoro rientrerebbe nella *tutela e sicurezza del lavoro*.

² Secondo alcune interpretazioni le politiche attive dal lavoro e i servizi per l'impiego sarebbero di competenza esclusivamente regionale, mentre, secondo altre, sarebbero materia di legislazione concorrente. In questo caso lo Stato non potrebbe che dettare norme di principio integrate dalla legislazione regionale. E' sottinteso che gli interventi formativi all'interno delle *work experience* sono di competenza esclusivamente regionale.

³ L'ipotesi qui enunciata si basa, per esclusione, sull'analisi delle materie che rientrano nelle competenze esclusive dello Stato (principi generali). Secondo l'art. 1 della legge 59/97, restano allo Stato: "l'istruzione universitaria, gli ordinamenti scolastici, i programmi scolastici, l'organizzazione

Inoltre, il nuovo testo costituzionale prevede forme di autonomia differenziata delle Regioni (art. 116, comma 3), che possono riguardare, secondo alcuni costituzionalisti, anche la devoluzione in merito a “norme generali sull’istruzione”, attraverso intese bilaterali tra Regione e Stato (da formalizzare poi con legge ordinaria del Parlamento).

La riforma costituzionale in questione implica l’adozione di forti misure di integrazione verticale dei sistemi e dei livelli amministrativi, e di integrazione orizzontale, all’interno dello stesso territorio, tra le competenze delle Regioni, da una parte, e competenze di Province ed Enti locali, dall’altra. Infatti, spettano alle Province compiti di programmazione territoriale dell’offerta scolastica e ai Comuni competenze in fatto di educazione degli adulti, interventi integrati di orientamento scolastico e professionale, azioni di supporto tese a promuovere la coerenza e la continuità, verticale e orizzontale, tra i diversi gradi e ordini di scuola.

La riforma del sistema educativo, legge n. 53, varata il 28 marzo 2003, investe tutti gli aspetti del sistema di istruzione e formazione. Ne riportiamo i punti salienti⁴:

- è promosso l’apprendimento lungo tutto l’arco della vita ed è assicurato a tutti il diritto/dovere all’istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica entro il 18° anno di età;
- il sistema educativo di istruzione e formazione si articola nella scuola dell’infanzia (3 anni), nella scuola primaria e secondaria di primo grado (primo ciclo, 5+3 anni), nel sistema dei licei e nel sistema dell’istruzione e della formazione professionale (secondo ciclo, 5 vs 3 oppure 4+1 anni);
- dal compimento del 15° anno di età (ovvero dopo il primo anno di scuola superiore) i diplomi e le qualifiche si possono conseguire in alternanza scuola-lavoro oppure attraverso l’apprendistato;

generale dell’istruzione scolastica e lo stato giuridico del personale”. Tenendo conto di quanto previsto alla lettera m) del comma 2 del nuovo articolo 117, si possono precisare meglio le materie di competenza dello Stato:

- il diritto all’accesso all’istruzione;
- la definizione degli ordinamenti scolastici;
- la definizione degli obiettivi formativi e degli standard minimi essenziali;
- i diritti delle famiglie e i diritti/doveri degli studenti;
- la valutazione del sistema di istruzione;
- l’ulteriore regolamentazione relativa all’autonomia scolastica, nella direzione di un suo ampliamento;
- il reclutamento degli insegnanti;
- la libertà d’insegnamento.

⁴ I dettagli della riforma che si riferiscono al lifelong learning sono esplicitati nel capitolo III.

- dopo i corsi quadriennali di formazione professionale si può sostenere l'esame di Stato per l'accesso alla formazione post-secondaria (anche universitaria) previa frequenza di apposito corso integrativo annuale;
- la formazione e l'istruzione professionale sono di competenza regionale anche se i titoli e le qualifiche sono valevoli su tutto il territorio nazionale purché rispondano a livelli essenziali di prestazione di livello nazionale;
- la frequenza positiva di qualsiasi segmento del secondo ciclo comporta l'acquisizione di crediti certificati che possono essere fatti valere anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti e nei passaggi tra i diversi percorsi;
- periodicamente e sistematicamente l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione effettua verifiche sulle conoscenze e abilità degli allievi e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche e formative.

La legge n. 30/2003, "Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro", innova, nell'art. 2, gli istituti dell'apprendistato, dei contratti di formazione-lavoro e dei tirocini (vedi par. 8.1). La legge intende valorizzare l'attività formativa svolta in azienda, confermando l'apprendistato come strumento formativo anche nella prospettiva della formazione superiore in alternanza e favorendo il passaggio da un sistema ad un altro. Gli strumenti di inserimento al lavoro costituiti dall'apprendistato e dai contratti di formazione lavoro vengono differenziati dalla normativa in questione, destinando l'apprendistato ai più giovani e utilizzando i contratti di formazione lavoro per l'inserimento e il reinserimento mirato del lavoratore in azienda. Si prevede, inoltre, la revisione delle misure d'inserimento non costituenti rapporto di lavoro, come i tirocini formativi e di orientamento utilizzabili da parte dei giovani ancora in formazione. La legge si pone, inoltre, i seguenti obiettivi:

- individuare misure idonee per favorire forme di apprendistato e di tirocinio in azienda al fine del subentro nella attività d'impresa;
- valorizzare l'inserimento e il reinserimento delle donne, specialmente di quelle uscite dal mercato del lavoro per compiti familiari;
- sperimentare azioni di orientamento, linee guida e codici di comportamento, al fine di determinare i contenuti dell'attività formativa, concordati con le parti sociali.

2. Coerenza e coordinamento di strategie e politiche a livello centrale

A livello centrale, le competenze istituzionali in fatto di lifelong learning fanno capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica. I due Ministeri dialogano e si raccordano attraverso tavoli, iniziative comuni, accordi. A proposito di questi ultimi si menziona l'Accordo quadro siglato, oltre che dai Ministeri citati, anche dalle Regioni e Province autonome per l'attuazione del diritto-dovere di istruzione e formazione fino al 18° anno di età.

Nelle more dell'emanazione dei decreti delegati della legge n. 53/2003, ci si propone:

- di predisporre, a partire dall'anno scolastico 2003-2004, un'offerta formativa in grado di soddisfare le esigenze dei ragazzi, delle ragazze e delle famiglie nel rispetto delle aspettative personali;
- di individuare modelli di innovazione didattica, nell'ottica di una mirata azione di prevenzione, contrasto e recupero degli insuccessi e della dispersione scolastica e formativa, attraverso forme di integrazione tra i diversi sistemi della formazione e dell'istruzione e forme di passaggio e raccordo da un sistema ad un altro (riconoscimento di crediti formativi e certificazioni);
- di innalzare il livello delle competenze di base e trasversali, per sostenere le scelte degli studenti in entrata e in uscita dai percorsi formativi.

CAPITOLO II COSTRUZIONE DI PARTNERSHIP

Sintesi capitolo

Il partenariato locale nell'istruzione e formazione degli adulti (paragrafo 3.1) è stato istituito attraverso l'Accordo tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane nel marzo 2000; ha creato Comitati regionali e Comitati locali il cui scopo è quello di integrare l'offerta formativa nel territorio, nell'ambito dell'educazione permanente. Se ne descrive il livello di attuazione nelle diverse Regioni. Si cita, quindi, l'azione di sistema a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali finalizzata a creare, attraverso il partenariato con le Regioni, una sinergia virtuosa tra progetti di sviluppo locale e interventi di lifelong learning (paragrafo 3.2). Per quanto riguarda la partnership istituzionale nel segmento della formazione rivolta ai giovani, oltre all'articolazione del sistema di formazione professionale interamente decentrato nel territorio, si citano i progetti attivati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica (paragrafo 3.3).

I Programmi operativi nazionali, "Azioni di sistema" a titolarità del Ministero del lavoro e "La scuola per lo sviluppo" a titolarità del Ministero dell'istruzione rappresentano casi di concertazione istituzionale a livello di sistema (paragrafo 3.4). Viene, quindi, analizzato il Programma Leonardo da Vinci quale esempio di un programma complesso multiattore (paragrafo 3.5).

Nel paragrafo 4 si evidenzia come il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione di strategie e politiche formative e educative, nel sistema italiano, sia molto diffuso. Infine, si cita la tipologia formativa denominata Istruzione e formazione tecnica superiore (paragrafo 5), che costituisce non solo un caso interessante di partenariato scuola-università, ma anche un esempio di concertazione con tutti gli attori istituzionali dei diversi sistemi (istruzione, formazione, lavoro).

3. Misure adottate per realizzare le partnership locali nella definizione di azioni e progetti

3.1 Il partenariato locale nell'istruzione e formazione degli adulti

Il partenariato locale, nella programmazione e gestione di azioni e progetti di istruzione e formazione degli adulti, non solo è istituzionalmente attivo in tutte le fasi di policy, ma come è stato evidenziato nel capitolo I, struttura e articola l'intero sistema.

A partire dall'Accordo per la riorganizzazione e il potenziamento dell'educazione permanente degli adulti firmato da Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane il 2 marzo 2000, si sono create nel Paese le basi per la definizione di un sistema integrato di istruzione e formazione degli adulti strutturato su tre livelli: nazionale, regionale, locale, tra loro interconnessi. A tutti i livelli si è deciso di istituire un Comitato⁵, inteso come sede di concertazione con funzioni assegnate per realizzare l'integrazione formativa.

In attuazione dell'Accordo, diverse Regioni hanno proceduto all'istituzione del **Comitato regionale**, viste le prerogative dell'ente Regione in materia di programmazione dell'offerta formativa integrata (D.lgs n. 112/1998), l'esigenza di una razionalizzazione dell'offerta formativa presente sul territorio regionale, la necessità di definire e dare attuazione alle linee strategiche della misura del Fse dedicata alla formazione permanente per il periodo programmatico 2000-2006, anche al fine di favorire la creazione di partnership locali per la definizione di azioni o progetti volti a favorire l'apprendimento permanente di tutti i cittadini.

⁵ Il **Comitato nazionale** è lo snodo che definisce gli indirizzi generali, le priorità strategiche, le risorse attivabili e i criteri di distribuzione, le linee guida per la determinazione degli standard, del monitoraggio e valutazione, della certificazione e riconoscimento dei crediti. La sua composizione prevede la rappresentanza del Ministero dell'istruzione, del Ministero del lavoro, del Dipartimento degli affari sociali, delle Regioni, Enti locali e delle parti sociali. Il **Comitato regionale** assicura la concertazione relativamente alla programmazione regionale dell'offerta formativa integrata, alla sua promozione, al monitoraggio e valutazione del sistema. E' composto da rappresentanti degli Assessorati regionali preposti, degli Enti locali, dell'Ufficio scolastico regionale, delle parti sociali e viene istituito dalla Regione, cui compete la pianificazione e la programmazione dell'offerta formativa integrata (D.lgs. n. 112/1998, art. 138). Snodo operativo della programmazione concertata è il **Comitato locale**, che promuove l'educazione degli adulti sul proprio territorio, programma le attività in linea con i criteri definiti a livello regionale, definisce e programma l'uso delle risorse, elabora progetti di area, formula proposte per il calendario complessivo dell'offerta formativa e per l'istituzione dei Centri territoriali permanenti e la loro dislocazione. E' costituito da rappresentanti della Provincia, dei Comuni e Comunità montane, degli Uffici scolastici territoriali, delle parti sociali, di agenzie formative operanti nel campo della formazione non formale e del Consiglio scolastico locale. Viene istituito dai Comuni e Comunità montane, d'intesa con gli Uffici scolastici territoriali, le parti sociali e altri soggetti istituzionali.

In particolare vi hanno provveduto otto Regioni con delibera della Giunta regionale, di cui sei nel corso del 2001 (Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto) e due nel corso del 2002 (Basilicata, Marche).

Alcune Regioni hanno inserito il segmento dell'educazione degli adulti in una strategia di costruzione di offerta formativa integrata, che include tutti i segmenti formativi, istituendo uno specifico "Comitato per l'offerta formativa integrata". E' il caso delle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana; nella Regione Campania la costruzione di un sistema educativo formativo integrato è ancora in fase di progettazione.

Caso a sé stante, tra le Regioni e Province autonome che non hanno istituito il Comitato regionale, è quello della Provincia autonoma di Bolzano, che già negli anni '80 ha dato vita a un proprio sistema di educazione degli adulti legiferando direttamente in materia di educazione permanente.

Diverse Regioni hanno, inoltre, provveduto a istituire un unico Comitato per i diversi segmenti della formazione integrata anche a prescindere dall'istituzione del Comitato regionale.

Il quadro complessivo delle politiche regionali per l'integrazione si presenta, dunque, variegato, ma soprattutto con marce diverse di avanzamento, anche in virtù della disomogeneità delle esperienze pregresse locali, oltre che di precise scelte politiche. Vi sono realtà regionali nelle quali è stato avviato di recente un dialogo tra Regione e Ufficio scolastico regionale sull'insieme delle questioni della formazione integrata. E' il caso, ad esempio, delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Molise, Sardegna. In altri casi, tra Regione e Ufficio scolastico regionale il raccordo in atto è già approdato alla stipula di un Protocollo di intesa per la programmazione e il governo degli interventi di integrazione tra sistemi formativi (Lazio, Lombardia). Altre Regioni hanno attivato recentemente un gruppo tecnico interistituzionale a supporto delle politiche per l'integrazione (Puglia, Umbria).

I **Comitati locali** risultano formalmente istituiti in diverse realtà. In linea generale, si riscontra sul territorio nazionale un protagonismo locale a favore della nascita di questi organismi, avvertiti come luoghi indispensabili di concertazione per programmare e coordinare l'offerta formativa del territorio, in coerenza con i bisogni formativi presenti. Si tratta per lo più di interventi messi in atto dai Comuni che, con le Province e le Comunità montane, sono lo snodo istituzionale competente in materia di educazione degli adulti (art. 139 del D.lgs. 112/1998) (Riquadro 3.1).

Il Comune di Napoli ha istituito il Comitato locale per l'educazione degli adulti per la città di Napoli con Ordinanza sindacale del 21 dicembre 2000, per la durata di un triennio. Come da regolamento interno approvato in data 9 marzo 2001, esso rappresenta “la sede privilegiata, per il territorio di sua competenza, della programmazione concertata dell'offerta formativa integrata destinata all'educazione degli adulti”, allo scopo di “promuovere gli interventi efficaci per la crescita personale, culturale, sociale ed economica dei cittadini”.

In altre realtà territoriali, ravvisando l'urgenza di istituire i Comitati locali, sono state avviate esperienze informali, in attesa dell'istituzione del Comitato regionale, come quelle intraprese in Umbria, in Puglia, in Sardegna (Comune di Tortolì) e in Abruzzo (Sulmona e Vasto). In Puglia l'Ufficio scolastico regionale si è fatto promotore dell'istituzione in via sperimentale di un Comitato locale nel comune di Bari. In altri casi, in attesa del Comitato regionale, sono stati sottoscritti Protocolli di intesa in materia di formazione permanente degli adulti. A titolo esemplificativo si richiama il Protocollo di intesa stipulato il 19 marzo 2001 tra dodici Comuni della Provincia di Foggia e l'Amministrazione provinciale, gli Uffici scolastici territoriali, l'Asl di San Severo, il Centro per l'impiego, le Agenzie formative, le Associazioni di categoria, le Organizzazioni sindacali e le Associazioni del volontariato.

I criteri circa la dislocazione territoriale dei Comitati locali sono diversi. Nella Regione Toscana, è stato adottato il criterio di dislocazione territoriale coincidente con le aree sociosanitarie (ne sono state individuate 36). Nella Regione Piemonte si prevede di adottare il criterio di zonizzazione dei Patti territoriali con la presenza di almeno un Centro territoriale permanente per l'educazione degli adulti (Ctp) e un Centro per l'impiego in ciascuna zona; nella Regione Veneto il Comitato regionale ha espresso un orientamento favorevole all'adozione del criterio degli ambiti territoriali dei Centri per l'impiego e alla promozione e organizzazione, nel corso del 2003, di dodici Comitati locali.

In alcuni casi i Comitati locali sono stati sollecitati dai Ctp che, alle prese con nuove esigenze formative, e dovendo dare attuazione alle recenti riforme in tema di educazione degli adulti (Eda) (Direttiva n. 22/2001), di autonomia delle istituzioni scolastiche e di obbligo formativo, si sono cimentati con progetti di integrazione formativa.

In Umbria con la stipula di un Protocollo di intesa è stata attivata una rete tra il Ctp di Narni, l'Ufficio scolastico regionale e numerosi Comuni della Provincia di Terni⁶. Questo protocollo è finalizzato a supportare l'attività del Ctp e a promuovere un tavolo di concertazione territoriale tra le istituzioni e le parti sociali sull'Eda. Tra gli impegni dei Comuni compaiono l'organizzazione di iniziative di informazione degli utenti sulle varie opportunità formative, il concorso alla definizione di progetti pilota anche in base alle vocazioni territoriali e il contributo al finanziamento delle attività.

In alcune realtà sono le stesse Province a dimostrare attenzione e capacità di intervento nel settore dell'Eda, anche con il sostegno economico di progetti di particolare natura, promossi dai Ctp. Ciò anche in ragione del loro ruolo crescente nei campi dell'istruzione, della formazione professionale e continua e dell'orientamento.

Si riporta a questo proposito l'esempio della Provincia di Perugia, che ha fornito sostegno a un progetto attivato nella casa circondariale della stessa città e gestito in partenariato dal Ctp di Ponte San Giovanni e un Istituto tecnico commerciale; si segnalano, inoltre, progetti di recupero del titolo di studio realizzati in collaborazione tra Ctp e istituti di istruzione secondaria superiore, rivolti a ragazzi in età di obbligo formativo impossibilitati ad accedere sia a corsi di formazione professionale, sia a contratti di apprendistato perché privi della licenza di scuola media.

A sostegno dell'operatività dei Comitati locali, sono state attivate numerose iniziative da parte dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci). In Lombardia, il Dipartimento scuola e formazione della sezione regionale dell'Anci ha promosso una serie di iniziative rivolte agli amministratori e al personale amministrativo dei Comuni lombardi per informare e sensibilizzare sul ruolo dei Comuni nel campo dell'istruzione e formazione degli adulti, in generale, in merito alle funzioni di loro competenza e, nello specifico, in applicazione dell'Accordo del 2 marzo 2000 e della Direttiva n. 22/2001.

⁶ Le Amministrazioni comunali che hanno sottoscritto il Protocollo di intesa con il Ctp di Narni sono: Alviano, Ameglia, Attigliano, Avigliano Umbro, Calvi dell'Umbria, Giove, Guardia, Lugnano in Teverina, Montecastrilli, Narni, Otricoli, Penna in Teverina.

Riquadro 3.1 - Le attività di Comuni e Province a favore dell'educazione degli adulti: i risultati di due indagini conoscitive

Risultati di due indagini sull'educazione degli adulti

L'Unione delle Province italiane (Upi) e l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (Anci) hanno realizzato due indagini conoscitive sull'educazione degli adulti, di cui si è conclusa la prima parte.

L'indagine dell'Anci è stata effettuata tramite somministrazione ai Comuni e alle Province di un questionario. Le domande del questionario riguardano, in particolare, la costituzione o meno del Comitato regionale, la definizione da parte della Regione del quadro di risorse dedicate all'Eda; il riferimento, nell'attuazione delle Misure del Programma operativo regionale relative alla formazione permanente, ad azioni di educazione degli adulti (Ctp e settore "non formale") e di sviluppo del sistema integrato Eda a livello locale; la costituzione o meno del Comitato locale (per iniziativa autonoma o per promozione da parte della Regione); la destinazione di risorse, autonome o regionali; le strategie individuate e/o adottate; le politiche del Comune nei confronti dell'Eda, in presenza o meno del Comitato locale.

Per quanto riguarda le politiche dei Comuni nei confronti dell'Eda, analogamente a quanto emerge anche dall'indagine conoscitiva sulle Province promossa dall'Upi, il ritardo rispetto a quanto prevedeva l'accordo della Conferenza unificata del 2.3.2000 sul piano dell'istituzione dei Comitati come nervatura istituzionale di un sistema integrato di Eda a livello locale, non significa distanza o disinteresse al tema. Il quadro offerto dai questionari compilati, se pure molto parziale rispetto all'intero universo dei Comuni, presenta invece una realtà vivace in cui sono piuttosto numerosi i Comuni impegnati in iniziative ed attività di vario tipo, anche oltre i tradizionali compiti di istituto quali, in primo luogo, la fornitura di locali e attrezzature per i Ctp collocati nella scuola dell'obbligo (scuole elementari, scuole medie, istituti comprensivi) e gli interventi di diritto allo studio (libri e strumenti didattici per gli allievi dei corsi per la licenza elementare e media nei Ctp).

In 70 casi, che corrispondono alla grande maggioranza dei Comuni che hanno risposto ai questionari ⁷, le risposte agli ultimi quesiti riferiscono di attività e di iniziative più o meno complesse a favore sia dell'educazione degli adulti organizzata dai Ctp sia di altre tipologie di offerta promosse dal terzo settore, in particolare Università popolari e della terza età. Diffusissime sono anche le iniziative di alfabetizzazione linguistica e culturale per gli immigrati, promosse e gestite in proprio o "commissionate" ai Ctp.

⁷ Sui 228 Comuni che hanno restituito i questionari, sono ben 129 (quelli provenienti dalle aree provinciali di Isernia e Campobasso) quelli che non si sono espressi o hanno risposto negativamente a tutte le domande. Sono quindi un centinaio i Comuni che hanno offerto informazioni utili.

Devono inoltre essere segnalate la presenza, in numerosi casi, di:

- politiche di integrazione delle risorse disponibili sul territorio: per esempio tra biblioteche comunali, Ctp, università popolari;
- promozione e gestione diretta di corsi di informatica, lingue straniere, "cittadinanza attiva", formazione genitoriale;
- scuole civiche per i "rientri formativi", di musica, di arte e artigianato;
- iniziative di mappatura dell'offerta formativa del territorio e di pubblicizzazione delle diverse tipologie di offerta;
- partecipazione, come soggetti capofila o meno, a progetti finanziati da risorse europee o regionali per il reinserimento sociale e professionale di soggetti adulti in difficoltà;
- gestione di iniziative promosse dalle Regioni, in ordine all'attuazione delle Misure dei Programmi operativi regionali relative alla formazione permanente o di altra tipologia;
- messa a disposizione di locali e strutture a favore dei soggetti pubblici e privati impegnati nell'educazione degli adulti.

Le risorse impiegate in queste attività sono, salvo nei casi di progetti finanziati dall'Unione europea o dalle Regioni, di origine per lo più autonoma. Si tratta di locali, attrezzature, personale e risorse economiche.

Occorre, infine, osservare che è molto probabile l'esistenza di attività promosse dai Comuni che, pur avendo profili formativi e rivolgendosi a soggetti adulti, non vengono ancora riferite dai Comuni stessi al lifelong learning. Si tratta, oltre che delle attività di promozione culturale che fanno perno sulle biblioteche, i musei, le gallerie, i teatri civici, anche delle azioni educative e formative a ridosso degli interventi e di alcuni servizi di tipo "sociale" (uffici immigrazione, case-famiglia, azioni di socializzazione e di ri-socializzazione a favore dei quartieri e delle fasce a rischio, centri anziani, ecc.). Se non se ne ha notizia dai questionari (che, d'altra parte, non avanzavano domande in questo senso), se ne trovano frequenti tracce invece quando si esaminano le relazioni attivate nel territorio dai Ctp, che in molti casi stabiliscono alleanze e forme di collaborazione con questi servizi dei Comuni.

Anche l'indagine dell'Upi è stata realizzata tramite somministrazione di un questionario riguardante:

- la costituzione o meno del Comitato regionale;
- la definizione da parte del Comitato regionale delle strategie/priorità/settori di intervento in riferimento ai fabbisogni formativi del territorio, nonché degli ambiti territoriali di riferimento per la costituzione dei Comitati locali;
- la definizione, da parte della Regione, del quadro delle risorse destinate al sistema integrato di educazione degli adulti;
- la previsione, nell'attuazione delle Misure dei Programmi operativi regionali dedicate alla formazione permanente, di azioni di educazione degli adulti (Ctp e settore "non formale") e di sviluppo del sistema integrato;

- la costituzione o meno del Comitato provinciale, e se per iniziativa della Regione o Provincia autonoma;
- l'origine, regionale o autonoma, delle risorse per l'attività del Comitato provinciale;
- le strategie del Comitato provinciale;
- le azioni che la Provincia, anche in assenza di Comitato, sviluppa nel campo dell'educazione degli adulti e le risorse utilizzate per supportare gli interventi.

Il quadro che emerge dalla realtà provinciale è ancora incompleto. C'è da aggiungere, inoltre, che non sempre il livello di conoscenza delle decisioni della Regione è omogeneo tra le diverse Province che pure appartengono alla stessa realtà regionale: in qualche caso, le risposte evidenziano veri e propri fraintendimenti delle domande. In sintesi, i risultati dell'indagine più significativi e più certi sono:

- i Comitati regionali per l'educazione degli adulti (vedi accordo conferenza unificata 2.3.2000) sono stati costituiti in otto Regioni (vedi sopra). Solo la Toscana ha attuato completamente i relativi adempimenti riguardanti la priorità/settori, ecc. in riferimento ai fabbisogni formativi del territorio, la definizione degli ambiti di riferimento dei Comitati locali, l'individuazione delle risorse dedicate. Nelle altre Regioni l'attuazione degli adempimenti dei Comitati registra stadi diversificati ed è raro lo stanziamento di apposite risorse;
- le Regioni che, nell'attuazione delle Misure dei Programmi operativi regionali relative alla formazione permanente, hanno contemplato l'educazione degli adulti e le azioni per lo sviluppo di un sistema integrato a livello locale, sono otto: Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Umbria, Campania e Calabria;
- i Comitati locali istituiti dalle Province sono sette: La Spezia, Brescia, Pisa, Grosseto, Arezzo, Pistoia e Siena (di cui ben cinque sono dell'unica realtà regionale che le ha promosse direttamente, destinando anche specifiche risorse al loro funzionamento). La Provincia di Cuneo sta provvedendo all'istituzione.

Il processo di attuazione dei Comitati, regionali e locali, è dunque ancora piuttosto lento. Il fatto che esistano livelli di conoscenza diversificati, da parte delle Province appartenenti alla stessa area regionale, delle iniziative delle Regioni, fa ipotizzare un basso livello di coinvolgimento delle realtà provinciali nell'attività regionale. D'altro canto, anche le Province che svolgono attività rispetto all'educazione degli adulti, solo raramente lo fanno coinvolgendo i Comuni (con l'eccezione delle Province toscane, in cui c'è un preciso indirizzo regionale in proposito).

Piuttosto variegato è il quadro delle attività che svolgono le Province nei confronti dell'educazione degli adulti, in presenza o meno di Comitati provinciali. Si va da realtà in cui le Province si limitano a dar corso a specifiche competenze e responsabilità (derivanti dalla l. n. 23/1996 sull'edilizia scolastica), fornendo locali e supporti logistici ai Ctp collocati

all'interno degli istituti di istruzione secondaria superiore e ai corsi serali, a realtà in cui si forniscono risorse di varia tipo ai Ctp e, in alcuni casi, ad altre tipologie di offerta soprattutto di tipo non formale (Università popolari e della terza età, associazioni del privato sociale impegnate nella formazione degli adulti), fino alle realtà in cui le Province svolgono importanti attività di supporto (pubblicizzazione delle diverse tipologie di offerta disponibili nel territorio) e di coordinamento dell'offerta. In qualche caso le Province dichiarano di essere impegnate nel coordinamento dell'offerta (educazione degli adulti, formazione continua a domanda individuale) al fine di evitare sovrapposizioni. Dove il decentramento delle competenze è stato pienamente attuato, le Province hanno responsabilità nell'attuazione delle Misure dei Programmi operativi regionali dedicate alla formazione permanente.

E' probabile che all'indagine conoscitiva promossa dall'Upi sia sfuggite una serie di attività che, pur riconducibili alla categoria della formazione permanente e all'educazione degli adulti, non sono facilmente intercettabili dagli uffici che si occupano di istruzione e di formazione professionale in quanto promosse o curate da altri uffici (politiche sociali, immigrazione, politiche culturali, ecc.).

3.2 L'integrazione istituzionale per promuovere la formazione nei Progetti di sviluppo territoriale

Nelle Regioni dell'Obiettivo 1 sono stati finanziati, attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), Progetti integrati di sviluppo territoriale (Pit), il cui scopo è quello di favorire uno sviluppo dal basso attraverso iniziative convergenti in un unico obiettivo, ovvero integrate, condivisi dagli attori locali e mirati a specifici settori economici e specifici micro territori.

Nel passato, una mancata o scarsa attenzione alla qualità delle risorse umane e agli impatti occupazionali ha determinato sovente l'insuccesso delle iniziative di sviluppo locale. Viceversa i progetti di sviluppo locale risultano più incisivi quando si riescono a creare condizioni concrete per il potenziamento e consolidamento del cosiddetto capitale umano, attraverso interventi formativi, strettamente coniugate allo sviluppo delle filiere produttive. Proprio per correlare l'offerta formativa ai progetti di sviluppo, il Ministero del lavoro-Ucofpl (Autorità di gestione Fse) ha recentemente promosso un'iniziativa condivisa con il Dipartimento politiche di sviluppo del Ministero dell'economia tesa a valorizzare il ruolo dei fattori immateriali dello sviluppo locale (in termini di offerta di istruzione, formazione e politiche attive del lavoro) coerentemente all' "Idea forza" di ogni Pit.

L'obiettivo di tale iniziativa, fondata sul presupposto di poter tessere una fitta trama di cooperazione interistituzionale “orizzontale e verticale”, è stata realizzata da un’Azione di sistema, a valere sul Programma operativo nazionale (Pon), attraverso un’intensa e concentrata fase di lavoro istruttorio di diretta ricognizione sulla sua condivisione da parte delle Regioni, di “ascolto” delle loro esigenze e di individuazione degli obiettivi specifici da perseguire e delle modalità operative a ciò necessarie.

Tale Azione di sistema è stata realizzata in due distinte fasi di intervento, curate da un Gruppo di lavoro ministeriale all’uopo istituito:

- la prima, nel breve periodo, quale accompagnamento e sostegno alle Regioni interessate alla definizione delle esigenze di qualificazione del capitale umano necessario a consolidare i processi di sviluppo locale posti in essere (tramite, ad esempio, analisi dei fabbisogni formativi dei territori, dei settori produttivi, delle diverse categorie di individui occupabili e/o occupati). Tale fase, coincidente con la summenzionata funzione di rilevazione delle specifiche esigenze regionali e locali, ha portato in tempi brevi ad una esatta definizione di un programma di lavoro e delle relative *task* cui adempiere lungo l’intera vigenza dei Pit;
- la seconda, di medio-lungo periodo, svolge una funzione di sostegno all’evoluzione dei sistemi locali della formazione e dell’integrazione scuola-formazione-lavoro, nella prospettiva di favorire la maggiore aderenza possibile tra offerta e domanda formativa e di lavoro emergente dal contesto dei processi di crescita dal basso, incentivando il dialogo e l’integrazione dei servizi competenti. L’obiettivo generale è costituito dalla promozione dei cosiddetti Patti formativi locali (come previsto dallo stesso Pon Ob. 1) che, grazie al consolidamento di un sistema a rete, comprendente anche i soggetti del dialogo sociale e soggetti intermedi, possano costituire dispositivi efficaci anche nell’accompagnare l’incalzante ma impervio processo di devoluzione dei poteri.

3.3 Il partenariato locale nella formazione e istruzione dei giovani

Per quanto riguarda la formazione professionale, il sistema italiano ne prevede il decentramento alle Regioni e alle Province, che programmano e gestiscono le azioni formative destinate a giovani e adulti, finanziate con fondi nazionali e cofinanziate dal Fse (vedi in particolare capitoli III e V).

Molte Regioni hanno delegato alle Province (Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata) le attività di gestione della formazione professionale attuando il processo di decentramento, con la finalità di rendere più agevole l'incrocio tra la domanda e l'offerta di formazione.

Attualmente diverse realtà regionali hanno avviato un processo di riorganizzazione dei percorsi iniziali di formazione professionale (obbligo formativo) che implica una maggiore integrazione dell'offerta nel territorio. Sul tema dell'integrazione tra i sistemi operano già in numerose Regioni gruppi tecnici, il cui compito è centrato sulla formazione iniziale, come ad esempio in Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Veneto, Emilia Romagna ed Abruzzo.

Infatti, l'attuazione dei dispositivi inerenti l'obbligo formativo (formazione di primo livello, integrazione scuola-formazione, servizi di informazione, orientamento e tutorato erogati dai tutor dei Centri per l'impiego, formazione esterna per gli apprendisti in obbligo formativo, anagrafi regionali dei giovani in obbligo formativo, ecc.) è un processo che richiede, per sua natura, l'integrazione di tutti gli attori che, a vario titolo, sono responsabili a livello nazionale, regionale e provinciale, delle diverse parti del sistema. L'obbligo formativo si trova dunque ad essere terreno di integrazione delle competenze del Ministero del lavoro e del Ministero dell'istruzione a livello nazionale, delle Regioni in materia formativa, delle Province in tema di Servizi per l'impiego ed in relazione alle responsabilità derivanti dalle deleghe attuate dalle Regioni, degli Uffici scolastici regionali per il comparto scuola.

In particolare, tale integrazione si fa sentire in maniera più evidente in alcune parti del sistema, quali ad esempio le anagrafi dei giovani in obbligo, alla cui gestione e realizzazione concorrono tutti gli attori sopra nominati, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze.

Per la creazione e lo sviluppo di reti di partenariato a livello nazionale, l'Isfol, in accordo con il Ministero del lavoro e il Ministero dell'istruzione, ha attivato reti di responsabili dell'obbligo formativo a tre livelli:

- responsabili regionali del coordinamento dei sistemi locali;
- responsabili dei flussi informativi inerenti i giovani in obbligo;
- responsabili della formazione professionale per i giovani in obbligo formativo.

Inoltre sono in corso di organizzazione reti di tutor dell'obbligo formativo al fine di scambiare esperienze e buone prassi di intervento nelle diverse aree territoriali del Paese. E' importante ricordare che uno dei compiti del tutor dell'obbligo formativo consiste nella promozione del servizio ed organizzazione della rete delle risorse ed opportunità offerte dal territorio.

A livello territoriale, per lo sviluppo di reti locali, alcune Regioni e alcune Province si sono attivate organizzando dei tavoli di concertazione e di scambio ed istituendo organismi di coordinamento, gestione e monitoraggio del sistema a livello locale, all'interno dei quali sono presenti i diversi soggetti regionali e provinciali che agiscono sul territorio.

La creazione di Cabine di regia e Gruppi di lavoro interistituzionali si è infatti imposta ormai come una prassi di azione comune alla maggioranza delle Regioni del Centro-nord. L'integrazione istituzionale prende avvio a partire dalla necessità di dare risposta alle problematiche relative alla creazione delle anagrafi e si sviluppa ulteriormente per l'organizzazione del lavoro dei Centri per l'impiego. Inoltre, all'interno delle Cabine di regia si avviano spesso sottogruppi integrati per lo svolgimento di compiti specifici inerenti non solo le anagrafi, ma anche la certificazione, il monitoraggio delle attività, la sensibilizzazione del territorio e l'orientamento.

Va aggiunto che si evidenzia all'interno dei gruppi di coordinamento un crescente protagonismo del livello provinciale, con l'attivazione, particolarmente nelle Regioni che vedono un livello avanzato di delega, di organismi di governo integrato del sistema anche a questo livello, nonché l'attivazione di sinergie tra i diversi attori per l'avvio di iniziative di sensibilizzazione e monitoraggio, pur con la marcata differenziazione, nello stato di avanzamento, tra le Regioni del Centro-nord e quelle del Sud, che caratterizza tutti gli aspetti del sistema dell'obbligo formativo.

Per quanto riguarda il sistema d'istruzione, nell'ambito della disciplina che regola il processo di autonomia – principio costituzionalmente garantito – le scuole attuano progetti ed attività connessi alle strategie del lifelong learning in integrazione con i territori, attraverso:

- progetti attuati di intesa con gli Enti locali ed agenzie del privato sociale (progetti di educazione alla salute, di educazione stradale, di educazione alla legalità, di valorizzazione del patrimonio artistico e culturale locale, ecc.);

- progetti attuati di intesa con gli Enti locali e le agenzie della formazione professionale il che implica un rapporto con il tessuto produttivo del territorio (aziende, servizi).

3.4 La concertazione istituzionale nei Programmi operativi nazionali (Pon)

Il Pon “Azioni di Sistema” Obiettivo 3 di cui è titolare il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l’analoga Misura nell’ambito del Programma operativo “Assistenza tecnica e azioni di sistema” Obiettivo 1 fanno proprio l’obiettivo di promuovere lo sviluppo della formazione permanente come sistema, in raccordo e sintonia con le Amministrazioni centrali coinvolte, in particolare il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca scientifica (Miur), i sistemi regionali e con le specificità dei diversi territori. Per questo i citati programmi sviluppano due traiettorie distinte: da un lato una specifica linea d’intervento sulla formazione permanente, dall’altro la promozione di azioni di sistema che indirettamente sono riconducibili al lifelong learning.

L’azione di sistema relativa alla formazione permanente ha permesso finora l’acquisizione di un quadro conoscitivo esauriente sulle politiche e sugli interventi realizzati o avviati a livello regionale, arrivando ad una vera e propria mappatura ed analisi dell’offerta. Ha inoltre sviluppato la costruzione di reti dei referenti istituzionali della formazione permanente, a partire dalla costruzione di indirizzi e banche dati. Ha realizzato in particolare due tipologie di indagini conoscitive, volte a fornire ai policy maker elementi per orientare le scelte: l’analisi delle caratteristiche della domanda di formazione, che soprattutto in questo campo non è sempre chiara né tantomeno esplicita, e lo studio dei modelli innovativi di progettazione delle iniziative per l’età adulta.

Tra le azioni di sistema indirettamente riconducibili al lifelong learning si possono individuare in particolare quelle che mirano allo sviluppo di dispositivi di certificazione, all’elaborazione di metodologie per la definizione di standard formativi, alla promozione dell’integrazione tra i sistemi dell’istruzione, della formazione e del lavoro (in particolare con interventi miranti allo sviluppo di una cultura e di un linguaggio comune tra attori dei diversi sistemi), alla formazione e qualificazione degli operatori del lifelong learning, allo sviluppo del dialogo sociale, all’interazione tra formazione iniziale e permanente e continua, al perseguimento dell’obiettivo del mainstreaming delle pari opportunità.

Nella seconda fase della programmazione si svilupperanno nuovi interventi volti a fornire ulteriori contributi al consolidamento del sistema di formazione permanente (anche come strumento di inclusione sociale), valorizzando in particolare anche l'apporto delle azioni realizzate o in corso di realizzazione nell'ambito della formazione continua, quali lo studio della formazione individuale o l'analisi dei vari sistemi di erogazione dei voucher formativi e del loro impatto su domanda e offerta di formazione. Saranno inoltre adottati, nei confronti degli utenti della formazione permanente, dispositivi di certificazione riconoscibili a livello nazionale ed europeo, in linea con quanto si sta elaborando nei diversi gruppi di lavoro attivati a seguito del processo di Bruges-Copenhagen.

La concertazione istituzionale – Ministero dell'economia, Regioni dell'Obiettivo 1, Ministero dell'ambiente, Dipartimento delle pari opportunità, responsabili delle Direzioni generali del Miur - e il partenariato sociale – parti sociali ed economiche, rappresentanti del Terzo settore – hanno accompagnato le diverse fasi dell'elaborazione del Pon 2000-2006 "La scuola per lo sviluppo" (vedi riquadro 3.2) con l'intento di avviare strategie comuni per l'attivazione di sinergie operative soprattutto nel settore del rafforzamento dei sistemi.

Con lo stesso intento, soprattutto per quanto riguarda le azioni mirate a contrastare l'esclusione sociale (dispersione scolastica, inserimento/reinserimento delle donne adulte nel mercato del lavoro, istruzione degli adulti ed Ifts), il Miur, Autorità di gestione del Pon "La scuola per lo sviluppo", oltre a collaborare attivamente con altre Autorità di gestione nazionali partecipando a specifici Comitati tecnici e oltre a promuovere l'attivazione di reti tra le scuole e tra le scuole e gli altri soggetti che operano nei contesti locali (università, piccole e media imprese, associazionismo, volontariato, enti di formazione, ecc.), ha stipulato dei protocolli d'intesa con le Amministrazioni, nazionali e regionali, titolari di programmi operativi finanziati con i fondi strutturali.

Nei primi tre anni dell'attuale programmazione 2000-2006 sono stati già stipulati i seguenti protocolli d'intesa:

- Miur e Ministero degli interni per lo sviluppo della cultura della legalità, il rafforzamento delle basi culturali e della convivenza civile dei cittadini, lo sviluppo di una maggiore coesione sociale, la sicurezza nel territorio, la prevenzione e il recupero della dispersione scolastica, la riduzione di fenomeni di criminalità, di disagio ed emarginazione sociale;

- Miur e Dipartimento per le pari opportunità per la realizzazione congiunta di azioni di assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione degli interventi per la promozione delle pari opportunità fra uomini e donne;
- Miur e Regione Basilicata, Miur e Regione siciliana, Miur e Regione Calabria per promuovere e sostenere lo sviluppo delle aree regionali con interventi complementari e/o integrati nel settore dell'istruzione e della formazione;
- sono in via di definizione i protocolli d'intesa con la Regione Campania, Sardegna e Puglia.

Alcune azioni del Pon “La scuola per lo sviluppo”, inoltre, prevedono accordi di rete locali quale elemento fondamentale per accedere ai finanziamenti. Si tratta, in particolare della:

- Misura 4, “Infrastrutture per l'inclusione scolastica e l'integrazione sociale”, finalizzata alla creazione di Centri risorse contro la dispersione scolastica presso un'istituzione scolastica d'istruzione secondaria di 2° grado che viene dotata di infrastrutture e impianti sportivi per poter realizzare, in collaborazione con enti locali e altri soggetti del territorio, percorsi formativi previsti nell'Azione 3.2b, “Interventi formativi contro la dispersione scolastica e il disagio giovanile”, che sono destinati alla comunità dell'area di riferimento, soprattutto adulti e drop out esterni al circuito scolastico (vedi paragrafo 17);
- Misura 5, “Formazione tecnica superiore”, che prevede il partenariato tra un istituto scolastico superiore, un ente di formazione professionale, un'università degli studi e un'impresa o un'associazione di imprese anche non operante nel territorio regionale (vedi paragrafo 5).

Riquadro 3.2 - Il Programma operativo nazionale (Pon) "La scuola per lo sviluppo"

Il Pon "La scuola per lo sviluppo"

La Direzione generale per le relazioni internazionali del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è l'Autorità di gestione del Programma operativo nazionale (Pon) 2000-2006 "La scuola per lo sviluppo" che beneficia di due fondi strutturali: il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale, entrambi destinati alle istituzioni scolastiche delle Regioni del Sud del Paese (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia).

Il Pon "La scuola per lo sviluppo" sviluppa i suoi interventi aggiuntivi in coerenza con le determinazioni e gli obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona del marzo 2000 in relazione allo sviluppo dei sistemi di formazione e di istruzione dei Paesi membri dell'Unione europea e tenendo presente il contesto di riferimento nazionale contraddistinto da un processo di trasformazione delle politiche sviluppo e occupazione, che riguarda anche i sistemi di istruzione e formazione. Gli obiettivi del Programma sono i seguenti:

- adeguare il sistema dell'istruzione;
- promuovere un'offerta adeguata di formazione superiore;
- promuovere l'istruzione e la formazione permanente;
- accrescere la partecipazione e rafforzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro.

Le linee strategiche del Pon fanno riferimento alle criticità del sistema che hanno un impatto significativo nello sviluppo sociale ed economico soprattutto nelle aree del Mezzogiorno e che sono riferite a:

- carenze nella qualità dell'istruzione con riferimento ai servizi delle risorse umane e alle strutture ed infrastrutture in particolare rapporto ai nuovi obiettivi formativi ed assetti organizzativi e progettuali;
- carenze nella diffusione della cultura scientifica e tecnologica quale fattore chiave nell'adeguamento delle competenze alle prospettive di sviluppo dell'economia, del lavoro e della società dell'informazione;
- fenomeni persistenti di abbandono scolastico ed esclusione sociale;
- carenza dell'offerta formativa relativamente a determinati cicli e tipologie di utenza.

Esse riguardano:

► il *sostegno allo sviluppo della qualità dell'offerta formativa* attraverso:

- servizi e attività di sostegno per l'innovazione didattica, metodologica e tecnologica;
- realizzazione di reti di istituti scolastici;
- attività di consulenza, progettazione, ricerca, informazione e formazione dei formatori;
- valutazione e monitoraggio, in accordo con i diversi soggetti del territorio;
- potenziamento della dotazione di infrastrutture per laboratori scientifici, tecnologici, artistici;

- sviluppo di competenze trasversali con riferimento ai nuovi alfabeti della società dell'informazione, alle esigenze di mobilità e di flessibilità nell'ambito comunitario e transnazionale, alla cultura dell'imprenditorialità;
- formazione di dirigenti, docenti e operatori scolastici;
- formazione integrata di docenti e formatori, tutor formativi e tutor aziendali a supporto, in particolare, dei percorsi in alternanza, degli IFTS e dei percorsi di educazione permanente.
- lo *sviluppo di iniziative mirate a contenere la dispersione scolastica e, in genere, il disagio giovanile* con approcci adeguati alle differenze dei singoli utenti e del contesto sociale e culturale dei gruppi svantaggiati, anche attraverso il contrasto all'analfabetismo di ritorno e la promozione dell'integrazione sociale e culturale sempre dei gruppi svantaggiati e con il supporto dell'istituzione di centri risorse contro la dispersione adeguatamente sostenuto per lo svolgimento delle loro attività progettuali, da realizzare in rete con le scuole e con soggetti, istituzionali e non, operanti nel contesto territoriale di riferimento;
- lo *sviluppo dell'integrazione del sistema dell'istruzione* con quelli della formazione e del lavoro, *nelle aree formative dell'istruzione superiore e dell'educazione permanente*, attraverso:
 - la realizzazione, all'interno del sistema di Istruzione e formazione tecnico-professionale superiore integrata, di percorsi sperimentali per la individuazione di settori e figure emergenti per la determinazione di standard di processo, di modalità di valutazione e di riconoscimento di crediti formativi, nell'ambito dell'integrazione tra sistemi;
- il *sostegno allo sviluppo delle pari opportunità di genere nel sistema scolastico* in funzione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, attraverso linee di intervento mirate a:
 - riequilibrare le modalità di transizione scuola-lavoro e scuola-formazione superiore sia attraverso l'orientamento a scelte consapevoli di percorsi di istruzione e formazione non tradizionali che attraverso il rafforzamento di competenze e abilità trasversali, anche non formali e informali;
 - promuovere fra i/le docenti ma anche gli alunni e le alunne percorsi di formazione che favoriscano una maggiore consapevolezza rispetto alle problematiche di genere, in funzione dell'innovazione metodologica, didattica e dei saperi curricolari;
 - recuperare le competenze di base e trasversali dei vari livelli d'istruzione, anche attraverso l'orientamento di genere e la valorizzazione di saperi e capacità informali e non formali, per accrescere le opportunità di inserimento/reinserimento lavorativo delle donne adulte inserite nei percorsi di formazione permanente;
- il *sostegno allo sviluppo della società della conoscenza e dell'informazione* attraverso:
 - interventi infrastrutturali (laboratori tecnologici e multimediali, cablaggio, collegamento classi a internet, ecc.);
 - interventi di alfabetizzazione informatica e uso didattico di Internet, rivolti ai/docenti, agli alunni e alle alunne;
 - percorsi specifici di alfabetizzazione informatica per adulti;
- il *sostegno alle politiche ambientali* attraverso iniziative innovative nel campo dell'educazione ambientale e interventi di diffusione di formazione.

3.5 *La “multiattorialità” nel Programma Leonardo da Vinci*

All'interno delle linee programmatiche di Leonardo da Vinci riveste notevole importanza la tensione alla costruzione di un sistema formativo integrato, sia in ambito nazionale che comunitario. Il Programma raccoglie pienamente, infatti, le molteplici e diversificate esigenze che risultano conseguenti, in particolar modo, alle trasformazioni economiche e sociali degli ultimi decenni. Esse rendono quanto mai urgente la definizione e la messa a punto di strategie e prassi formative volte al superamento dell'autoreferenzialità e della staticità allo scopo di promuovere risposte formative concertate, flessibili, personalizzate e costruite in un'ottica di dialogo tra i differenti sistemi.

Il Programma Leonardo da Vinci intende, infatti, perseguire quali scopi principali l'incremento della qualità, dell'innovazione e della dimensione europea dei dispositivi e sistemi formativi degli Stati membri, anche tramite la promozione di misure ed azioni tese ad eliminare la discontinuità netta ed irreversibile tra tempo della formazione (iniziale) e tempo del lavoro (senza formazione), per raggiungere l'obiettivo di una formazione lungo l'intero arco della vita. A tal fine, il Programma privilegia un'ottica volta ad incrementare il superamento di un'impostazione di tipo sequenziale del rapporto tra scuola-formazione-lavoro ed incentiva l'emergere di un modello circolare, che preveda continui rimandi tra momento educativo-formativo da una parte e lavorativo dall'altra, nonché l'esigenza di una riqualificazione continua degli adulti occupati e inoccupati in una prospettiva di educazione permanente.

Le iniziative realizzate in Italia, nell'ambito del Programma hanno raccolto tali indicazioni orientandosi verso la predisposizione e la costruzione di approcci formativi volti alla flessibilizzazione, alla modularizzazione e alla personalizzazione, in grado di fornire risposte efficaci ai differenti progetti di vita e di lavoro dei singoli individui. In quest'ottica, il perno attorno a cui ruota l'offerta formativa di Leonardo è l'individuo con i suoi diversificati e multiformi bisogni formativi, che nascono e si manifestano nei differenti momenti di vita personale e lavorativa.

Per raggiungere obiettivi di tale portata, il Programma Leonardo da Vinci ha definito come prioritaria la costruzione di una cultura dell'integrazione indirizzata al coinvolgimento di tutte le istituzioni, in un'ottica di promozione di forme strutturate di collaborazione e di cooperazione tra sistema scolastico, sistema formativo, mondo delle imprese e parti sociali.

Nel Programma Leonardo da Vinci, infatti, il concetto di integrazione dei sistemi si presenta in tutta la sua complessità ed esprime la volontà di promuovere il dialogo tra i differenti sistemi, l'alternanza dei metodi e contenuti formativi, la crescita di un rapporto tra mondi e settori istituzionalmente e tradizionalmente divisi, la multiattorialità dei partenariati per agevolare l'impatto e il trasferimento su settori e sistemi, la realizzazione di reti territoriali permanenti e la valorizzazione sempre più marcata delle politiche di integrazione a livello territoriale e locale.

Si comprende, allora, pienamente la centralità e l'importanza rivestiti nell'ambito del Programma dal carattere multiattore delle reti locali, composte da soggetti provenienti da contesti istituzionali differenti (le imprese, soprattutto le Pmi, il mondo della scuola e della formazione, le università, le parti sociali, le amministrazioni pubbliche, le associazioni di categoria e così via). La multiattorialità diventa, quindi, il mezzo principale tramite il quale agevolare concretamente un processo di promozione di un'ottica integrata, che sola è in grado di ingenerare un processo di promozione di apprendimento permanente per tutti.

In tale contesto, il contributo del dispositivo Leonardo da Vinci è, dunque, connesso principalmente ed in primo luogo al dato concreto di aver favorito la costituzione, lo sviluppo e il mantenimento di reti costituite da differenti attori locali, che lavorando a stretto contatto, hanno imparato a condividere punti di vista ed approcci differenziati, per offrire soluzioni e risposte su temi e questioni diversificate che fossero, comunque, orientate allo sviluppo di una cultura del lifelong learning.

La dimensione media della rete di partenariato in Leonardo da Vinci è sempre stata mediamente elevata (4-5 organismi) e, nel tempo, non ha subito modifiche apprezzabili sul piano quantitativo.

A cambiare, con conseguenze significative sulla qualità complessiva e apprezzabili dal punto di vista dell'impatto organizzativo sulle strutture associate nei partenariati, sono stati semmai:

- il livello di rappresentatività dei Paesi nel partenariato, che nel primo quinquennio si era attestato, mediamente, poco oltre il numero minimo (3,4) stabilito dalla Decisione per quanto riguarda l'aspetto della transnazionalità, e che al momento attuale sfiora il 5;
- il livello di multiattorialità, cioè di presenza di attori provenienti dai diversi sistemi che a vario titolo presidiano la funzione formativa e educativa.

Per quanto riguarda questo secondo aspetto, in sintesi, si è passati da una progettazione che vedeva coinvolte microreti composte da soggetti appartenenti agli stessi ambienti (semmai in numero maggiore dell'attuale: ad esempio, quattro Istituti scolastici piuttosto che tre Enti di formazione) a reti più articolate, all'interno delle quali i carichi di lavoro sono divenuti via via più frammentati ma ancorati a specifici expertise di soggetti provenienti da più ambienti e settori.

Attualmente, sono coinvolti nei partenariati Leonardo da Vinci promotori di sperimentazioni a titolarità italiana 345 Organismi (attivi nell'ambito di 72 sperimentazioni), mentre, nei progetti di mobilità, caratterizzati da reti meno estese (per tipologia di intervento e non per scelta strategico-operativa), gli attori sono nel complesso circa 600 (a fronte di 452 progetti).

Rispetto alla fase precedente di attuazione del Programma, una lettura dei dati riferiti alla tipologia degli attori coinvolti evidenzia:

- una maggior presenza delle Amministrazioni pubbliche, stimolata dal bisogno di partecipare direttamente alla costruzione di modelli innovativi che potrebbero essere implementati a regime;
- un recupero di un ruolo attivo delle parti sociali, con particolare riferimento a organismi rappresentativi della bilateralità;
- un apprezzabile recupero di protagonismo da parte del sistema universitario, concentrato nella prima fase di attuazione quasi essenzialmente sulla misura mobilità, che partecipa con proprie strutture universitarie a più del 50% dei progetti attivi;
- una marcata, persistente, difficoltà nel coinvolgimento diretto di imprese, indipendentemente dalla dimensione e dal settore di appartenenza.

Le tipologie degli organismi cui appartengono i partner italiani, capofila dei progetti approvati sono molto diversificate. Consistono in:

- Camere di commercio;
- Centri di ricerca;
- Consorzi universitari;
- Organizzazioni europee;
- Organizzazioni di grandi imprese;
- Organismi datoriali;
- Enti di formazione;
- Amministrazioni pubbliche;
- Associazioni di categoria;

- Organismi certificazione della qualità;
- Organizzazioni sindacali;
- Organizzazioni settoriali Pmi;
- Amministrazioni pubbliche;
- Organismi di ricerca;
- Università.

La parte del leone la fanno gli Enti di formazione (26,6 % sul totale), seguiti dalle Università e dalle Organizzazioni sindacali.

Riportiamo di seguito alcuni dati di attuazione del Programma. Nella tabella 3.1 sono evidenziati il numero di progetti approvati nelle annualità 2000-2001-2002.

Tabella 3.1 - Progetti del Programma Leonardo da Vinci approvati per annualità (2000-2002)

<i>Annualità</i>	<i>Numero di progetti approvati</i>
2000	166
2001	143
2002	143
<i>Totale</i>	<i>452</i>

Fonte: Isfol

4. Coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle strategie e delle politiche

Le strategie nazionali di istruzione e formazione nell'ottica del lifelong learning - vale a dire le priorità intorno ai due temi di promozione dell'occupabilità e della cittadinanza attiva - vedono quali attori chiave le parti sociali a diversi livelli.

In primo luogo esse sono direttamente coinvolte, attraverso una consultazione e concertazione al massimo livello politico centrale di Governo, su molti temi inerenti l'istruzione e la formazione durante tutto il corso della vita, soprattutto per quanto riguarda la formazione continua e l'educazione degli adulti.

Le parti sociali sono, infatti, firmatarie di tutti gli accordi siglati con il Governo: si pensi al Patto per il lavoro del settembre 1996 e al Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998, che hanno sottolineato il ruolo chiave che la formazione permanente deve acquisire, anche in relazione alle trasformazioni del contesto competitivo e del mercato del lavoro, caratterizzato da mobilità e dall'emergenza di nuove professionalità che richiedono al soggetto una continua disponibilità e capacità di apprendimento. Di recente, il Patto per l'Italia, siglato a luglio del 2002, anche in sintonia con il Piano di azione nazionale per l'occupazione (Nap), conferma e rafforza questa prospettiva (riquadro 4.1).

Oltre che a livello strategico nazionale, le parti sociali sono altresì partecipi della definizione delle politiche, delle normative e della programmazione nelle istituzioni regionali, con diverse modalità di coinvolgimento. A seconda delle scelte locali e ferma restando la loro presenza nelle rappresentanze formali dei Comitati di sorveglianza del Fse, costituiti in ogni Regione, le parti sociali offrono il loro sostegno nella definizione delle strategie di alcune specifiche materie, dove il loro ruolo ha più incidenza.

In particolare nell'individuazione dei fabbisogni di professionalità delle imprese, gli Organismi bilaterali regionali (Obr), costituiti dalle parti sociali, provvedono all'analisi e all'elaborazione di proposte in grado di fornire i necessari orientamenti alla programmazione dell'offerta formativa, da parte delle istituzioni formative a livello locale e centrale, consentendo di promuovere anche politiche di lungo termine nell'anticipazione della domanda.

Lo stesso dicasi nel settore dell'igiene e sicurezza, dove ai predetti organismi viene assegnato dalla legge il compito di produrre le necessarie indicazioni formative e, spesso, di promuovere la stessa offerta specifica.

Inoltre, nell'ambito della formazione continua, la recente costituzione dei Fondi interprofessionali (vedi paragrafo 8) assegna alle parti sociali non solo il potere di proporre e definire strategie, ma anche di assicurarne la gestione.

Esiste inoltre una variegata molteplicità di consultazione e partecipazione attiva in tutti i segmenti del sistema formativo ai diversi livelli di coinvolgimento: dall'apprendistato (vedi paragrafo 8) all'alternanza (vedi riforma del sistema di istruzione del 2003), dalla certificazione all'accreditamento delle strutture formative (vedi paragrafo 10).

Riquadro 4.1 - Il Patto per l'Italia

Il Patto per l'Italia

Il Patto per l'Italia, riprendendo i principi e gli obiettivi già indicati e condivisi dai vertici europei di Lisbona e Barcellona, considera prioritaria la valorizzazione delle risorse umane, non solo per elevare il livello culturale e professionale dei giovani e degli adulti, ma altresì per favorire la crescita economica dell'Italia, incrementare l'occupazione e la permanenza nel mercato del lavoro e per facilitare al contempo l'inclusione sociale, limitando il gap tra coloro che divengono i promotori dello sviluppo e coloro che vengono esclusi anche dal pieno esercizio dei diritti di cittadinanza.

L'accordo ribadisce la stretta connessione esistente tra istruzione/formazione, da un lato, e inclusione sociale/occupabilità, dall'altro, nonché l'impegno del Governo a definire un sistema di formazione professionale che sia in grado di recuperare i tassi di abbandoni e gli insuccessi scolastici e che consenta l'acquisizione di competenze e abilità spendibili nel mercato del lavoro. L'obiettivo prioritario è l'acquisizione diffusa di un più alto livello di competenze di base (linguistiche, matematiche, tecnologiche, sociali), mediante iniziative di educazione permanente degli adulti tali da soddisfare le richieste per 700 mila persone l'anno a partire dal 2003. In particolare la valorizzazione delle risorse umane rappresenta una priorità nella strategia di sviluppo del Mezzogiorno ed il Governo si impegna al riguardo a dare particolare attenzione all'educazione permanente degli adulti, quale strumento indispensabile per incrementare il tasso di occupazione.

L'accordo si indirizza verso il rafforzamento dell'alfabetizzazione primaria e secondaria della popolazione, prevedendo una specifica "educazione all'occupabilità", ossia un arricchimento permanente delle risorse umane promosso attraverso la riforma dell'istruzione e un miglior coordinamento tra risorse pubbliche e private per la formazione permanente, con il negoziato e la collaborazione tra Ministero del lavoro e politiche sociali, Miur, Regioni, Province e parti sociali.

5. Misure specifiche volte a favorire la partecipazione di scuole e università nei progetti di lifelong learning

La tipologia formativa denominata Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts) costituisce non solo un caso interessante di partenariato scuola-università, ma anche un esempio di concertazione tra tutti gli attori istituzionali dei diversi sistemi (istruzione, formazione, lavoro).

Con l'emanazione della legge n. 144/1999 l'offerta di formazione post-secondaria non universitaria si è andata ampliando grazie all'istituzione, prevista dall'art. 69, dei percorsi di Ifts. Obiettivo del nuovo sistema dell'Ifts è quello di formare tecnici specializzati a livello superiore per rispondere alla domanda proveniente dal mondo del lavoro pubblico e privato, con particolare riferimento ai settori produttivi interessati da innovazioni tecnologiche e dall'internazionalizzazione dei mercati.

Caratteristica dei percorsi è l'integrazione strutturale tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti, che interviene in tutte le fasi e livelli - analisi dei fabbisogni, progettazione, organizzazione, realizzazione e governo del sistema. L'integrazione è, anzi, requisito indispensabile per l'accesso ai finanziamenti statali, per i quali è necessario che si costituisca un'associazione temporanea di scopo (Ats) tra rappresentanti dei quattro soggetti: scuola, università, formazione professionale e mondo del lavoro. I progetti presentati devono essere sottoscritti congiuntamente da almeno un istituto scolastico superiore, un ente/centro di formazione professionale, un'università degli studi; imprese o associazioni di imprese, o altro soggetto pubblico o privato espressione del lavoro libero-professionale o della pubblica amministrazione. Ogni progetto deve prevedere la costituzione di un Comitato tecnico scientifico integrato, responsabile del coordinamento e della supervisione relativamente alla programmazione delle attività, alla gestione operativa dell'intervento, al monitoraggio e alla valutazione; ad esso è, altresì, affidato l'obiettivo, per così dire, trasversale di armonizzare i contributi dei vari partner, evitando che uno solo degli attori possa prevalere nei confronti degli altri. In alcuni casi il Comitato tecnico scientifico è supportato, in fase di predisposizione del piano esecutivo del percorso formativo, da una struttura di esperti di progettazione con professionalità diverse e complementari (esperti aziendali, professionisti, responsabili di strutture formative, formatori e docenti) e, per la gestione operativa delle attività mirate all'intervento formativo, da uno staff operativo, costituito dai coordinatori, responsabili per le varie strutture, dai responsabili del tutoring, e dai responsabili dei servizi non formativi (quali ad esempio amministrativo-finanziario, di accompagnamento) (vedi riquadro 5.1).

Riquadro 5.1- L'Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts).

Ifts

- L'obiettivo dell'Ifs è quello di formare figure di tecnici, di professionisti che possano operare nelle imprese, nella pubblica amministrazione, in quei settori della produzione e dei servizi caratterizzati da elevata complessità.
- I corsi di Ifs sono articolati in percorsi che consentono l'acquisizione o il rafforzamento di competenze di base, di competenze trasversali, comuni a tutti i corsi, nonché di competenze tecnico professionali riferite alla specifica figura professionale oggetto del corso.
- I percorsi hanno una durata variabile da due a quattro semestri. Alla loro conclusione si consegue un certificato di specializzazione tecnica superiore.
- Almeno il 30% delle ore previste per ogni tipologia di corso è dedicato a stage in azienda.
- Le competenze di base comuni a tutti i tecnici superiori riguardano la lingua straniera (inglese), le tecnologie informatiche, le conoscenze giuridiche e aziendali.
- Le competenze trasversali sono quelle comunicative e relazionali (autoapprendere, relazionarsi, diagnosticare); organizzative (lavorare in gruppo, negoziare, pianificare obiettivi e risorse).
- A livello nazionale è definito il sistema degli standard minimi delle competenze, i quali individuano la base minima comune di competenze di ciascuna figura di riferimento consentendo la confrontabilità con i parametri europei. Costituiscono le fondamenta per la progettazione dei percorsi e per la definizione delle figure professionali a livello nazionale in cui sono ricompresi i profili professionali a livello regionale.
- A livello regionale, sulla base dei fabbisogni locali e della concertazione, le Regioni individuano competenze aggiuntive dando luogo a specifici profili professionali regionali.
- Ai corsi possono accedere non solo giovani e adulti diplomati ma anche coloro che provengono dalla formazione professionale e dal mondo del lavoro, previo accreditamento delle competenze possedute.
- I percorsi di Ifs sono caratterizzati dalla personalizzazione e dalla flessibilità. A tal fine sono stati messi a punto dispositivi in ingresso ai corsi atti a rilevare certificare e rendere visibili competenze pregresse acquisite in modo formale, non formale e informale.

I corsi di Ifs hanno avuto dal 1998 uno sviluppo costante, come si evince nella tabella che segue (tab. 5.1).

Tabella 5.1 – Numero corsi e numero allievi di Istruzione e formazione tecnica superiore dal 1998 al 2001

<i>Anno accademico</i>	<i>Numero corsi</i>	<i>Numero allievi</i>	<i>Incremento % allievi rispetto al periodo precedente</i>
1998-1999	218	4.360	
1999-2000	397	7.940	+ 82
2000-2002	1.103	22.060	+ 178

Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

CAPITOLO III FOCUS SULLA DOMANDA DI APPRENDIMENTO

Sintesi capitolo

L'accesso alla formazione di base dei giovani fino al 18° anno di età è garantito all'interno del sistema d'istruzione e di formazione. Superato l'esame di Stato conclusivo del primo ciclo di studi all'interno del sistema d'istruzione, lo studente può proseguire gli studi anche nel sistema di formazione professionale (obbligo formativo). I tassi di scolarizzazione primaria e la frequenza a percorsi professionali in obbligo formativo mostrano una buona performance (paragrafo 6.1): la scolarità elementare e media è vicino al 100% e il tasso di passaggio alla secondaria superiore è stato dell'85,9% nell'anno scolastico 1990-1991 e del 99,3% nell'anno scolastico 2001-2002; il numero di allievi che ha partecipato ad attività di formazione professionale in obbligo formativo è stato, nell'anno 2001-2002 di 77.190 unità contro le 17.179 nell'anno precedente. L'accesso alle competenze di base, nel sistema formale, è garantito ai cittadini adulti all'interno del sistema d'istruzione attraverso i Centri territoriali permanenti (Ctp). Istituiti con ordinanza ministeriale 455/1997, i Centri sono aumentati in brevissimo tempo: da 25 nel primo anno di costituzione, a 546 nel 2001-2002 (paragrafo 6.2). Tra le misure volte a implementare competenze nel settore tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic) viene segnalato: il Piano d'azione del governo per la nuova economia, le azioni previste dal Pon "La scuola per lo sviluppo" a favore di docenti, studenti e utenza adulta, nonché il Piano nazionale di formazione per gli insegnanti sulle tecnologie dell'informazione e comunicazione, che prevede di intercettare 80.000 docenti (paragrafo 7). Nel paragrafo 8, che riguarda la formazione continua, vengono riportati diverse tipologie di intervento (formazione sul posto di lavoro e formazione a domanda individuale), che hanno coinvolto nel biennio 2000-2002 circa 1 milione di lavoratori. Si fa inoltre riferimento alle esperienze che integrano il momento formativo con quello lavorativo; i contratti a contenuto formativo, ovvero l'apprendistato e i contratti formazione lavoro sono stati, nel 2002, 735.000 (paragrafo 8.1, 8.2 e 8.3). Si cita inoltre il Programma Equal che coniuga obiettivi di occupabilità e equità (paragrafo 8.4). Per quanto riguarda gli incentivi per sostenere settori economici e/o aziendali, vengono citate le azioni formative rivolte agli occupati finanziati attraverso i Fondi interprofessionali e la cosiddetta Tremonti bis (paragrafo 9).

Tra le misure adottate per la riqualificazione degli operatori, viene illustrato il processo di accreditamento degli enti di formazione, gli interventi formativi specifici rivolti a nuove figure della formazione, quali i tutor per l'apprendistato e l'obbligo formativo, le azioni rivolte ai docenti all'interno del Pon "La scuola per lo sviluppo" e un'esperienza di formazione a distanza per operatori della formazione professionale (progetto Fadol). Completa il quadro il riferimento alle attività previste dall'Azione Grundtvig del Programma Socrates, finalizzate alla ricerca didattico-pedagogica per l'educazione degli adulti (paragrafo 10).

6. Accesso alla formazione di base dei cittadini

6.1 *La popolazione giovanile*

La nuova legge di riforma del sistema scolastico nazionale (vedi capitolo I) assicura il diritto all'istruzione e alla formazione “per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età” (art. 2, comma c).

L'esercizio di tale diritto, che è anche dovere, si attua **nella scuola primaria** articolata in un primo anno teso al raggiungimento della strumentalità di base e in due bienni successivi e nella **scuola secondaria di primo grado** articolata in un biennio e in un terzo anno che completa il percorso disciplinare ed assicura l'orientamento.

In particolare, la scuola primaria:

- “promuove, nel rispetto delle diversità individuali, lo sviluppo della personalità ed ha il fine di far acquisire e sviluppare le conoscenze e le abilità di base fino alle prime sistemazioni logico-critiche, di far apprendere i mezzi espressivi, ivi inclusa l'alfabetizzazione in almeno una lingua dell'Unione europea oltre alla lingua italiana;
- pone le basi per l'utilizzazione di metodologie scientifiche nello studio del mondo naturale, dei suoi fenomeni e delle sue leggi;
- valorizza le capacità relazionali e di orientamento nello spazio e nel tempo;
- educa ai principi fondamentali della convivenza civile”.

La scuola secondaria di primo grado “è finalizzata, attraverso lo studio delle discipline, alla crescita delle capacità autonome di studio ed al rafforzamento delle attitudini alla interazione sociale”. Essa:

- “organizza ed accresce, anche attraverso l'alfabetizzazione e l'approfondimento delle tecnologie informatiche, le conoscenze e le abilità, anche in relazione alla tradizione culturale e all'evoluzione sociale, culturale e scientifica della realtà contemporanea;
- cura la dimensione sistematica delle discipline;
- sviluppa progressivamente le competenze e le capacità di scelta corrispondenti alle attitudini e vocazioni degli allievi;

- fornisce strumenti adeguati alla prosecuzione delle attività di istruzione e di formazione;
- introduce lo studio di una seconda lingua dell'Unione europea;
- aiuta ad orientarsi per la successiva scelta di istruzione e formazione”.

Attraverso il superamento di un esame di Stato, tutti i cittadini possono accedere o al sistema dei licei o al sistema della formazione professionale. Nel primo caso, dopo aver superato l'esame di Stato, si può accedere all'università, all'alta formazione artistica o musicale, alla formazione tecnica superiore. Nel secondo caso, i titoli e le qualifiche al termine dei percorsi di durata almeno quadriennale consentono di sostenere l'esame di Stato e di accedere all'università, all'alta formazione artistica o musicale, alla formazione tecnica superiore, previa frequenza di apposito corso annuale realizzato d'intesa tra i licei e le istituzioni d'istruzione e formazione professionale con le università e con le istituzioni dell'alta formazione. Va sottolineato che:

- è prevista la possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché dal sistema dei licei a quello dell'istruzione e della formazione professionale mediante “iniziative didattiche finalizzate all'acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta”;
- la frequenza con esiti positivi di qualsiasi segmento del secondo ciclo comporta l'acquisizione di crediti certificati, “validi ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti”:

La riforma del sistema d'istruzione si inserisce in quadro sostanzialmente positivo per quanto riguarda i tassi di scolarizzazione primaria. Infatti, la scolarità elementare e media è prossima al 100% e il tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore è passato dall'85,9%, nell'anno scolastico 1990-1991, al 99,3% nell'anno scolastico 2001-2002. Il tasso di partecipazione scolastica della popolazione di età compresa tra i 15 e i 18 anni è in costante aumento (più 7,4% dall'anno scolastico 1997-1998 all'anno scolastico 2001-2002) così come è in aumento il numero di coloro che conseguono una qualifica presso gli Istituti professionali⁸. Anche il numero di coloro che abbandonano precocemente gli studi rimane elevato: infatti, il numero di quanti, tra i 15 e i 24 anni, possiedono al massimo la licenza elementare si è attestato negli ultimi anni al 4% della popolazione di riferimento.

⁸ La percentuale dei qualificati sulla popolazione dei giovani 16-15enni è passata da 11,2% dell'anno scolastico 1990-1991 al 13,7% dell'anno scolastico 2000-2001.

Per quanto riguarda la formazione professionale di I livello, destinata ai giovani in età compresa tra i 14 e i 18 anni, alcuni dispositivi di legge introdotti negli ultimi anni, hanno profondamente mutato la funzione e il profilo di tale tipologia formativa.

Infatti, attraverso l'approvazione dell'art. 68 della l. n. 144/1999 è stato introdotto in Italia l'**obbligo formativo**, ovvero l'obbligo di frequentare attività di formazione fino al compimento dei 18 anni, all'interno di tre percorsi possibili: la scuola, la formazione professionale e l'apprendistato.

Questa legge, completata dagli Accordi Stato-Regioni e dal Dpr n. 257 del 12 luglio 2000, nel recepire le raccomandazioni comunitarie si pone l'obiettivo di garantire a tutti i giovani un percorso formativo finalizzato alla prosecuzione degli studi o all'ingresso nel mondo del lavoro con un idoneo bagaglio di conoscenze di base e professionali, favorendo al tempo stesso una prospettiva di lifelong learning.

Dal *Secondo rapporto di monitoraggio*⁹ dell'Isfol relativo all'anno formativo 2001-2002 emerge come l'obbligo formativo, dopo una prima fase di avvio, mostri un andamento positivo. Infatti, rispetto all'anno di avvio del decreto attuativo 257/1999, i soggetti coinvolti nelle iniziative formative promosse dalle Regioni sono triplicati: nell'anno formativo 2001-2002, gli allievi che partecipano ad attività di formazione professionale, obbligo formativo, sono 77.190 a fronte dei 17.179 allievi iscritti nell'anno formativo precedente (tab. 6.1).

Tabella 6.1 – Attività di formazione professionale di base per l'obbligo formativo nell'anno 2001-2002

Area geografica	Corsi per giovani in obbligo formativo	Numero di allievi	Incidenza % sui giovani di 15, 16 e 17 anni
<i>Nord</i>	1.997	29.741	4,50
<i>Centro</i>	724	10.950	3,53
<i>Sud</i>	2.190	36.499	4,48
Totale	4.919	77.190	4,32

Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

⁹ Isfol, *I sistemi regionali per l'obbligo formativo. Secondo rapporto di monitoraggio*, maggio 2002.

6.2 *La popolazione adulta*

Nel sistema formale, l'accesso alle competenze di base è garantito ai cittadini adulti all'interno del dell'istruzione attraverso i Centri territoriali permanenti (Ctp). Essi rappresentano ambiti scolastici dove è nata e si sviluppata “l'educazione degli adulti” quale aspetto nuovo del sistema di istruzione. La crescita dei Centri è stata notevole: da 25 nel primo anno (1997) di costituzione a 546 nel 2001-2002 (graf. 6.1).

I Ctp sono presenti in tutto il territorio nazionale con una media di cinque per Provincia (la maggior concentrazione si rileva nelle Regioni con più vasta estensione territoriale). Essi sono istituiti presso unità scolastiche della fascia dell'obbligo (indifferentemente direzioni didattiche, istituti comprensivi o scuole medie) che ne hanno il coordinamento organizzativo e amministrativo con una forte prevalenza di scuole secondarie di I grado (circa i 2/3 del totale).

L'ordinanza istitutiva, peraltro, prevede per ogni Ctp un ambito territoriale di competenza distrettuale. Tale aspetto ha l'obiettivo primario di favorire la dislocazione di attività, anche in sedi diverse da quelle scolastiche, messe a disposizione dai partner pubblici e privati; nonché di offerte di istruzione e formazione programmate sul territorio, organizzate sia nel sistema scolastico che con le altre agenzie formative.

Presso ciascun Centro sono previste attività di:

- accoglienza, ascolto e orientamento;
- alfabetizzazione primaria funzionale e di ritorno, anche finalizzata ad un eventuale accesso ai livelli superiori di istruzione e di formazione professionale;
- apprendimento della lingua e dei linguaggi;
- sviluppo e consolidamento di competenze di base e di saperi specifici;
- recupero e sviluppo di competenze strumentali culturali e relazionali idonee ad un'attiva partecipazione alla vita sociale;
- acquisizione e sviluppo di una prima formazione o riqualificazione professionale d'intesa con le agenzie di formazione professionale e del privato sociale.

Per quanto riguarda le risorse professionali utilizzate, nei Ctp operano quasi 4.000 docenti (di cui il 28,46% di scuola elementare ed il restante 71,54% di scuola media), a cui si aggiungono circa 1.150 unità di personale tecnico-amministrativo assegnato dall'amministrazione scolastica. Mediamente ogni Ctp dispone quasi per intero dell'organico di otto unità di personale docente previste, privilegiando la tipologia di docente di scuola media rispetto a quello di scuola elementare.

Dal primo anno di avvio dei Ctp, l'offerta formativa ha subito un incremento esponenziale in quantità e qualità offrendo, ad oggi, un'ampia risposta alle richieste dell'utenza dislocata sul territorio nazionale fino ad arrivare alla programmazione di attività anche nelle istituzioni scolastiche carcerarie annesse ai Ctp. L'offerta si sviluppa su tre tipologie di corso:

- corsi finalizzati al conseguimento di un titolo di studio (licenza elementare e licenza media);
- corsi per l'integrazione linguistica per cittadini stranieri;
- corsi brevi e modulari di alfabetizzazione funzionale.

L'esito dell'offerta formativa evidenzia, a livello nazionale, una notevole tendenza alla frequenza dei corsi di alfabetizzazione funzionale che rappresentano il 72% circa del totale rispetto al 15% dei corsi di alfabetizzazione di base ed al 13% dei corsi di integrazione linguistica per stranieri.

Sono circa 400.000 le persone che, durante l'anno 2001-2002, hanno partecipato ad attività di formazione ed istruzione dei Ctp di cui circa i tre quarti dell'utenza totale ha frequentato i corsi brevi e modulari (graf. 6.2). Un'indagine conoscitiva basata su quattro indicatori (età, sesso, condizione sociale e livello di scolarizzazione) ha evidenziato un numero rilevante di frequentanti, nelle tre tipologie di corso, per la fascia di età 25-40 anni. Rispetto alla condizione sociale è evidente la maggior presenza dei non occupati (percentuali pressoché identiche tra uomini e donne) nei corsi di alfabetizzazione di base. Per i corsi di integrazione linguistica destinati a cittadini stranieri e nei corsi brevi e modulari la situazione si inverte denotando un maggior numero di occupati rispetto agli altri.

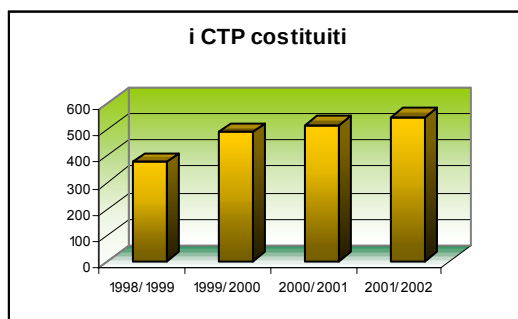
L'utenza dei Ctp si distribuisce su livelli di scolarizzazione omogenei nei corsi di integrazione linguistica (33,74% in possesso di licenza elementare o nessun titolo), 32,76% con licenza media e il 33,50% con diplomati o laureati). Si registra un divario notevole, per quanto riguarda il titolo di studio degli utenti: infatti, nei corsi brevi e modulari circa il 61% è diplomato o laureato e soltanto il 5% possiedono la licenza elementare o nessun titolo.

Tabella 6.2 - Numero di Centri territoriali permanenti costituiti, numero di corsi attivati e numero di iscritti (1998-2002)

	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Ctp costituiti	375	492	516	546
Corsi attivati	7.197	15.223	14.061	17.068
Iscritti	152.019	310.217	337.873	387.007

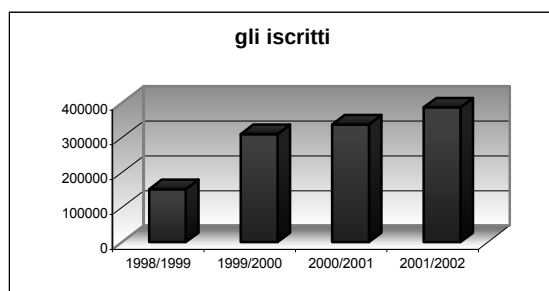
Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Grafico 6.1 – I Centri territoriali permanenti costituiti tra il 1998 e il 2002



Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Grafico 6.2 – Gli iscritti nei Centri territoriali permanenti tra il 1998 e il 2002

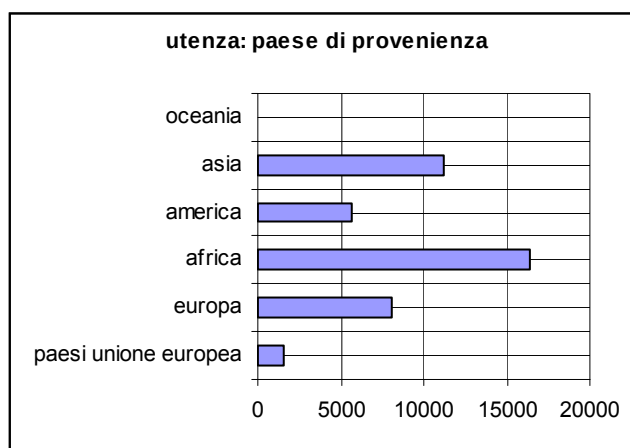


Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Per quanto riguarda l'utenza straniera dei Ctp questa si distribuisce come segue:

- il 38% è costituito da africani;
- il 26% da asiatici;
- il 18% proviene dai Paesi non appartenenti all'Unione europea;
- il 13% sono americani;
- e il 4% circa appartiene ai Paesi dell'Unione europea (graf. 6.3).

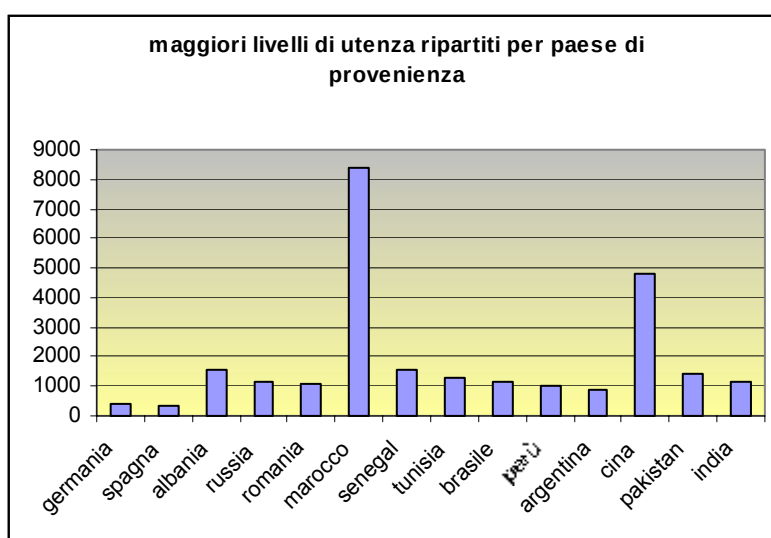
Grafico 6.3 – Utenza straniera dei Centri territoriali permanenti



Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Sul totale degli iscritti, il 20% sono di origine marocchina; l'11% sono cinesi, mentre la distribuzione degli iscritti provenienti dagli altri Paesi si attesta su un valore del 2-3% (Albania, Russia, Romania, Senegal, Tunisia, Brasile, Perù, Argentina, India e Pakistan) (graf. 6.4).

Grafico 6.4 – Utenza straniera dei Centri territoriali permanenti ripartiti per Paese di provenienza



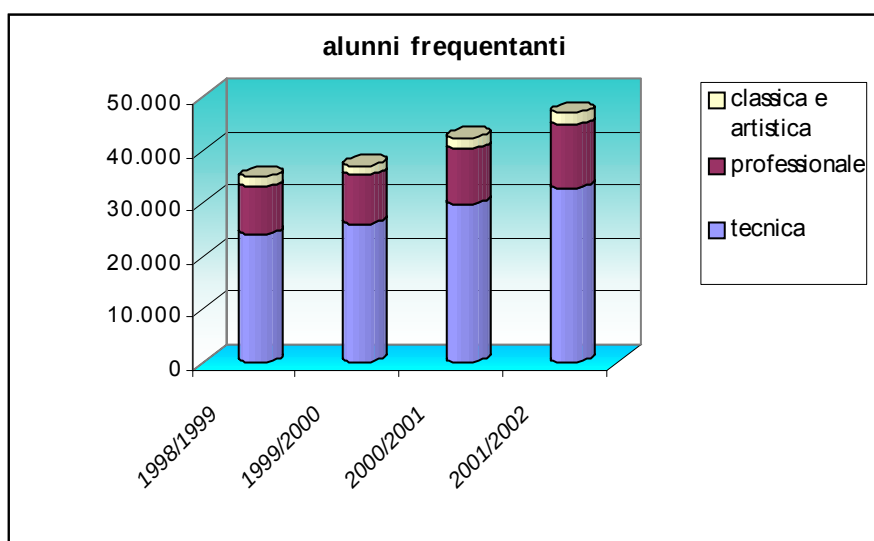
Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Un altro canale formativo per l'utenza adulta è rappresentato dai **Corsi serali** all'interno degli Istituti scolastici di II grado, presenti in tutte le regioni italiane.

L'offerta formativa di tali corsi, finalizzata al conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, si concentra nell'ambito dell'istruzione tecnica e professionale, mentre solo un'esigua percentuale dell'utenza indirizza la propria scelta verso i percorsi di istruzione classica e artistica.

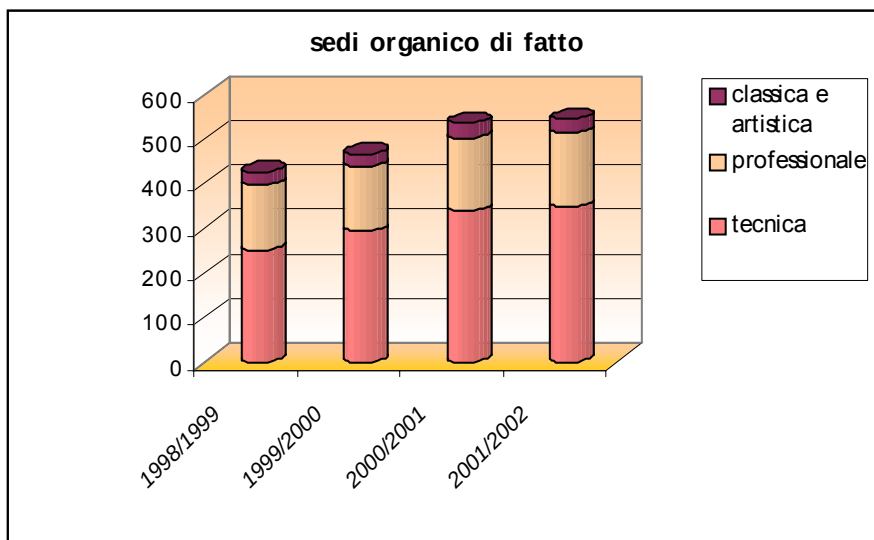
Le serie storiche riportate nei grafici 6.5, 6.6 e 6.7 mostrano una progressiva e costante crescita dell'offerta formativa nell'arco temporale 1998-2002.

Grafico 6.5 –Composizione per tipologia di istituto scolastico di II grado degli alunni frequentanti i corsi serali (dall'anno scolastico 1998-1999 all'anno scolastico 2001-2002)



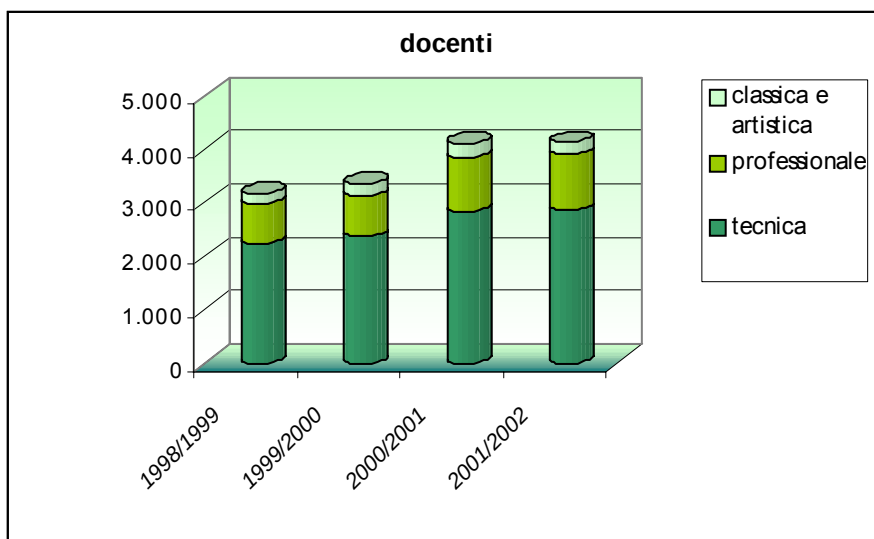
Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Grafico 6.6 – Composizione per tipologia di istituto scolastico di II grado delle sedi con organico di fatto (dall'anno scolastico 1998-1999 all'anno scolastico 2001-2002)



Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Grafico 6.7 – Composizione per tipologia di istituto scolastico di II grado dei docenti (dall'anno scolastico 1998-1999 all'anno scolastico 2001-2002)



Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

L'analisi delle caratteristiche dell'utenza (cittadinanza, sesso ed età) evidenzia peculiarità specifiche rispetto alla variabile di genere: in quasi tutte le regioni si registra una netta prevalenza maschile, ad eccezione di Abruzzo, Basilicata, Lazio, Liguria, Sardegna, Toscana e Veneto, in cui le percentuali tra maschi e femmine sono pressoché equivalenti.

La percentuale media di presenza di cittadini stranieri tra gli iscritti è del 4,10% sul dato nazionale, con picchi di circa il 7% ed 8% in Emilia Romagna, Lazio e Liguria. Per quanto riguarda l'età, si osserva una netta prevalenza degli iscritti con oltre 20 anni, che rappresenta il 74,31% dell'utenza totale.

Interventi formativi rivolti all'utenza adulta sono presenti, con diverse finalità e sfaccettature nel Pon 2000-2006 "La scuola per lo sviluppo" (vedi riquadro 3.2). Infatti, in coerenza con le innovazioni che già negli ultimi anni del 2000 caratterizzavano il sistema dell'istruzione e della formazione e con gli ambiti prioritari di intervento fissati nel *Memorandum sull'istruzione e sulla formazione del 2000*, il Programma in questione prevede il potenziamento della formazione destinata agli adulti e alle adulte sia attraverso la Misura 6 "Istruzione permanente" e sia attraverso la Misura, azione 7.3 "Iniziative di orientamento e rimotivazione allo studio per favorire l'inserimento e il reinserimento delle donne adulte nel mercato del lavoro".

La Misura 6 (vedi anche paragrafo 19) nasce dall'esigenza esplicitata sia nelle politiche nazionali che in quelle europee (la Conferenza di Amburgo del 1997, la Conferenza unificata, il Consiglio di Lisbona e il *Memorandum sull'istruzione e sulla formazione del 2000*) di un potenziamento del sistema dell'educazione degli adulti in funzione di una possibile collocazione lavorativa e di una maggiore integrazione sociale.

La Misura 6, finalizzata allo sviluppo di un sistema di formazione lungo tutto l'arco della vita attiva, ha l'obiettivo di facilitare l'ingresso o il reingresso nel mercato del lavoro a giovani adulti o adulti con un'insufficiente istruzione di base, mediante un'offerta formativa che integri l'istruzione scolastica con la formazione professionale e con il mercato del lavoro attraverso la definizione di percorsi sperimentali caratterizzati da modalità innovative di valorizzazione delle competenze anche informali e non formali, per favorire il recupero dell'istruzione di base (obbligo scolastico e/o formativo nella scuola), da realizzarsi presso istituti scolastici o presso i Ctp, in appoggio alle azioni istituzionali.

Gli interventi fanno riferimento a quattro possibili ambiti formativi:

- area dei linguaggi (relativa alla comunicazione, capacità di interagire con gli altri, competenze relative alla comprensione dei documenti, ecc.);
- area storico-sociale e giuridico-economica (finalizzata alla contestualizzazione dei fenomeni e all'esercizio delle funzioni giuridico economiche relative alla persona ed alla famiglia);
- area scientifica (relativa al *problem solving*, al miglioramento della capacità di calcolo, ecc.);
- area tecnologica: alfabetizzazione informatica, disegno tecnico, tecnologie multimediali, utilizzo del foglio elettronico, ecc.

Nell'ambito dell'Azione 6.1 "Istruzione permanente" sono stati autorizzati, fino al 2002, 1.342 progetti. Di questi, i 1.145 già conclusi hanno coinvolto 21.202 utenti di cui 7.647 maschi, pari al 36,1%, e 13.555 femmine, pari al 63,9%.

Per quanto riguarda gli ambiti formativi, si evidenzia quanto segue:

- nell'area linguaggi, sono stati realizzati 182 percorsi di cui 144 sul recupero delle competenze linguistiche, 33 corsi di inglese, 4 di francese, 1 di tedesco;
- nell'area storico-sociale e giuridico-economica, i 280 interventi hanno riguardato prevalentemente: gestione aziendale, contabilità aziendale, sviluppo dell'imprenditorialità, promozione della cultura europea, diritto alla cittadinanza, educazione ambientale, sicurezza negli ambienti di lavoro;
- nell'area scientifica e tecnologica i 196 interventi realizzati hanno riguardato corsi di informatica, l'utilizzo di internet e di pacchetti di software.

Alcuni interventi, non strettamente aderenti alle quattro aree precedentemente trattate, hanno riguardato corsi finalizzati all'acquisizione di competenze specifiche come corsi di saldatura, botteghe d'arte, botteghe di ferro, taglio e cucito, corsi di *first aid*, ecc.

L'Azione 7.3 (vedi anche paragrafo 19) è finalizzata a favorire l'occupabilità delle donne, adulte e giovani, attraverso l'accesso all'istruzione e l'acquisizione di competenze necessarie per esercitare una cittadinanza attiva nella società dell'informazione, obiettivi posti dalle politiche comunitarie sia in materia di occupazione che di coesione sociale. Con essa ci si propone, in particolare, di:

- orientare le donne alla cura di sé e alla costruzione consapevole di un progetto di vita;

- rimotivarle allo studio e al lavoro valorizzando capacità e competenze non formali ma anche il saper essere e il saper fare delle donne;
- recuperare le competenze di base e trasversali;
- sviluppare capacità, conoscenze, abilità strumentali e competenze che facilitino il reinserimento nel sistema formativo o la possibilità di progettarsi nel mondo del lavoro.

Da qui alcuni elementi qualificanti degli interventi previsti:

- realizzazione di percorsi di orientamento di genere attraverso il bilancio delle competenze;
- realizzazione di percorsi di istruzione di base e di riqualificazione culturale attraverso l'acquisizione di competenze coerenti con le vocazioni ed i bisogni riscontrati, con particolare riguardo agli ambiti delle conoscenze linguistiche, comunicative e relazionali, delle nuove tecnologie dell'informazione, della cultura di impresa, costantemente attente all'identità e alla differenza di genere;
- servizi in favore della promozione della partecipazione delle donne alle attività formative, in particolare l'assistenza a bambini, che potrà essere realizzata - in linea di massima - o nell'ambito del partenariato attraverso accordi con i Comuni che prevedano servizi rispondenti alle esigenze o utilizzando le ore di tirocinio/stage degli alunni e delle alunne delle classi terminali degli Istituti professionali per i servizi sociali o ricorrendo a servizi esterni;
- individuazione, ove possibile, di strategie per un reinserimento scolastico o formativo mediante l'individuazione di crediti formativi. A tal fine assumono rilievo gli accordi che potranno essere definiti con gli Enti locali e con i centri di formazione professionale per garantire un successivo inserimento in percorsi professionalizzanti riconosciuti dalla Regione;
- raccordo con istituzioni territoriali per il sostegno di iniziative di sviluppo locale, dove le donne possano essere protagoniste.

L'Azione è stata avviata nel 2002 con la realizzazione di 494 percorsi formativi che hanno coinvolto 5.934 donne adulte, anche appartenenti ad altre nazionalità, prevalentemente con nessuna o scarsa qualificazione o impegnate in attività superate dall'evoluzione dei contesti produttivi o prive, per aver lasciato precocemente gli studi, di conoscenze, abilità, strumenti operativi, competenze specifiche e trasversali, indispensabili per innestare autonomi processi di inserimento lavorativo e/o di riconversione.

Analizzando tali percorsi, si evidenzia che sono stati privilegiate l'area della cultura d'impresa, orientamento al lavoro, micro-professionalità (156 percorsi); le tecnologie informatiche (142 percorsi); l'area giuridico-economica (32 percorsi).

7. Misure volte a sviluppare capacità nel settore tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic) in tutta la popolazione e in segmenti specifici di utenza

Un impegno notevole a livello di strategia complessiva è stato assunto dall'Italia nel settore dell'informatica e telematica attraverso il "Piano d'azione del governo per la nuova economia", varato nel 2000 dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie. All'interno di detto Piano una sezione specifica è dedicata al capitale umano (formazione, istruzione, ricerca, sviluppo). Gli strumenti necessari a sviluppare la società dell'informazione consistono in:

- agevolare la mobilità dei ricercatori e dei docenti verso l'impresa e dall'impresa alla scuola e alle università;
- favorire la ricerca e la diffusione delle tecnologie nelle fasi di avviamento di nuove iniziative economiche;
- rafforzare il coordinamento tra pubblico e privato per la ricerca nel campo delle nuove tecnologie dell'informazione;
- incentivare la messa in rete di "portali locali di distretto" (nel 2001 sono stati realizzati 12 portali locali);
- attivare programmi di formazione sulle nuove tecnologie finanziati, attraverso la concertazione con le parti sociali, attraverso una parte dello 0,30% del monte ore salari.

Successivamente al Piano d'azione, nel 2001, è stato costituito un Comitato dei Ministri per la società dell'informazione, presieduto dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, con compiti:

- coordinare le azioni delle Amministrazioni;
- assicurare la definizione e la realizzazione di una strategia coerente per lo sviluppo della Società dell'informazione e delle politiche di settore collegate.

Nell'aprile del 2003 è stato firmato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie un protocollo d'intesa finalizzato, tra l'altro, alla realizzazione di iniziative per lo sviluppo dell'alfabetizzazione informatica dei cittadini, anche mediante al ricorso a tecnologie di e-learning.

La legge finanziaria per il 2003 ha varato un progetto "PC ai giovani" per incentivare l'acquisizione e l'utilizzo di strumenti informatici. Il provvedimento si salda con il prolungamento del Programma quadriennale di sviluppo terminato nel 2000, finalizzato alla diffusione degli accessi alla rete nelle scuole, con la finalità di

raggiungere un rapporto standard computer/studenti di 1 a 10 entro il 2004. Attualmente l'80% delle scuole offre l'accesso a internet agli studenti e il rapporto computer/studenti è di 1 a 18.

Sempre nella scuola si sta attuando il Piano nazionale di formazione degli insegnanti sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (FOR TIC)

Il Piano di formazione degli insegnanti, approvato con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 22 marzo 2001, prevede una vasta azione formativa (circa 180.000 docenti) articolata per temi e destinatari, che utilizza un mix di attività corsali in presenza e di autogestione assistita da tutor, basata su servizi e strumenti messi a disposizione in rete. Stabilisce tre tipologie di percorsi formativi:

- un percorso di base rivolto ai docenti con scarsa o nessuna competenza nell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic), che dovrebbe coinvolgere 160.000 docenti. Gli obiettivi formative comprendono competenze di base e competenze di uso didattico delle Tic;
- un percorso formativo volto a formare il docente "consulente" esperto nelle metodologie e nelle risorse didattiche offerte dalle Tic, che dovrebbe coinvolgere 13.500 docenti con competenze informatiche di base;
- un percorso orientato alla formazione di una figura di docente "responsabile" delle infrastrutture tecnologiche della scuola o di reti di scuole, che dovrebbe coinvolgere 4.500 docenti con una discreta familiarità con le funzioni informatiche di base.

Il Piano è in fase di avvio.

Inoltre, il Miur, nella consapevolezza della centralità dello sviluppo delle nuove tecnologie nella Strategia europea per l'occupazione, è impegnato a sviluppare il Programma nazionale per le tecnologie didattiche, già varato alla fine degli anni Novanta. In particolare, intende concentrare le iniziative di sostegno allo sviluppo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e alla qualificazione del personale docente attraverso la promozione del pieno utilizzo nella didattica delle moderne tecnologie multimediali. Del resto il progetto di riforma del sistema scolastico prevede, tra l'altro, l'approccio alle tecnologie soprattutto informatiche sin dal primo anno della scuola di base.

Anche il Pon “La scuola per lo sviluppo”, collegandosi con le iniziative nazionali in corso di attuazione e tenendo presente l’obiettivo fissato a breve termine nel Consiglio di Lisbona e il documento *e-Europe*, ha orientato una parte cospicua degli interventi nella direzione del sostegno allo sviluppo della società dell’informazione sia dal punto di vista delle infrastrutture attraverso i finanziamenti del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) (Misure 2 e 4) che della formazione di docenti, studenti e studentesse, adulti e adulte attraverso i finanziamento del Fse (Misure 1, 6 e 7). Inoltre, considerando la trasversalità del tema, l’Autorità di gestione considera le nuove tecnologie un elemento qualificante di qualsiasi proposta progettuale nell’ambito di tutti gli interventi progettati dalle Istituzioni scolastiche.

Il Pon prevede una specifica Azione – 1.3 “Supporto alla formazione in servizio del personale nel sistema istruzione” - che negli anni 2000-2002 ha visto la realizzazione di 1.750 corsi con un totale di 29.132 partecipanti dei quali circa i due terzi di sesso femminile (19.276) e un terzo di sesso maschile (9.856).

Le attività realizzate hanno riguardato l’alfabetizzazione informatica per il personale scolastico attraverso corsi modulari di formazione allo sviluppo della società della informazione, tecnologie e multimedialità. Sono state, inoltre, utilizzate le potenzialità della rete per la costruzione di percorsi di aggiornamento individualizzati.

Nell’ambito dello stesso Programma, l’Azione 1.1.a prevede interventi tecnologici per lo sviluppo di competenze trasversali necessarie nell’attuale società dell’informazione.

Negli anni 2000-2002 sono stati avviati 1.610 interventi che hanno coinvolto 29.253 alunni, di cui 15.005 maschi e 14.248 femmine delle scuole secondarie di secondo grado.

I corsi di formazione realizzati possono essere sinteticamente suddivisi in tre categorie:

- ECDL (European Computer Driving Licence);
- attività propedeutiche all’uso di internet e dei linguaggi multimediali;
- altro (automazione dei processi produttivi, gestione automation nelle applicazioni aziendali, impresa turistica on line, ecc.).

Anche per quanto riguarda gli adulti e le adulte, nell’ambito delle Misure 6, “Istruzione permanente”, e 7, “Promozione di scelte scolastiche e formative mirate a migliorare l’accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro”, le Istituzioni scolastiche sedi di Ctp o di corsi serali, hanno progettato interventi di sviluppo di competenze tecnologiche di vario livello.

Infatti, su 1.342 interventi autorizzati negli ultimi tre anni nell'ambito della Misura 6/Azione 6.1, 196 hanno riguardato corsi di informatica.

Anche con la Misura 7/Azione 7.3, destinata alle donne adulte, su 452 interventi autorizzati nel 2002, 142 hanno riguardato in particolare le tecnologie informatiche.

Le Misure finanziate con le risorse del Fesr riguardano le infrastrutture di cui le scuole del Mezzogiorno vengono dotate per la realizzazione degli obiettivi sopra indicati. Si tratta:

- della Misura 2 “ Nuove tecnologie per l'utilizzo e la valorizzazione delle metodologie didattiche”, articolata in due Azioni che riguardano il potenziamento e l'aggiornamento delle dotazioni tecnologiche e informatiche degli istituti scolastici (Azione 2.1) e la costituzione e il potenziamento di reti telematiche e di comunicazione, sia interne che esterne, di istituti scolastici (Azione 2.2);
- della Misura 4 “ Infrastrutture per l'inclusione scolastica e l'integrazione sociale” finalizzata alla creazione di Centri risorse contro la dispersione scolastica e la frammentazione sociale sia nelle aree metropolitane e sia nelle aree periferiche e isolate.

Gli interventi relativi alla Misura 2, riguardano principalmente:

- la realizzazione e il miglioramento dei supporti e laboratori scientifici e tecnologici, artistici, informatici, multimediali, linguistici e mediateche nella scuola secondaria superiore (il 44,4% degli interventi ha riguardato la realizzazione di laboratori linguistici e di mediateche, di cui il 39,5% ha riguardato opere di completamento e di integrazione di laboratori tecnologici già finanziati con il precedente Programma operativo 1994-1999);
- l'adeguamento dei supporti tecnologici per i progetti e le attività di innovazione formativa (simulazione d'impresa, ecc.), nella scuola secondaria superiore. Rispetto ai 1.091 interventi realizzati, quasi i due terzi, pari a 700, hanno riguardato la messa in rete degli istituti tramite il cablaggio delle sedi; 370 sono stati, invece, i laboratori multimediali realizzati, funzionali all'utilizzo della rete e 21 sono stati i supporti infrastrutturali acquisiti per i “Centri territoriali di servizio”.

In totale, i laboratori realizzati e completati sono stati complessivamente 1.325. Le attrezzature acquisite sono state oltre 20.000, mentre le aule informatizzate ammontano a 3.191 unità; le aule in rete sono state 682; le postazioni multimediali mobili realizzate sono 1.224, il numero dei cablaggi realizzati ammonta a 30.435.

Molto alto è risultato il numero degli allievi interessati agli interventi: oltre mezzo milione (518.681) sono stati, infatti, gli alunni fruitori degli interventi realizzati.

Attraverso la Misura 4 “Infrastrutture per l'inclusione scolastica e l'integrazione sociale”, infine, nel triennio 2000-2002 sono stati autorizzati gli acquisti infrastrutturali per 47 Centri risorse di cui 26 nelle aree metropolitane e 21 in quelle periferiche e isolate.

Meritano una menzione gli interventi realizzati nell'ambito dell'Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifs) finalizzati all'acquisizione di competenze nel settore delle Tic. Le iniziative più rilevanti hanno riguardato:

- l'individuazione, a cura delle Parti sociali, delle cinque figure professionali maggiormente richieste dal mondo del lavoro, e precisamente:
 - tecnico superiore per la comunicazione e il multimedia
 - tecnico superiore per le applicazioni informatiche
 - tecnico superiore per le telecomunicazioni
 - tecnico superiore per lo sviluppo software
 - tecnico superiore per i sistemi e le tecnologie informatiche;
- la programmazione di 295 corsi di Ifs nel settore delle Tic, per un totale di 5900 tecnici specializzati, dei quali 2680 al Nord, 1140 al Centro e 2080 al Sud. Dal 1998 al 2002 l'incremento percentuale di coloro che hanno conseguito competenze tecniche specializzate nel settore Tic passa dal +189% iniziale, al +302% del 2002 ;
- un intervento straordinario nel Mezzogiorno, tuttora in corso, per la formazione di ulteriori 800 giovani e la sperimentazione degli standard minimi delle competenze tecnico-professionali delle cinque figure Tic; quest'azione è finanziata nell'ambito delle risorse del Fse di cui al Pon a titolarità dal Miur;
- la programmazione, in collaborazione con Italia Lavoro, di un progetto di mobilità territoriale finalizzato a far conseguire a 1500 giovani un'esperienza di formazione in stage presso aziende del Centro-nord, all'interno di percorsi di specializzazione tecnica superiore. Laddove si è realizzata l'opportunità di un incontro degli allievi delle Regioni del Sud con realtà industriali del Centro-nord, attraverso lo stage, si è riscontrata un'alta percentuale di ingressi al lavoro.

Tabella 7.1 – Allievi e corsi di Istruzione e formazione tecnica superiore finalizzati all'acquisizione di competenze in fatto di Tic 1998-2002

<i>Periodo</i>	<i>Numero corsi</i>	<i>Numero allievi</i>	<i>% allievi rispetto al 1998-1999</i>
1998-1999	19	380	
1999-2000	55	1.100	+ 189
2000-2002	221	4.420	+ 302

Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Per quanto riguarda le competenze in fatto di Tic nell'ambito della formazione professionale regionale, il Fse svolge un ruolo importante, attraverso la tematica trasversale della Società dell'informazione, presente nei Qcs Obiettivo 1 e Obiettivo 3. Analizzando la programmazione attuativa dell'annualità 2002¹⁰, l'ultima attualmente disponibile, si evince quanto segue:

- la Società dell'informazione rappresenta una priorità esplicitamente prevista nel 35,2% dei bandi regionali e provinciali, con una prevalenza delle Regioni e Province autonome del Centro-nord, dove la quota totale sale al 42%, rispetto al 14% delle Regioni del Sud (nel periodo 2000-2001 la quota totale era del 40% nei bandi delle Regioni del Sud e 43,8% nei bandi delle Regioni del Centro-nord);
- il peso che tale priorità riveste è determinata dalle caratteristiche dei Programmi operativi regionali e dalle finalità specifiche delle azioni previste e dei bandi adottati;
- alcune Regioni hanno preferito mettere a bando progetti specifici di Tic, mentre altre, come la Valle d'Aosta, hanno considerato la priorità della Società dell'informazione come trasversale a tutti i progetti.

Occorre ricordare che le tematiche afferenti al settore dei Tic sono presenti trasversalmente ai progetti di formazione continua, di cui al paragrafo successivo.

¹⁰ Per programmazione attuativa si intende la fase di messa a bando delle attività finanziate dal Fse. La Struttura nazionale di valutazione Fse dell'Isfol ha costruito una banca dati che censisce tutti i bandi relativi alle azioni di Fse che vengono emanati in Italia a livello regionale e provinciale.

8. Misure adottate per la formazione sul posto di lavoro

8.1 *La formazione continua*

Gli sforzi compiuti in questi ultimi anni nell'ambito della formazione continua hanno contribuito a creare una maggiore propensione a realizzare investimenti privati da parte delle imprese e dei lavoratori avvicinando, anche se in misura ancora parziale, le performance del sistema Italia a quelle dei paesi europei e dell'area Ocse.

D'altro canto il sostegno delle politiche pubbliche, e in particolare del Fse e della legge n. 236/1993, ha offerto una cornice efficace per la programmazione degli interventi e per la valorizzazione delle buone pratiche orientate alla costruzione di nuovi bacini di competenze a livello aziendale, settoriale e territoriale.

Il nostro sistema di formazione, almeno fino all'inizio degli anni '90, non aveva riconosciuto piena centralità al problema della formazione dei lavoratori occupati, avendo assunto a target di riferimento quasi esclusivamente disoccupati e giovani in cerca di prima occupazione.

I primi ingenti finanziamenti mirati alla costruzione di un sistema nazionale di formazione continua sono dovuti all'avvio della programmazione dell'Obiettivo 4 del Fse, che nel periodo 1994-1999 ha destinato risorse per finanziare interventi rivolti ai lavoratori inseriti in contesti produttivi: gli interventi cofinanziati, per gli anni di programmazione 1994-1999, hanno coinvolto circa 600 mila lavoratori.

Successivamente, le azioni della l. n. 236/1993 sono state indirizzate a beneficio delle imprese e dei lavoratori con l'assegnazione esplicita di un ruolo alle aziende, in primo luogo alle Pmi, chiamate a formulare un semplice progetto di intervento formativo sui temi della qualità, dell'innovazione tecnologica e organizzativa, o della salute e sicurezza. Dal 1996 ad oggi, sono state emanati dal Ministero del lavoro, otto provvedimenti attuativi che hanno impegnato in complesso 660 milioni di euro coinvolgendo oltre 600 mila lavoratori del settore privato e circa 51 mila imprese. Sono state inoltre finanziate azioni di sistema, interventi di formazione per i formatori. Infine, attraverso la l. n. 236/1993 è stato avviato il finanziamento di piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, promossi dalle parti sociali e dei voucher per la formazione individuale. Su questi ultimi si concentrano gran parte dei finanziamenti della legge n. 53/2000 che ha già distribuito tra le Regioni oltre 30 milioni di euro e ha coinvolto circa 10.500 lavoratori.

Attualmente il sistema di formazione continua in Italia, alimentato da risorse pubbliche, si avvale dei tre strumenti finanziari precedentemente citati a cui si aggiungono i nuovi Fondi interprofessionali¹¹. In sintesi:

- il Fondo Sociale Europeo, che nella programmazione 2000-2006 prevede in tutte le regioni lo stanziamento di fondi per interventi formativi e di sviluppo organizzativo delle imprese, con priorità alle Pmi (sempre in ambito comunitario va citata anche l’Iniziativa Equal);
- la legge n. 236/1993, che istituisce un fondo per la formazione professionale attraverso il quale sono stati finanziati, ad oggi, non solo interventi di formazione aziendale ma anche la sperimentazione di percorsi di formazione individuale e il finanziamento di piani formativi concordati dalle parti sociali a livello aziendale, settoriale e territoriale;
- la legge n. 53/2000, che riconosce il diritto generale alla formazione lungo tutto l’arco della vita e a tal fine finanzia congedi formativi legati alla rimodulazione degli orari di lavoro;
- i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, gestiti dalle parti sociali e articolati a livello territoriale.

Questi ultimi non rappresentano unicamente una novità di carattere operativo ma ridisegnano complessivamente le strategie di intervento sulla formazione continua. La costituzione dei Fondi interprofessionali ed il loro avvio operativo rappresentano per il paese una novità di assoluto rilievo; per la prima volta, dopo le esperienze di sovvenzione globale, ingenti risorse pubbliche vengono affidate a soggetti privati (alle parti sociali nella loro espressione bilaterale) che, in accordo con Ministero e Regioni, sono chiamati a definire un nuovo sistema di regole per l’accesso ai benefici, con caratteristiche proprie anche diverse da quanto sperimentato sino ad oggi per il Fse e la legge n. 236/1993.

I Fondi interprofessionali verranno finanziati attraverso l’attribuzione di quote crescenti (30% per il 2003 e 50% per il 2004) dell’1/3 dei contributi integrativi obbligatori che le imprese versano per l’assicurazione contro la disoccupazione (contributo di cui all’art. 25 l. n. 845/1978) (vedi riquadro 9.1).

La legge finanziaria per il 2003 (art. 48), ha istituito l’istanza centrale: l’Osservatorio nazionale per la formazione continua, con compiti di indirizzo, di elaborazione di linee guida e di raccolta ed elaborazione informativa.

¹¹ Tra il 2001 e il 2002 ha, inoltre, operato la legge n. 383/2001, art. 4 (Tremonti bis), che ha introdotto agevolazioni alle aziende che investono in formazione per cui, attraverso la defiscalizzazione, l’amministrazione finanziaria dello Stato premia le imprese che investono nella formazione dei propri dipendenti.

L'insieme di questi interventi pubblici dovrebbero essere in grado di stimolare una realtà complessa e articolata in cui si riscontrano ancora alcune aree problematiche negli atteggiamenti e nei comportamenti verso la formazione continua sia presso le imprese che tra i singoli lavoratori. Ciò è stato ben colto da alcune specifiche ricerche condotte in questi anni da Istat, Isfol e Unioncamere, confermano la crescita di attenzione da parte delle imprese, pur in presenza di forti squilibri legati alla dimensione aziendale e alle variabili settoriale e territoriale.

Nello specifico l'indagine Istat-Eurostat CVTS2 (*Continuing Vocational Training Survey*) mostra come tra il 1993 e il 1999 la percentuale di imprese italiane con 10 e più addetti che hanno svolto attività di formazione è passata dal 15% al 24%, pur confermandosi ancora inferiore a quella rilevata nella maggior parte dei paesi europei.

La modesta propensione alla formazione è riconducibile, in Italia, alla prevalenza di piccole imprese, dove si riscontra una minore tendenza alla formazione rispetto alle altre realtà europee, mentre nelle grandi imprese il dato si avvicina alla media.

Inoltre si possono individuare alcune grandi differenze comportamentali che sono lo specchio delle contraddizioni del sistema produttivo nel suo insieme, come dimostra il ritardo del Sud sul Nord, una maggiore attenzione agli uomini sulle donne e così via:

- la formazione ha riguardato il 27% delle imprese con sede nell'Italia settentrionale, il 22% in Italia centrale e il 15% delle imprese meridionali;
- i partecipanti a corsi di formazione nel 1999 sono stati per il 72% uomini e per il 28% donne;
- circa 1.952.000 addetti dell'industria e dei servizi hanno partecipato nel 1999 a corsi di formazione, pari al 26% degli addetti nelle imprese italiane con 10 addetti e oltre;
- la spesa totale è stata pari al 2,8% del costo del lavoro delle imprese che hanno svolto corsi di formazione.

Si presenta di seguito uno schema di sintesi che raccoglie le stime sull'impatto che i diversi strumenti finanziari per la formazione continua hanno avuto in termini di lavoratori e imprese coinvolte.

Tavola 8.1 - Stime relative alla formazione continua per strumenti finanziari

Strumenti finanziari	Dotazione finanziaria (dati in euro)	Numero di lavoratori avviati*	Numero di imprese formatrici*
Fse programmazione 1994-1999	1.150.426.858,00 di cui: - Ob.4 921.094.195,00; - Ob.1 229.332.663,00.	Tra 590.000 e 620.000	Tra 41.850 e 43.950
Fse programmazione 2000-2006	1.544.924.994,17 Misura D1 "Sviluppo della formazione continua"	Tra 250.000 e 300.000**	Tra 19.500 e 23.450**
Legge n. 236/1993	660.548.373,9 di cui: - azioni di formazione aziendale 435.931.336,41; - sperimentazione e promozione di piani formativi aziendali, settoriali e territoriali 224.617.037,53	610.477	51.327
Legge n. 53/2000	30.987.414,00	10.455	(vedi nota) ¹²
Fondi paritetici professionali per la formazione continua (Art. 118 l. n. 388/2000 Art. 48 l. n. 289/2002)	Il 30% del gettito per il 2002 e il 50% per il 2003 di 1/3 delle risorse derivanti dal contributo integrativo di cui all'art. 25 l. n. 845/1978. Tali importi sono da quantificare in relazione al gettito annuale in 57 milioni di euro per il 2002 e 85 milioni di euro per il 2003. A questi si aggiunge il 25% degli importi relativi al 1999 e al 2000 di cui all'art. 66 comma 2 l. n. 144/1999 pari a circa 51 milioni di euro. Pertanto il totale complessivo attualmente stanziato è di circa 193 milioni di euro.		

*dati stimati

** la stima si riferisce alle annualità 2000-2002

¹² I possibili procedimenti di stima del numero di imprese formatrici nel caso della legge n. 53/2000 appaiono arbitrari e incerti per la tipologia del meccanismo di finanziamento che riguarda o direttamente i lavoratori (con esclusione delle imprese) o solamente quelle aziende che hanno stipulato accordi con le Parti Sociali che prevedono riduzione di orario di lavoro.

I Programmi operativi nazionali e regionali 2000-2006 del Fse riservano un significativo spazio alla formazione continua (vedi tabb. 1.1 e 1.2 per quanto riguarda la programmazione e l'attuazione finanziaria). La nuova programmazione consente di definire uno scenario complessivo di intervento a favore dei lavoratori occupati piuttosto ampio: azioni di formazione continua cofinanziate dal Fse sono presenti, in varie forme, in diversi Assi e Misure dei Programmi operativi. La maggior parte degli interventi si concentrano nella misura relativa allo "sviluppo della formazione continua, della flessibilità del mercato del lavoro, della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle piccole e medie imprese".

Attraverso il Fse viene promosso il sostegno allo sviluppo dei tassi di occupazione e della crescita di competitività dei sistemi produttivi attraverso l'adeguamento delle risorse umane nel quadro delle politiche di rimodulazione e riduzione degli orari di lavoro, di flessibilizzazione del mercato del lavoro, di sviluppo dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo e dello sviluppo della ricerca e delle tecnologie.

Numerose sono le tipologie di azione: si va dalla tradizionale formazione d'aula a forme più flessibili e personalizzate, ai voucher per la formazione, alla capitalizzazione e trasmissione di conoscenze tra lavoratori in uscita e neo assunti. Sono presenti anche azioni di tutorship così come interventi formativi di accompagnamento ai soggetti deboli o a rischio di marginalità produttiva.

Anche la platea dei soggetti dei destinatari degli interventi è piuttosto diversificata, estesa a lavoratori occupati, autonomi, atipici, anziani, socialmente utili e soggetti di ammortizzatori sociali, dipendenti di Pubbliche amministrazioni, donne da reinserire sul mercato del lavoro, ma anche soci di cooperative e imprenditori compresi i titolari d'impresa e il management aziendale. I possibili beneficiari delle opportunità di formazione sono quindi le organizzazioni non profit e quelle riconducibili all'economia sociale, gli organismi di formazione (compresi i formatori), i centri per l'impiego, le parti sociali ed istituzionali, soprattutto se legate a interventi di sviluppo locale attraverso gli strumenti della programmazione negoziata.

8.2 *La formazione continua a domanda individuale*

In Italia, nel sistema della formazione continua sono previsti incentivi offerti al singolo lavoratore; a partire dal 1999, infatti, è stata avviata la sperimentazione di azioni di formazione individuale degli occupati. Lo strumento "voucher" concretizza in parte il diritto del lavoratore ad una scelta individuale di formazione e di aggiornamento professionale.

La maggioranza delle Regioni ha infatti sperimentato, secondo la proposta del 1998 del Ministero del lavoro, la possibilità di riservare una quota fino al 25% delle risorse assegnate per la formazione continua a domanda individuale. Dal 2003, finite le sperimentazioni, non vi è più una riserva di quota per i voucher formativi. L'organizzazione di questa nuova tipologia di offerta formativa ha solitamente comportato:

- l'individuazione delle tipologie di lavoratori destinatarie dell'offerta;
- la predisposizione di un "catalogo" di percorsi formativi entro cui scegliere;
- la definizione di una "soglia" di finanziabilità dei percorsi;
- l'utilizzo di un apposito strumento, il "voucher", con cui pagare il costo della formazione;
- l'organizzazione di un'informazione dedicata alla pubblicizzazione dell'offerta e alle modalità di accesso;
- la definizione di una serie di procedure amministrative per la valutazione dei progetti formativi presentati dai singoli lavoratori.

Rispetto ai voucher le Regioni hanno compiuto scelte parzialmente diverse, a titolo di esempio se ne citano alcune.

Le Regioni Toscana ed Emilia Romagna hanno aperto l'opportunità formativa anche ai lavoratori "atipici". La Regione Emilia Romagna ha riservato un ulteriore 20% delle risorse a categorie "svantaggiate".

Anche la Provincia di Perugia ha aperto l'accesso alla categoria degli "atipici". Stessa scelta per la Regione Veneto che però vincola i lavoratori a frequentare le attività formative fuori dell'orario di lavoro. Apertura agli "atipici" anche da parte della Provincia di Genova che ha somministrato un apposito questionario volto a rilevare i fabbisogni formativi di questo comparto lavorativo per poter programmare un'offerta formativa coerente.

Caratteristiche specifiche presenta l'esperienza della Regione Piemonte che, con Direttiva regionale, include anche i dipendenti di enti pubblici e privilegia le lavoratrici del pubblico e del privato.

La Provincia autonoma di Bolzano include nei destinatari sia gli occupati che i non occupati, allargando così il concetto di formazione continua fino a comprendervi quello di formazione permanente.

Nel Por della Regione Friuli Venezia Giulia, infine, le opportunità di formazione a domanda individuale vengono introdotte anche nella misura rivolta ai dipendenti della Pubblica amministrazione e delle Comunità montane.

Da menzionare ancora la legge n. 53/2000 che riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita, offrendo la possibilità di utilizzare congedi per la formazione e la formazione continua. Relativamente a quest'ultima tipologia formativa in contesto di riduzione contrattata dell'orario di lavoro, la legge prevede uno stanziamento annuale, pari a euro 15.493.707 a partire dal 2000.

Sono state ripartite tra le Regioni e le Province autonome le risorse delle annualità 2002-2003, pari a euro 30.987.414 per le seguenti tipologie di progetto:

- formazione dei lavoratori che, sulla base di accordi contrattuali, prevedessero quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori.

Sono stati coinvolti, attraverso i fondi della l. n. 53/2000, 10.5000 lavoratori.

8.3 I contratti a contenuto formativo

In questo paragrafo si dà conto delle caratteristiche e delle performance di altre specifiche tipologie d'intervento di formazione sul posto di lavoro, comunemente definiti come contratti a contenuto formativo e precisamente:

- l'apprendistato;
- i contratti di formazione lavoro;
- i tirocini formativi.

Il **contratto di apprendistato** è senza dubbio quello che prevede la più ampia integrazione tra momento formativo ed esperienza professionale sul lavoro. L'azienda si impegna a garantire all'apprendista un'adeguata formazione sul lavoro attraverso l'affiancamento a personale qualificato e la designazione di un tutor aziendale quale figura di riferimento per l'apprendista, che svolge una funzione di raccordo tra la formazione "on the job" e la formazione al di fuori dell'azienda. Il Decreto ministeriale n. 22/2000 ha introdotto l'obbligo per il tutor aziendale di partecipare a iniziative informative di almeno otto ore organizzate dalle strutture che erogano la formazione esterna per gli apprendisti (vedi paragrafo 10).

La legge delega sul mercato de lavoro (l. 30/2003) prevede una riforma dell'apprendistato che ne valorizza la componente formativa, con un maggior coinvolgimento delle parti sociali. Inoltre è previsto un potenziamento dell'apprendistato per le attività di alto livello di qualifica e l'utilizzazione dello strumento per il subentro nella conduzione d'impresa.

Attualmente l'apprendista ha l'obbligo di partecipazione a corsi di formazione esterni all'azienda, a titolo gratuito, per un monte ore annuo minimo pari a 120 ore. Le ore di formazione esterna all'azienda, a gestione regionale, sono considerate a tutti gli effetti ore lavorative.

I contenuti della formazione esterna all'azienda sono volti a fornire conoscenze e competenze a carattere trasversale e conoscenze e competenze di tipo tecnico-scientifico ed operativo differenziate in funzione delle singole figure professionali. In particolare, i contenuti a carattere professionalizzante per i settori edile e metalmeccanico e per il settore terziario, della distribuzione, dei servizi e del turismo fanno riferimento agli obiettivi formativi definiti a livello nazionale. Per gli apprendisti che possiedono una qualifica professionale, a carattere triennale, o un diploma di scuola superiore, a carattere quinquennale, ritenuti idonei rispetto alle attività comuni ai gruppi di figure professionali individuati per il settore di appartenenza, è previsto il riconoscimento di crediti formativi che danno diritto ad un esonero parziale dalla partecipazione ad attività di formazione esterna all'azienda.

Al contratto di apprendistato possono accedere sia i giovani in possesso di titoli di studio dell'istruzione obbligatoria, sia i giovani diplomati o in possesso di una qualifica professionale. Il limite massimo di età degli apprendisti è di 24 anni, estendibile fino a 26 nelle aree del Mezzogiorno e a ritardo di sviluppo (Obiettivi 1 e 2 del Fse). Il limite di età per gli apprendisti artigiani è di 29 anni, mentre per i giovani portatori di handicap è in ogni caso superiore di due anni. La durata massima del contratto è di quattro anni, con un limite minimo di diciotto mesi. L'azienda che assume con contratto di apprendistato beneficia di consistenti agevolazioni contributive mentre eroga all'apprendista un salario pari ad una quota percentuale, determinata dai contratti collettivi di lavoro, del salario di un operaio di pari inquadramento.

Per gli apprendisti in età di obbligo formativo (dai 15 ai 17 anni) è previsto un modulo aggiuntivo di formazione esterna pari ad altre 120 ore annue volte al recupero e al rafforzamento delle competenze di base. I contenuti del modulo aggiuntivo per gli apprendisti in età di obbligo formativo, definiti a livello nazionale con Decreto interministeriale n. 152/2001, afferiscono alle seguenti aree di competenza:

- competenze linguistiche (il livello di riferimento per la lingua italiana è individuato nel livello 3 della scala Ials – International Adult Literacy Survey, mentre l'indicatore di riferimento per la lingua straniera è stato individuato nel livello 2 della scala Alte – Association of Language Testers in Europe);
- competenze matematiche (indicatore di riferimento: livello 3 della scala Alls– Adult Literacy and Lifeskills Survey);
- competenze informatiche (indicatore di riferimento: Ecdl – European Computer Driving Licence);
- orientamento professionale;
- elementi di cittadinanza attiva.

Nella tabella che segue sono riportati il numero degli apprendisti formati e l'incremento che si è verificato tra il 1998 e il 2002.

Tabella 8.1- Evoluzione della formazione in apprendistato (1998-2002)

Anno	Apprendisti formati	Variazioni %
1998-2000*	20.085	
2001	59.123	+194,3
2002**	99.469	+68,2

* Apprendisti coinvolti nei progetti sperimentali

** Dati di programmazione

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali/Isfol

Per ciò che concerne i **contratti di formazione e lavoro** possono essere assunti giovani di età compresa fra i 18 e i 25, se in possesso del diploma di scuola secondaria superiore, estendibile ai 29 anni per i giovani laureati. Tale limite è elevabile a 32 anni, a discrezione delle Commissioni regionali per l'impiego, nelle aree Obiettivo 1 che presentano un tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale.

Anche per i contratti di formazione e lavoro la legge n. 30/2003 prevede una significativa riforma, che ne caratterizza l'utilizzo per facilitare l'inserimento o il reinserimento nel lavoro dei giovani disoccupati. L'attuale quadro legislativo distingue due tipologie di contratto: il primo mira all'acquisizione di professionalità intermedie o elevate e dura al massimo 24 mesi. La formazione teorica e pratica prevede un minimo di 130 ore complessive per le professionalità elevate e 80 ore per le professionalità intermedie.

Il secondo tipo di contratto è finalizzato ad agevolare l'inserimento professionale tramite un'esperienza lavorativa che consenta un adeguamento delle capacità professionali al contesto produttivo ed organizzativo ed ha una durata massima di 12 mesi. Il numero minimo di ore da destinare alla formazione è di 20. Al termine del contratto, il datore di lavoro rilascia al lavoratore stesso un attestato sull'esperienza svolta. In entrambi i casi non sono previsti momenti di formazione al di fuori dell'azienda. Per avviare un contratto è necessario che l'azienda predisponga un "progetto formativo", indicando i tempi e le modalità di svolgimento dell'attività di formazione e lavoro, che deve essere approvato dalle Commissioni regionali per l'impiego.

La riforma della sistema d'istruzione conferma la possibilità, per i giovani che abbiano compiuto il 15° anno di età, di proseguire la propria formazione attraverso il contratto d'apprendistato o attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, sulla base di convenzioni con le imprese, con le rispettive associazioni di rappresentanza, con enti pubblici e privati disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di tirocinio che non costituiscono rapporto individuale di lavoro.

Tabella 8.2 – Numero di contratti di apprendistato e contratti di formazione lavoro dal 1991 al 2000

<i>Tipo di contratto</i>	<i>Numero contratti 1996</i>	<i>Numero contratti 2000</i>	<i>Numero contratti 2001</i>
Apprendistato	280.776	458.274	475.473
Contratti di formazione e lavoro	372.298	310.991	259.211

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Al fine di agevolare l'inserimento lavorativo dei giovani attraverso azioni strutturate di alternanza tra percorsi scolastici/formativi ed inserimento nella realtà produttiva, a partire dalla legge n. 196/1997 è stato introdotto, a livello normativo, lo strumento del tirocinio formativo. In particolare la legge, in conformità a quanto già ribadito da Governo e parti sociali nell'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996, prevede due tipologie di tirocinio: il tirocinio formativo, promosso da istituzioni formative al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro (in ogni ordine di scuola superiore, compreso l'università); il tirocinio di orientamento, promosso da soggetti e istituzioni che intervengono nel campo delle politiche del lavoro per agevolare le scelte professionali, mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro. Nel corso del 2002 il 10,7% delle imprese italiane ha ospitato giovani in tirocinio e/o stage.

I soggetti promotori di esperienze di tirocinio possono essere le università e le istituzioni scolastiche, i Provveditorati agli studi, i Centri di formazione e orientamento, i Servizi per l'impiego, gli enti bilaterali, le associazioni dei datori di lavoro e sindacali, le comunità terapeutiche, le cooperative sociali e i servizi di inserimento lavorativo per disabili. Le aziende ospitanti possono essere sia private che pubbliche. La durata massima varia in relazione alla tipologia di utenza: non più di quattro mesi per i tirocini di orientamento degli studenti della secondaria superiore, non più di dodici mesi per gli studenti universitari e per gli iscritti ai corsi di formazione superiore; una durata maggiore (24 mesi) è prevista solo per le utenze svantaggiate. Per i tirocinanti non è prevista alcuna retribuzione in quanto non si configura alcun contratto di lavoro, mentre a carico dei soggetti promotori del tirocinio vi è l'obbligo di assicurare i tirocinanti contro gli infortuni sul lavoro e per la responsabilità civile.

La rilevanza dell'esperienza lavorativa inserita in un più ampio contesto di apprendimento, sia utilizzata con finalità orientative, sia rivolta all'acquisizione di competenze collegabili ad un determinato percorso formativo, trova così ampio riscontro, comunemente condiviso negli ambiti educativi e formativi.

Le attività di stage e tirocinio stanno, infatti, progressivamente coinvolgendo in modo sempre più intenso i percorsi scolastici, in particolare quelli ad indirizzo tecnico e professionale ed i corsi accademici; l'alternanza formativa resta una pratica diffusamente presente nei corsi di formazione professionale, che hanno tradizionalmente privilegiato tale metodologia come strumento principe della didattica, in quanto rappresenta un metodo interattivo per l'apprendimento di competenze specifiche e trasversali e per la rimotivazione ed il rientro in formazione dell'utenza a rischio di dispersione formativa.

La convinzione che cultura scolastica - e formativa - e cultura del lavoro debbano maturare una forma più interrelata e meno legata ad episodici momenti di raccordo sta creando una nuova sensibilità ed una maggiore apertura verso il sistema-lavoro quale referente per l'acquisizione di competenze. L'inserimento in azienda diventa un'occasione privilegiata per la verifica e lo sviluppo di quanto appreso in aula e per l'acquisizione di nuove competenze, a condizione che l'agenzia formativa che organizza il progetto di tirocinio predisponga le condizioni perché l'incontro tra il giovane e l'azienda sia positivo e proficuo.

Allo scopo di ribadire la forte valenza formativa dei tirocini è previsto l'obbligo di redigere un vero e proprio progetto di tirocinio, che costituisce, sotto l'aspetto formativo, un passo avanti nella ricerca di una coerenza sempre maggiore tra il piano didattico e l'attività pratica che il tirocinante va a svolgere, al fine di porre le misure di alternanza in linea con gli obiettivi formativi previsti.

Per quanto concerne il riconoscimento delle esperienze di tirocinio realizzate, il decreto n. 142/1998 prevede che le attività svolte nel corso di tirocini formativi e di orientamento possano avere valore di credito formativo ed essere riportate da parte dello studente o del lavoratore - laddove certificate dal promotore dell'intervento - nel proprio curriculum per facilitare l'accensione di un rapporto di lavoro.

La recente legge sull'istruzione (vedi capitolo I e paragrafo 6.1), introduce, fermo restando quanto previsto dal suddetto art. 18 l. 196/1997, l'alternanza scuola-lavoro al fine di assicurare agli studenti che hanno compiuto il 15° anno di età la possibilità di svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, come modalità di realizzazione del percorso formativo nei corsi del secondo ciclo. La responsabilità dell'alternanza è dell'istituzione scolastica o formativa, che stipula convenzioni con imprese o associazioni di rappresentanza o con enti anche del terzo settore per accogliere gli studenti, assicurando loro oltre alla conoscenza di base, l'acquisizione di competenze spendibili sul mercato del lavoro.

8.4 La formazione continua nell'ambito dell'Iniziativa comunitaria Equal

Le potenzialità offerte dalla formazione continua vengono valorizzate e promosse nell'ambito dell'Iniziativa comunitaria Equal il cui obiettivo strategico è quello combattere ogni forma di discriminazione e disuguaglianza nel mercato del lavoro.

In Italia permangono ancora le difficoltà di accesso alla formazione, l'inadeguatezza e la frammentazione dei servizi a livello territoriale, la scarsa flessibilità dell'offerta formativa rispetto alle specificità e alle esigenze del singolo utente che alimentano, da un lato, l'emarginazione di coloro che hanno difficoltà a integrarsi e reintegrarsi nel mercato del lavoro e, dall'altro, il rischio di espulsione per quanti vi sono già integrati.

Specificamente, l'Asse "Adattabilità" si pone come obiettivo la promozione della formazione permanente per combattere le discriminazioni e le disuguaglianze di trattamento nel mercato del lavoro e prevenire il rischio di obsolescenza delle competenze dei lavoratori, causa spesso di discriminazioni e espulsione dal mercato. Tra gli ambiti di intervento, l'Asse prevede:

- l’elaborazione di metodologie e prassi per la valorizzazione delle risorse umane finalizzate alla formulazione di piani e programmi di sviluppo e formazione che comportano percorsi formativi, individuali e collettivi, volti a contrastare discriminazioni e a prevenire rischi di obsolescenza dei lavoratori;
- la sperimentazione di forme di bilancio di competenze e “certificazione sostanziale” per il riconoscimento da parte delle imprese delle competenze acquisite dai lavoratori;
- la sperimentazione di forme integrate di azioni (formazione/ricerca/intervento), in grado di rispondere alle esigenze dei singoli (con particolare attenzione ai lavoratori atipici), tenendo anche conto delle necessità delle imprese;
- la promozione di interventi a sostegno dei settori locali trainanti e delle vocazioni territoriali finalizzati a creare nuove competenze professionali in grado di gestire i processi di cambiamento e di evitare l’emarginazione di individui e lavoratori dotati di competenze inadeguate.

La necessità di innovare, flessibilizzare e personalizzare in un’ottica di lifelong learning l’offerta formativa che, sia pure con gradi diversi rispetto ai contesti che caratterizzano il mercato del lavoro italiano, si presenta difficilmente accessibile e spesso scarsamente individualizzata, rappresenta un obiettivo dell’Asse “Occupabilità”. Attraverso questa misura le sperimentazioni formative in una logica di lifelong learning, attente alla centralità dell’utente e alle peculiarità dei diversi contesti, hanno rappresentato un possibile ambito d’intervento per le Partnership di sviluppo costituite con lo scopo di promuovere l’integrazione e la reintegrazione in un mercato del lavoro che deve essere aperto a tutti.

A titolo di esempio si riportano le strategie d’azione che alcuni progetti Equal, finanziati sull’Asse “Adattabilità” e sull’Asse “Occupabilità”, intendono realizzare su questo tema.

Un progetto settoriale approvato sull’Asse “Adattabilità” intende incidere sull’adattabilità dei lavoratori agricoli operanti in zone collinari e montane dell’Italia ricadenti in aree protette (Parco Nazionale dell’Alto Appennino Modenese; Parco Nazionale Foreste Casentinesi; Parco Nazionale del Gargano). La strategia comprende tra le varie attività, l’individuazione e la promozione di azioni a sostegno dei settori locali trainanti; la sperimentazione di strategie formative rivolte agli agricoltori “over 50” volte a contrastare deficit di conoscenza e di comunicazione; la formazione di figure professionali specializzate nello sviluppo del territorio e nel sostegno al tessuto imprenditoriale; interventi di tipo informativo, consulenziale e formativo per imprese e lavoratori che sperimentano forme di organizzazione del lavoro innovative nel bacino dell’agricoltura biologica e delle attività extra-agricole; la

sperimentazione e definizione di buone prassi riferite alla formazione degli addetti agricoli nell'ambito delle aree protette. L'innovatività dell'approccio formativo risiede nella metodologia sviluppata ex novo e sperimentata in laboratorio, al fine di testare il piano didattico e la sua messa a punto definitiva prima dell'erogazione. Si intende costruire un percorso formativo che sia adattabile nei diversi contesti locali; l'analisi del fabbisogno formativo si sofferma sulle competenze e conoscenze indispensabili ai lavoratori attivi nelle aree a rischio di emarginazione al fine di accrescerne l'occupabilità. Trasversalmente a tutta la durata dell'attività formativa si ipotizza di attivare una piattaforma di formazione a distanza.

Un altro progetto, approvato sull'Asse "Adattabilità", si rivolge ai lavoratori colpiti da rischio di emarginazione e disuguaglianza di trattamento al fine di favorire la loro permanenza sul mercato del lavoro attraverso la formazione continua e personalizzata. Bacino di intervento sono le Province di Treviso e Vicenza dove è forte l'incidenza di lavoratori non specializzati, anziani, donne, extracomunitari, con contratti interinali o a tempo determinato, ai quali sono praticamente negate le possibilità di crescita professionale.

Il modello adottato dal progetto è il Global Production System (Gps) attraverso il quale la partnership di sviluppo intende trasferire sul territorio il meccanismo di pianificazione, di gestione delle competenze e della flessibilità per un miglioramento continuo dell'individuo, il quale, attraverso la conoscenza dei fabbisogni locali di competenze, decide autonomamente, o con il supporto di un counselor, un percorso formativo personalizzato da seguire.

Un altro progetto intende mettere a punto e sperimentare metodologie innovative nel campo dell'istruzione-formazione, in una logica di lifelong learning. L'obiettivo generale del progetto, rivolto agli occupati nel settore agricolo e ai giovani espulsi dal sistema scolastico, è combattere le forme di emarginazione dai lavori produttivi e la dispersione scolastica e formativa.

Il progetto intende infatti mettere a punto una metodologia innovativa che consiste in un percorso formativo che parte dall'esperienza lavorativa e dalla partecipazione ai processi produttivo-trasformativi nella filiera ortofrutticola, vitivinicola, lattiero casearia, olivicolo-olearia, per approfondire gli aspetti teorici legati a problemi pratici incontrati durante l'esperienza sul campo.

9. Incentivi specifici per sostenere settori economici e/o aziendali ad implementare azioni di lifelong learning

Per quanto riguarda il sostegno alle imprese per attivare interventi di formazione sul posto di lavoro, si fa riferimento alla legge n. 236/1993 di cui al paragrafo 8.1 e ai Fondi interprofessionali per la formazione continua.

Come è stato esplicitato nel paragrafo 8.1 una novità di rilievo si registra con la legge finanziaria 2003, che consente l'avvio operativo dei Fondi interprofessionali per la formazione continua le cui caratteristiche sono esplicitate nel riquadro 9.1.

Agevolazioni alle imprese che investono in formazione sono state introdotte, nel periodo 2001-2002 attraverso la legge n. 383/2001, art. 4 (Tremonti bis): il modello di intervento è costituito dallo strumento della defiscalizzazione, attraverso la quale l'amministrazione finanziaria dello Stato premia le imprese che investono nella formazione dei propri dipendenti.

Riquadro 9.1 - I Fondi interprofessionali per la formazione continua

I Fondi interprofessionali per la formazione continua

L'art. 118 della legge n. 388/2000 (Legge finanziaria 2001), successivamente modificato dall'art. 48 della legge n. 289/2002 (Legge finanziaria 2003), introduce un nuovo sistema di formazione continua, direttamente gestito dalle parti sociali con la vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che gradualmente andrà a sostituire gli interventi a carattere nazionale e a rafforzare la programmazione regionale cofinanziata dal Fondo sociale europeo. Tale meccanismo prevede, infatti, che l'utilizzo della maggiorazione contributiva a carico dei datori di lavoro per l'assicurazione involontaria contro la disoccupazione (0,30%), sia progressivamente devoluta e gestita dalle parti sociali, le quali, grazie a specifici accordi tra rappresentanti sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori per settore economico di interesse (industria, terziario, ecc.), costituiscono dei Fondi interprofessionali per la formazione continua.

Il finanziamento di piani formativi, aziendali, territoriali ed individuali concordati tra le parti sociali sarà, quindi, effettuato per il tramite di tali Fondi. Al fine di consentire l'avvio operativo di tali Fondi, la legge prevede una devoluzione progressiva ai Fondi sia di risorse già accantonate sul bilancio dello Stato (51.645.690 euro, cosiddetta fase di start-up), sia di risorse dedicate a valere su una quota dello 0,30% per gli anni 2002 e 2003 (cosiddetta fase transitoria, ovvero 54.744.431 euro per il 2002 ed altre risorse per il 2003 non ancora definite, ma stimate attorno a circa 83.666.017 euro).

Ad oggi, si sono costituiti e sono stati riconosciuti, nonché autorizzati ad operare da parte del Ministero del lavoro 8 Fondi interprofessionali, di cui 2 dei Dirigenti, mentre per un ulteriore Fondo la procedura di autorizzazione è in corso. Sono, in particolare:

- Fondo dell'artigianato (Fondo artigianato formazione);
- Fondo della cooperazione (FONCOOP);
- Fondo del terziario (FOR.TE);
- Fondo dell'industria (FONDIMPRESA);
- Fondo delle Pmi (Fondo formazione Pmi);
- Fondo del Terziario (FON.TER);
- Fondo dei dirigenti dell'industria (FONDIRIGENTI – GIUSEPPE TALIERCIO);
- Fondo dei dirigenti del Terziario (FONDIR).

L'ulteriore Fondo in fase di approvazione è quello dei Dirigenti delle Pmi.

Al fine di dare completa attuazione al dettato legislativo, a fine aprile è stato inoltre emanato il Decreto del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia, di determinazione dei termini e dei criteri di attribuzione delle risorse sia della fase di start-up, che della fase transitoria. Tenuto conto di una quota residuale del 10% sull'ammontare delle risorse complessive, destinata a garantire adeguate disponibilità finanziarie per i Fondi che si potranno costituire entro il 2003, i criteri di attribuzione delle risorse sono riconducibili a:

- per le risorse della fase di start-up, numero dei dipendenti e dei dirigenti delle imprese associate alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro costituenti i Fondi interprofessionali;
- per le risorse della fase transitoria, stesso criterio di cui al punto precedente, salvo che per i Fondi dei dirigenti, dove il criterio è dato dal peso contributivo dei dirigenti nell'ambito del complessivo gettito dello 0,30%.

Il percorso avviato per dare piena operatività ai Fondi si concluderà, infine, con l'emanazione del Decreto direttoriale di ripartizione delle risorse, secondo i criteri sopraelencati, tra gli esistenti 8 Fondi interprofessionali.

10. Misure adottate a supporto dei docenti, formatori, tutor, educatori

10.1 La riqualificazione degli operatori nel sistema della formazione professionale

La formazione e la qualificazione delle risorse umane del sistema formativo riveste una valenza strategica soprattutto nell'ottica del lifelong learning. Si tratta, infatti, di riqualificare gli operatori su segmenti in gran parte innovativi del sistema: formazione degli adulti, di fasce di popolazione a rischio di esclusione sociale.

Si è ritenuto inoltre necessario, per quanto riguarda i sistemi di istruzione e di formazione, non solo agire sul fronte della riqualificazione delle risorse umane (docenti, formatori, orientatori, ecc.), ma anche intervenire con azioni di ammodernamento delle strutture organizzative, delle infrastrutture e dotarsi di efficaci regolamenti attuativi.

A partire dal 2001, per quanto riguarda la formazione professionale, le attività che vengono comunemente classificate come "formazione formatori" si inseriscono in uno scenario profondamente mutato che fa del processo di riqualificazione delle strutture formative il punto di partenza per un più ampio e generalizzato processo di crescita delle risorse umane che operano nel sistema della formazione professionale.

Il decreto ministeriale n. 166/2001 introduce, per la prima volta in Italia, nel sistema della formazione professionale criteri di qualità dei servizi e delle strutture per tutti gli organismi che concorrono a bandi pubblici. L'accreditamento è infatti inteso, nel citato provvedimento, come atto con cui una Pubblica amministrazione riconosce ad un potenziale soggetto attuatore la possibilità di proporre e gestire interventi finanziati con fondi pubblici, dopo averne verificato il possesso di requisiti, secondo standard predefiniti. Infatti, concluso il processo di accreditamento, gli enti potranno partecipare ai bandi pubblici solo se accreditati. Si tratta certamente di un provvedimento di grande impatto sui sistemi formativi regionali: per i suoi obiettivi, per il peso che dà alle capacità gestionali nel processo di programmazione degli interventi e, infine, perché disegna una fisionomia del soggetto attuatore diversa da quella prevista dalla legge quadro n. 845/1978.

L'accreditamento, come è stato disegnato dal decreto ministeriale n. 166/01, riguarda tutta l'operatività e quindi l'insieme delle risorse di una sede operativa: le strutture e le dotazioni, le modalità di funzionamento (la totalità dei processi lavorativi, dall'analisi del fabbisogno alla valutazione ex post) e le relazioni con il proprio territorio; costituisce, in sintesi, un approccio concettuale e uno strumento operativo per elevare la cultura e la prassi della qualità della formazione e dell'orientamento in un'ottica di processo piuttosto che di applicazione di norme.

Il processo di accreditamento riveste particolare importanza in tutti i contesti regionali, in quanto contribuisce ad accrescere la qualità dei sistemi di formazione professionale e orientamento, complessivamente considerati, attraverso l'adozione di prassi codificate e controllate. In particolare attraverso l'accreditamento delle sedi operative, considerate non come luoghi fisici, ma come l'insieme di servizi erogati, le Regioni raggiungono i seguenti obiettivi:

- una razionalizzazione e/o specializzazione dell'offerta;
- la semplificazione del processo di valutazione ex ante dei progetti, in quanto una parte dell'istruttoria che si riferisce all'ente viene effettuata in fase di accreditamento;
- l'aumento della qualità dei sistemi organizzativi degli enti di formazione, favorendo il processo di articolazione delle funzioni e di crescita delle competenze professionali.

Come ogni riforma di grande respiro (culturale ed organizzativo), la sua implementazione e messa a regime si sviluppa in una prospettiva pluriennale. Il processo in corso vive la fase di avvio delle sperimentazioni territoriali, dopo quella iniziale di elaborazione del modello di accreditamento regionale. Ad oggi tutte le Regioni hanno approvato un proprio sistema di accreditamento, che tuttavia riguarda solo quattro "famiglie" di requisiti su cinque. La quinta tipologia, relativa alle competenze professionali per tutte le funzioni, e che quindi ha maggiore impatto sulla qualità del processo, ha richiesto ulteriori passaggi. Infatti la certificazione delle competenze degli operatori rappresenta un notevole problema, sia per la complessità della modellistica e della strumentazione operativa necessarie, sia per le dimensioni del fenomeno (stimabile in circa 80.000 operatori).

Entro il 30 giugno 2003 tutte le sedi formative e orientative risulteranno accreditate definitivamente ad eccezione delle Regioni dove è previsto un audit aggiuntivo presso le sedi o un modello di accreditamento in progress.

Il discorso sulla qualità delle risorse umane impegnate nella realizzazione di azioni riconducibili al lifelong learning non si esaurisce nell'ambito strettamente scolastico e/o formativo, ma riguarda la Pubblica amministrazione nel suo complesso, non solo in quanto titolare di Programmi operativi finanziati attraverso il Fse, ma anche attualmente interessata da un processo di rafforzamento dei sistemi della formazione, istruzione e lavoro che incidono sulla qualità delle strutture e delle risorse.

In particolare, il Programma operativo nazionale “Azioni di sistema”, a titolarità del Ministero del lavoro, attua un insieme di interventi finalizzati al potenziamento delle competenze nella Pubblica amministrazione, “tenendo conto sia delle esigenze legate ai processi di programmazione, gestione e monitoraggio degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, sia dell’attuale evoluzione del ruolo della Pubblica amministrazione, chiamata ad agire nel nuovo contesto del decentramento delle competenze”¹³. Il rafforzamento delle strutture della Pubblica amministrazione è attuato “con interventi volti a informatizzare le strutture amministrative, semplificare le procedure, riqualificare le risorse umane, rafforzare gli strumenti di analisi e di conoscenza, individuare i meccanismi di incentivazione dei dipendenti pubblici”¹⁴. Coerentemente con tali obiettivi, le tipologie d’intervento consistono in:

- sviluppo di sistemi informativi a supporto della Pubblica amministrazione;
- sviluppo di servizi formativi con carattere di sistema;
- sviluppo di nuovi contenuti professionali e potenziamento delle professionalità;
- trasferimento di buone pratiche, confronto di esperienze e cooperazione interistituzionale;
- sviluppo e sperimentazione di modelli e prototipi innovativi.

A tali interventi di tipo sistemico e strategico si sono affiancate iniziative più specifiche, mirate a nuove figure di operatori della formazione, nate con le innovazioni introdotte nelle politiche del lavoro. Si tratta di figure di tutor, che affiancano i giovani in apprendistato, obbligo formativo, tirocini formativi, con il compito di facilitare il processo di apprendimento e monitorarne la coerenza con gli obiettivi formativi.

Nel riquadro 10.1 sono illustrate in dettaglio le caratteristiche dei tutor per i giovani in obbligo formativo e in apprendistato.

¹³ Complementi di programmazione del Pon Atas, Misura II.2

¹⁴ Ibidem

Riquadro 10.1 - Il tutor per l'obbligo formativo e il tutor per l'apprendistato

Tutor per l'obbligo formativo

L'emanazione delle norme sull'obbligo formativo (art. 68 della legge n. 144/99) ha introdotto nel nostro sistema una nuova figura professionale, quella del tutor, caratterizzata da specifiche funzioni di accompagnamento dell'utenza giovanile verso il successo formativo e di relazione con una molteplicità di attori.

In particolare, l'Accordo Stato-Regioni del 2 marzo 2000, ricorda che *"i Servizi per l'impiego decentrati nominano un tutor per i giovani soggetti all'obbligo formativo che escono dalla scuola. Il tutor esegue il monitoraggio del percorso formativo dei giovani provvedendo anche a contattare le famiglie o ad attivare altri servizi di intervento sociale ove ritenuto necessario"*. E prosegue sottolineando che *"è opportuno richiamare l'importanza di questa figura che è quella che deve favorire il buon esito di tutto il percorso, con l'obiettivo del successo formativo dei giovani. Si tratta di un'innovazione di grande rilievo, in quanto il tutor deve svolgere un intervento attivo, verificando l'andamento del percorso e coinvolgendo i diversi soggetti istituzionali sul territorio, nonché le famiglie per favorire un intervento integrato a favore dei giovani"*.

In sintesi, le azioni di tutorato comportano la realizzazione delle seguenti attività:

- accoglienza dei giovani nella struttura del Centro per l'impiego ed attuazione del colloquio di informazione sulle opportunità offerte dalle strutture del territorio in ordine all'assolvimento dell'obbligo formativo;
- accompagnamento dei giovani che presentano particolari necessità al colloquio di orientamento allo scopo di facilitare il processo di scelta e di progettazione del percorso scolastico, formativo, lavorativo;
- monitoraggio in itinere della qualità dello stato d'avanzamento dei percorsi, con particolare attenzione ai giovani esposti al rischio di insuccesso;
- promozione del servizio ed organizzazione della rete delle risorse ed opportunità offerte dal territorio.

Per quel che riguarda invece le modalità e i contenuti della formazione, sono attualmente in corso esperienze formative in diverse aree territoriali, a testimonianza della rilevanza che da parte delle amministrazioni viene assegnata a tale aspetto del sistema dell'obbligo formativo. Si tratta evidentemente di esperienze che nascono dall'esigenza di declinare congiuntamente le disposizioni normative e le specificità territoriali, quali ad esempio la modalità di organizzazione dei Servizi per l'obbligo formativo.

Tutor per l'apprendistato

Con decreto ministeriale n. 22 del 28 febbraio 2000 "Disposizioni relative alle esperienze professionali richieste per lo svolgimento delle funzioni di tutore aziendale" il Ministero del lavoro, nel definire compiti e funzioni assegnate alla figura del tutor aziendale che accompagna i giovani in contratto di apprendistato, ha previsto che le Regioni, di concerto con le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e con i sindacati dei lavoratori, programmino specifici interventi di formazione rivolti ai tutor aziendali, di durata non inferiore alle 8 ore, volti a sviluppare le seguenti competenze:

- conoscere il contesto normativo relativo ai dispositivi di alternanza formazione/lavoro;
- comprendere le funzioni del tutor e gli elementi di contrattualistica di settore e/o aziendale in materia di formazione;
- gestire l'accoglienza e l'inserimento degli apprendisti in azienda;
- gestire le relazioni con i soggetti esterni all'azienda coinvolti nel percorso formativo dell'apprendista;
- pianificare e accompagnare i percorsi di apprendimento e socializzazione lavorativa;
- valutare i progressi e i risultati dell'apprendimento.

In attuazione del decreto ministeriale n. 22/2000, nel corso del 2001 sono stati attivati 1.131 corsi rivolti ai tutor aziendali. Si è trattato di corsi standard di 8 ore, che hanno visto il coinvolgimento di 8.697 tutor. A ciò vanno ad aggiungersi 924 corsi di durata diversa dalle 8 ore che hanno coinvolto 9.032 tutor. Complessivamente, quindi, il numero di tutor che è stato coinvolto in attività formative è pari a 17.729.

Nella tabella che segue (tab. 10.1) sono riportati il numero di interventi formativi rivolti ai tutor aziendali previsti per l'istituto dell'apprendistato, per tipologia d'intervento.

Tabella 10.1 - Interventi formativi rivolti ai tutor aziendali. Anno 2001

Area geografica	Interventi standard (8 ore)		Altri interventi		
	Corsi	Tutor iscritti	Durata ore	Corsi	Tutor iscritti
Centro	929	5.902	16	893	8.836
Nord	183	2.515	-	-	-
Sud	19	280	14	31	196
Italia	1.131	8.697	30	924	9.032

Fonte: elaborazione Isfol su dati delle Amministrazioni regionali

Per l'anno 2002 è previsto un consistente incremento delle attività: complessivamente dovrebbero essere interessati circa 27.300 tutor, con un incremento del 54% rispetto al 2001. Infatti le Regioni hanno programmato 3.485 corsi standard di otto ore con il coinvolgimento di 22.806 tutor e 344 corsi di durata diversa dalle otto ore con il coinvolgimento di 4.500 tutor.

10.2 La formazione dei formatori in formazione a distanza (Fad)

Il progetto FaDol, a titolarità del Ministero del lavoro, cofinanziato dal Fse è un intervento di riqualificazione del personale della formazione professionale, a carattere nazionale e di supporto delle strategie regionali, realizzato attraverso la formazione a distanza¹⁵. Avviato nel 1999 con l'assistenza tecnica dell'Isfol, nel giugno 2002 ha raggiunto 13.000 utenti iscritti¹⁶, ovvero la maggior parte (76%) della popolazione target stimata (17.000).

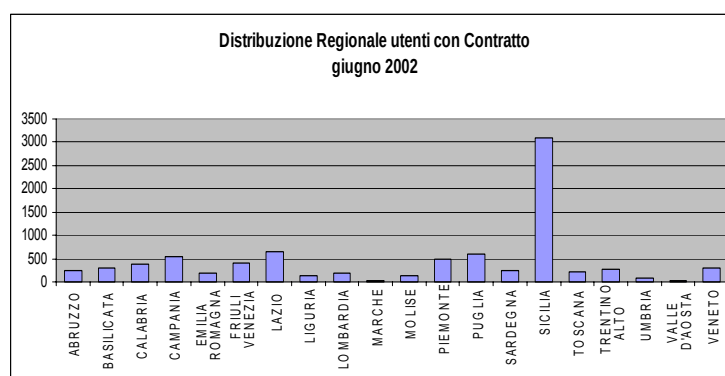
Il successo dell'iniziativa è rilevata dal significativo aumento delle ore complessive di fruizione: infatti, a marzo 2002 gli utenti FaDol hanno fruito dei *courseware* per un totale di 100.000 ore mentre nell'ottobre 2001 le stesse erano 39.000.

La domanda di formazione a distanza, che il progetto evidenzia, si registra soprattutto in quelle Regioni e in quei segmenti della popolazione senza accesso, o con pochi accessi, a canali alternativi di riqualificazione professionale.

¹⁵ In Isfol, *Rapporto 2002*, Milano, Franco Angeli, 2002

Si spiega in questo modo il fatto che il sistema sia utilizzato soprattutto nelle Regioni del Sud e nelle isole. La proporzione degli utenti provenienti dal Sud e dalle isole registra, infatti, un crescente aumento (dal 57% nell'ottobre 2001 al 62% nel marzo 2002) (graf. 10.1) e una crescente polarizzazione di presenze in Sicilia (dal 21% nell'ottobre 2001 al 36% nel giugno 2002).

Grafico 10.1 - Distribuzione regionale utenti FaDol



Fonte: Isfol - Monitoraggio formativo FaDol

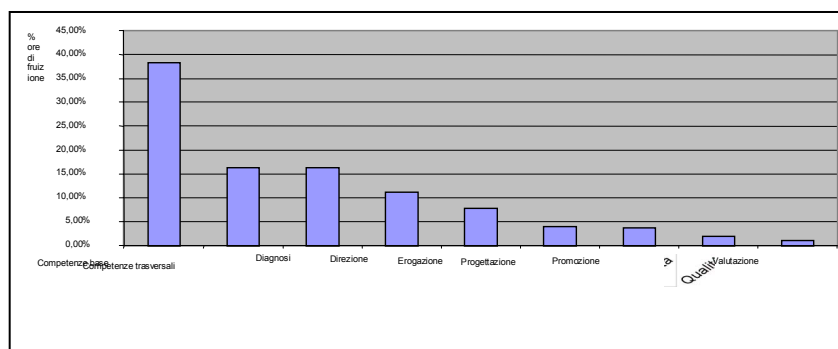
Inoltre, si registra una tendenza all'aumento della componente femminile. Per questi aspetti FaDol si connota come uno strumento per la formazione dei formatori che operano, in situazioni di disagio sia in senso anagrafico che territoriale.

La maggior parte dei formatori iscritti al progetto (78%) ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Tra l'utenza vi è un equilibrio nella distribuzione per età (il 54% fra i 25 ed i 44 anni, il 45% sopra i 45 anni), un'omogeneità in relazione all'anzianità di lavoro e, per quanto riguarda il titolo di studio, si registra una minore presenza di laureati.

Dal confronto tra il profilo socio-professionale dell'utenza FaDol rispetto a quello della popolazione target non si rilevano differenze significative nella distribuzione di età delle due popolazioni. Si conferma la presenza di un maggior numero di utenti del Sud e delle isole e un minore numero di utenti del Centro-nord, una proporzione di laureati poco inferiore alla media target, una percentuale minore di formatori "recenti" e una percentuale maggiore con elevata anzianità.

Se prendiamo in considerazione i contenuti della formazione, si evince che le tipologie di *courseware* più seguite sono quelle relative alle competenze di base e alle competenze trasversali (graf. 10.2), che evidentemente più di altre rispondono ai fabbisogni di aggiornamento dei formatori.

Grafico. 10.2 - Ore di fruizione per tipologia di courseware



Fonte: Isfol - Monitoraggio formativo FaDol

10.3. La riqualificazione degli operatori nel sistema d'istruzione

Nell'ambito del Pon 2000-2006 Obiettivo 1 "La Scuola per lo sviluppo", Misura 6 "Istruzione permanente", gli Istituti regionali di ricerca educativa (Irre) delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia, avvalendosi del coordinamento dell'Irre Toscana già coordinatore negli anni 1997-2002 del Progetto nazionale F.A.Re (Formazione degli adulti nelle Regioni), hanno realizzato negli anni 2001-2002, il Progetto "Docente esperto nella educazione/formazione degli adulti" con l'obiettivo di:

- sviluppare la riflessione e la diffusione della cultura dell'Educazione degli adulti (Eda);
- sviluppare la riflessione sul ruolo dei soggetti in un sistema integrato di Eda;
- promuovere la professionalità e lo sviluppo delle competenze dell'operatore Eda;
- contribuire alla creazione di reti interistituzionali;

e dal punto di vista della ricerca:

- sperimentare un modello di formazione per il coinvolgimento delle scuole, dei soggetti preposti all'Eda nel territorio e dei singoli operatori.

A livello regionale, il modello di intervento ha previsto tre aree tematiche - accoglienza, progettazione e didattica - realizzate in fasi diverse con il coinvolgimento di dirigenti, docenti, personale amministrativo e anche operatori di agenzie formative.

La tabella che segue (tab. 10.2) riporta, suddivisi per regione, i dati relativi al numero dei destinatari (dirigenti scolastici e docenti).

Tabella 10.2 - Numero di destinatari di interventi formativi rivolti a dirigenti scolastici e docenti per regione (2001-2002)

<i>Regione</i>	<i>Numero destinatari</i>
Basilicata	122
Calabria	79
Campania	213
Puglia	274
Sardegna	63
Sicilia	192
Totale	943

Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Interventi di formazione rivolti a docenti, formatori e tutor sono previsti nelle Azioni di sistema della Misura 3/Azioni 3.1, 3.2 e 3.2b.

La Misura ha come obiettivo l'attuazione di azioni di prevenzione e recupero della dispersione scolastica e di riduzione della marginalità sociale, graduate e differenziate secondo le caratteristiche dei soggetti e le condizioni di disagio sociale e culturale dei contesti familiari e territoriali di riferimento. Le tre azioni in cui essa si articola, destinate alla scuola di base (Azione 3.1), a quella secondaria di secondo grado (Azione 3.2) e ai Centri risorse istituiti per contrastare la dispersione scolastica (3.2b), prevedono, tra le azioni di sistema, un breve percorso di formazione dei docenti coinvolti direttamente nella realizzazione del progetto.

Considerato che per ciascun progetto vengono coinvolti mediamente da 15 a 20 docenti, si può dedurre che su 1.491 progetti autorizzati nel 2001 e 2002, nell'ambito delle Azioni 3.1 e 3.2, siano stati formati mediamente 26.000 insegnanti.

Per l'Azione 3.2b, la cui procedura di presentazione di proposte è stata avviata per la prima volta nel mese di giugno 2001, nel 2003 sono stati autorizzati 64 progetti, articolati in più interventi (da 10 a 7); pertanto si può stimare che parteciperanno alle attività di formazione circa 16.000 docenti.

10.4 La riqualificazione delle risorse in partenariato transnazionale

In ambito comunitario, l'Italia sta sperimentando modalità di insegnamento innovative nel settore dell'Eda, attraverso l'azione Grundtvig del Programma Socrates, finalizzata alla ricerca didattico-pedagogica per l'educazione degli adulti.

Nella fase attuale del Programma Socrates, infatti, si registra da parte di una molteplicità di soggetti – istituzionali e non – che operano a livello territoriale, una significativa attenzione per l'educazione degli adulti promossa dall'azione Grundtvig attraverso la cooperazione europea.

La partecipazione italiana al Grundtvig, che riguarda le tipologie di attività previste nelle quattro sottoazioni (progetti di cooperazione transnazionali, partenariati di apprendimento, mobilità per lo staff educativo e formativo, network tematici e progetti di network), ha assunto aspetti significativi, sia per la quantità dei progetti approvati dalla Commissione europea, sia per la tipologia dei soggetti che coordinano detti progetti o ne sono partner.

La partecipazione vede la presenza di numerose associazioni e Onluss che tradizionalmente si occupano di educazione degli adulti e in particolare di quelle categorie di adulti e adulte che sono a rischio di esclusione sociale. Accanto a queste, ci sono alcune Università, Enti di ricerca, Regioni, Enti locali e anche Istituti d'istruzione secondaria di secondo grado soprattutto nel Grundtvig 2, in partenariati di apprendimento.

Le tematiche dei progetti italiani variano a seconda delle sottoazioni, ma è comune a tutti la volontà di confrontarsi e cooperare a livello europeo per l'individuazione di modelli di insegnamento innovativi, per la ricerca di nuove forme organizzative all'interno dei sistemi formali e informali dell'educazione degli adulti, di modalità di autovalutazione del processo di apprendimento e per l'approccio alle nuove tecnologie come strumento di promozione sociale.

Molto presenti sono anche le tematiche della costruzione della cittadinanza attiva e l'apprendimento di competenze sociali, coerentemente con le aree chiave del Grundtvig che consistono in:

- la promozione della domanda individuale;
- il sostegno attraverso lo sviluppo, lo scambio e la disseminazione di approcci innovativi e buone pratiche;
- lo sviluppo dei servizi di informazione, orientamento e counselling;
- la promozione di sistemi di accreditamenti flessibili e certificazioni per facilitare la mobilità; fra settori educativi formali e non formali o fra educazione e lavoro;
- la conoscenza delle lingue e delle culture.

A conferma della partecipazione italiana all'azione Grundtvig si riportano alcuni dati relativi alle due sottoazioni più significative per l'ampiezza del partenariato, la complessità della progettazione e dell'impegno nella realizzazione, oltre che per la consistenza dei finanziamenti e quindi l'esiguità del numero dei progetti approvati dalla Commissione europea.

Tabella 10.3 - Progetti di cooperazione transnazionali dell'azione Grundtvig, sottoazione 1

<i>Anno</i>	<i>Progetti con ruolo di capofila</i>	<i>Progetti in partenariato</i>
2000	2	26
2001	4	31
2002	4	33

Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Tabella 10.4 - Progetti di network dell'azione Grundtvig, sottoazione 4

<i>Anno</i>	<i>Reti realizzate</i>
2001	3
2002	4

Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Altrettanto significativa è la partecipazione italiana ai partenariati di apprendimento, Grundtvig 3, all'interno del quale, nel 2001 e nel 2002, sono stati realizzati 97 progetti.

CAPITOLO IV ADEGUATEZZA DELLE RISORSE

Sintesi capitolo

Il Governo e le Regioni condividono i target quantitativi del Consiglio di Lisbona e Barcellona per il lifelong learning. Inoltre, l'investimento del Governo verso la crescita del capitale umano viene enucleato nel Patto per l'Italia in un indicatore che stabilisce il target di 700.000 adulti l'anno quali partecipanti ad iniziative di educazione permanente, a partire dal 2003. Si dà conto nel paragrafo 11 dello stato di avanzamento degli interventi per realizzare gli obiettivi fissati. Si analizzano, quindi, le Misure specificatamente destinate alla formazione e educazione permanente e l'andamento finanziario del Pon "La scuola per lo sviluppo" (paragrafo 12). Si cita, come esempio di iniziativa per stimolare l'investimento privato, i fondi della legge n. 383/2001, art. 4, cosiddetta Tremonti bis (paragrafo 13) e, come esempio di partenariato pubblico-privato il protocollo d'intesa tra il Miur e Confindustria (paragrafo 14).

11. Obiettivi di investimento per le risorse umane

L'investimento del Governo verso la crescita del capitale umano viene enucleato, nel Patto per l'Italia (vedi riquadro 4.1) in un indicatore che stabilisce il target di 700.000 adulti l'anno quali partecipanti ad iniziative di educazione permanente, a partire dal 2003.

Tale traguardo si può ritenere raggiungibile, se si considera che all'interno del segmento della formazione professionale, nell'anno formativo 2000-2001, su un totale di 612.480 allievi iscritti (tab. 11.1), 238.595 sono adulti occupati, e che il numero di persone frequentanti i Ctp è stato di 400.000 unità nell'anno formativo 2001-2002; a tali cifre va aggiunto il numero degli adulti iscritti ai corsi serali negli istituti scolastici di II grado, che ammonta a circa 45.000 unità nell'anno formativo 2001-2002 (vedi paragrafo 6.2).

Anche la formazione continua ha avuto, negli ultimi anni, una buona performance in termini di utenza intercettata: infatti, nell'anno 2002 si stima che 610.477 lavoratori abbiano partecipato ad azioni di formazione aziendale finanziati attraverso la legge n. 236/1993 e 10.455 abbiano partecipato ad interventi di formazione continua finanziati attraverso la legge n. 53/2000 (vedi paragrafo 8.1).

Tabella 11.1 – Allievi iscritti per tipologia formativa e Regione: anno formativo 2000-2001 (valori assoluti)

Regioni	1° livello o di base ^(a) (I° e II° annualità)	2° livello e Ifts ^(b)	Disoccupati	Occupazione critica	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale
Piemonte	8.706	5.393	1.818	0	1.346	23.242	3.940	385	44.830
Valle d'Aosta	1.096	118	81	152	0	2.272	166	0	3.885
Lombardia ^(c)	14.903	10.449	1.886	1.303	3.276	34.955	4.194	3.717	74.683
Prov. aut. Trento	3.358	3.257	388	0	648	3.074	742	1.548	13.015
Prov. aut. Bolzano	4.136	1.269	85	0	4.518	16.078	703	4.147	30.936
Veneto	13.555	14.443	279	8.543	14.000	11.456	2.379	6.397	71.052
Friuli Venezia Giulia	2.159	3.446	361	0	249	17.681	1.371	1.581	26.848
Liguria	5.378	1.804	1.191	0	1.461	6.521	1.215	336	17.906
Emilia Romagna	45.678	7.192	3.919	83	0	80.365	7.567	758	145.562
Toscana	3.066	4.895	2.861	310	0	9.667	1.929	309	23.037
Umbria	712	749	59	0	662	2.158	121	0	4.461
Marche ^(d)	523	760	838	0	1.001	4.620	478	147	8.367
Lazio	9.129	9.074	20	200	1.374	6.862	4.237	598	31.494
Abruzzo	593	722	112	0	2.008	9	0	248	3.692
Molise	154	26	0	0	0	282	8	0	470
Campania	1.811	5.569	3.593	0	698	2.182	1.392	105	15.350
Puglia ^(d)	2.733	958	1.590	0	0	7.425	1.328	414	14.448
Basilicata	-	4.908	2.344	0	146	354	812	0	8.564
Calabria	6.752	11.856	253	1.829	0	4.384	2.352	0	27.426
Sicilia ^(d)	27.753	9.417	1.145	0	0	5.008	0	0	43.323
Sardegna	1.711	1.195	0	0	180	0	45	0	3.131
Nord	98.969	47.371	10.008	10.081	25.498	195.644	22.277	18.869	428.717
Centro	13.430	15.478	3.778	510	3.037	23.307	6.765	1.054	67.359
Sud	41.507	34.651	9.037	1.829	3.032	19.644	5.937	767	116.404
Totale	153.906	97.500	22.823	12.420	31.567	238.595	34.979	20.690	612.480

^(a)Formazione rivolta ai giovani in uscita dalla scuola dell'obbligo.

^(b)Formazione rivolta ai ragazzi diplomati, laureati e con qualifiche professionali. Comprende il Raccordo formazione – istruzione.

^(c)Sono compresi circa 4000 allievi che frequentano individualmente corsi di formazione utilizzando voucher.

^(d)Dati stimati sulla base di dati storici e sull'evoluzione nazionale.

Fonte: elaborazione Isfol su dati regionali.

La spesa effettiva per la formazione professionale regionale, nel 2000, è stata di 1.962 milioni di euro. Nella tabella seguente (tab. 11.2) si evidenzia l'andamento dei costi dal 1997 al 2002, rispetto ai principali indicatori di spesa.

Per quanto concerne l'obbligo formativo sono state stanziati dal 2000 al 2002 somme pari a circa 1.182 miliardi di lire, così suddivise: 430 miliardi di lire per l'anno 2000, 362 miliardi di lire per l'anno 2001 e circa 390 miliardi di lire per l'anno 2002.

Per le attività formative per l'apprendistato, rivolte anche agli apprendisti con più di 18 anni, sono stati stanziati, per il 2001, 200 miliardi di lire. Il Ministero del lavoro sta per procedere alla ripartizione di 100 milioni di euro per l'anno 2002, mentre la legge finanziaria per il 2003 ha messo a disposizione ulteriori 100 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'istruzione, a fronte di un incremento percentuale degli iscritti sulla popolazione di riferimento in tutti i livelli scolastici, l'andamento della spesa è stato variabile. Dalla tabella 11.3, che mostra l'andamento della spesa per l'istruzione tra il 1991 e il 2000, per fonte di finanziamento, si evince che una maggiore incidenza sembrano assumere, negli ultimi anni, le risorse finanziarie apportate dagli enti territoriali¹⁷.

Agli inizi del decennio novanta la spesa dello Stato incideva per oltre l'80%, le Regioni contribuivano per l'1% e gli Enti locali (Comuni e Province) per il 18,9%. A metà del decennio la composizione risultava quasi invariata. I dati provvisori del 2000 indicherebbero, invece, un calo dell'incidenza della spesa statale, scesa al 77,6% a fronte di un aumento del contributo finanziario delle Regioni (2,3%) e degli Enti locali (20,1%)¹⁸.

¹⁷ Cfr. Isfol - *Rapporto 2002*, Milano, Franco Angeli.

¹⁸ Ibidem.

Tabella 11.2 – Principali indicatori di spesa regionale per la formazione professionale in Italia – Anni 1997-2002

	Previsioni iniziali (a) (mln. di euro)	Previsioni finali (b) (mln. di euro)	Capacità previsiva	Impegni di spesa (b) (mln. di euro)	Capacità di impegno	Spesa effettiva (b) (mln. di euro)	Incremento percentuale di (6) sull'anno precedente	Spesa per unità di forza lavoro (c) (euro)
	(1)	(2)	(3)=1/2	(4)	(5)=4/2	(6)	(7)	(8)
1997	2.496,5	3.277,6	76,2%	2.244,6	68,5%	1.627,8	100,0	71,1
1998	2.530,5	3.472,0	72,9%	2.383,2	68,6%	1.874,6	114,7	81,4
1999	2.743,0	4.030,6	68,1%	3.069,3	78,2%	2.054,6	109,6	87,9
*2000	2.371,1	3.926,2	63,0%	2.515,1	65,1%	1.962,0	96,1	83,5
2001	2.964,0							
2002	3.528,7							

* I dati relativi ai consuntivi delle Regioni: Lombardia, Toscana, Abruzzo, Molise e Campania sono stati ottenuti per stima.

Fonte: elaborazioni Isfol su bilanci regionali di previsione iniziale (a), sui bilanci consuntivi (b) e su dati Istat (c).

*Tabella 11.3 – Spesa pubblica per la scuola secondo le fonti di finanziamento
(milioni di euro)*

<i>Anni</i>	<i>Stato</i>	<i>Regioni</i>	<i>Enti locali</i>	<i>Totale</i>
<i>Valori assoluti</i>				
1991	26.915,20	325,26	6.339,21	33.579,66
1995	29.732,03	386,88	6.646,76	36.765,67
2000	32.026,98	937,67	8.283,42	41.249,11
<i>Composizione percentuale</i>				
1991	80,2	1,0	18,9	100,0
1995	80,9	1,1	18,1	100,0
2000	77,6	2,3	20,1	100,0

Fonte: elaborazioni Miur - Ufficio di statistica su dati Miur e Istat

Come esplicitato all'inizio del paragrafo, l'investimento più interessante per il sistema d'istruzione è costituito dalle strategie adottate dal Governo per avviare, nel corso del 2002, il riassetto globale dell'intero impianto del sistema educativo, per colmare il gap di efficienza e di efficacia formativa rilevato per l'Italia dalle indagini Ocse nell'area dei paesi industriali.

A tal fine, il Governo si è posto i seguenti obiettivi per la riforma della scuola e dell'intero sistema educativo di istruzione e formazione:

- realizzare il diritto-dovere di istruzione e formazione per almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno d'età;
- salvaguardare le tradizioni nazionali, conservando i capisaldi del sistema scolastico italiano valorizzando la scuola dell'infanzia, e aggiungendo i licei delle scienze umane, economico, musicale e tecnologico per corrispondere a nuove domande di formazione;
- garantire, a tutti i giovani, competenze elevate e spendibili nel mercato del lavoro nazionale ed europeo, ampliando le opportunità di scelta tra i vari percorsi formativi: non soltanto licei, ma anche istruzione e formazione professionale di competenza delle Regioni, per meglio rispondere alle attitudini e vocazioni di ciascuno, con la possibilità sempre aperta di cambiare strada, anche quando il cammino è già iniziato;

- riorganizzare e sviluppare il sistema di formazione professionale come seconda opportunità, in alternativa allo studio più teorico, da offrire ai giovani che non proseguono i percorsi scolastici, anche per contrastare l'elevato tasso di abbandono e di insuccesso nelle scuole secondarie;
- garantire, oltre all'italiano, l'insegnamento di due lingue comunitarie - dai sei anni la prima e, dagli undici, la seconda;
- sviluppare l'uso delle tecnologie multimediali e il processo di alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche del maggior numero di docenti, di studentesse e di studenti;
- offrire l'opportunità di conoscere il mondo del lavoro e dell'impresa attraverso i tirocini di orientamento e gli stage;
- garantire la possibilità di percorrere più strade dopo il secondo ciclo: entrare nel mondo del lavoro, iscriversi all' università o nei percorsi della formazione professionale superiore;
- rispondere alle scelte delle famiglie con la flessibilità dei percorsi scolastici, a partire dalla scuola dell'infanzia e primaria, con la possibilità dell'iscrizione anticipata anche di sei mesi;
- valorizzare l'autonomia delle istituzioni scolastiche e il ruolo degli Enti locali;
- garantire a tutti i giovani, dopo i 15 anni, di apprendere attraverso modi diversi: percorsi di studio a tempo pieno con stage formativi; percorsi in alternanza scuola-lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica e formativa o apprendistato in ambienti produttivi;
- orientare, con attività sistematiche, alle scelte lungo tutto l'arco del percorso prescelto contro la dispersione scolastica;
- accompagnare chi vuole cambiare strada con iniziative didattiche mirate a fornire la preparazione richiesta;
- valutare periodicamente gli apprendimenti degli studenti;
- valutare anche il comportamento come parte integrante della valutazione complessiva;
- innovare gli esami di Stato, il primo a 14 anni, il secondo a 19, con prove di istituto, per garantire la piena autonomia didattica e prove nazionali per la verifica del raggiungimento degli standard nazionali e per il valore legale dei titoli rilasciati;
- valutare, attraverso un servizio nazionale, la qualità complessiva del servizio e degli apprendimenti;
- valorizzare la formazione degli insegnanti, attraverso corsi di laurea specialistica, con accesso programmato e subordinati al possesso di determinati requisiti, seguiti da specifiche attività di tirocinio;
- sviluppare l'istruzione e formazione tecnica superiore;
- riorganizzare e potenziare il settore dell'educazione degli adulti.

La legge delega in questione prevede uno specifico piano finanziario pluriennale di sostegno all'attuazione della riforma comprendente anche finanziamenti a sostegno dell'educazione degli adulti e dell'Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts).

Gli interventi avviati o realizzati nel 2002 sono finalizzati prioritariamente a migliorare l'occupabilità e a sviluppare l'imprenditorialità attraverso l'innalzamento del livello culturale e professionale dei giovani e degli adulti, con un significativo rafforzamento soprattutto delle competenze di base, ivi comprese quelle linguistiche e tecnologiche.

12. Nuovi fondi o riattribuzione di vecchi fondi a beneficio di nuovi settori formativi

Il Fse per il sessennio 2000-2006¹⁹ finanzia, nelle Regioni del Centro-nord e del Sud, tipologie di intervento innovative, sia per quanto riguarda la formazione degli adulti (formazione continua e formazione/educazione permanente) che dei giovani, grazie all'istituzione di nuove tipologie formative in alternanza, come l'apprendistato e il tirocinio formativo (vedi paragrafo 8), che non solo facilitano l'ingresso nel mondo del lavoro, ma anche, attraverso momenti di apprendimento esterni all'azienda, garantiscono che il giovane acquisisca competenze di base e competenze trasversali indispensabili per l'esercizio del diritto di cittadinanza attiva.

Per quanto riguarda l'andamento degli impegni e dei pagamenti relativi agli Assi e Misure del Qcs Obiettivo 3 e del Qcs Obiettivo 1 più direttamente interessati dal lifelong learning, si fa riferimento alle tabelle 1.1 e 1.2 nel paragrafo 1.2.

In questo paragrafo si illustrano le caratteristiche delle Misure Programmi operativi delle Regioni che, finalizzate in modo specifico all'educazione e formazione permanente, sono state introdotte per la prima volta dal Fse 2000-2006. Non essendo ancora in possesso dei dati fisici dell'andamento delle Misure²⁰, l'analisi si basa sulla programmazione attuativa (analisi dei bandi) ed è finalizzata ad individuare le tipologie di intervento previste dalle Regioni

La Misura relativa all'educazione e formazione permanente è stata messa a bando da 13 amministrazioni dell'Obiettivo 3 e da 7 dell'Obiettivo 1, nel periodo 2000-2002²¹. Nella programmazione attuativa, le Regioni e/o Province hanno privilegiato le seguenti tipologie di progetto²²:

- attività di orientamento e consulenza alle persone;
- formazione all'interno dell'obbligo formativo (percorsi scolastici e formativi);
- aggiornamento culturale per giovani e adulti;

¹⁹ Nel I capitolo, tav. 1.1, sono evidenziati quali assi e misure specifici nel Qcs Obiettivo 3 e nel Qcs Obiettivo 1 sono più direttamente interessati al lifelong learning.

²⁰ I risultati della valutazione di metà percorso del Qcs Obiettivo 3, di cui è responsabile la Struttura nazionale di valutazione Fse dell'Isfol, sono previsti per il mese di settembre.

²¹ In Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse, L'analisi della programmazione attuativa 2000-02, aprile 2003, n.p.

²² Elaborazione Isfol, Struttura nazionale di valutazione Fse, Banca dati bandi. Sono state prese in considerazione le tipologie di progetto e di azione ricavate dai bandi 2000-2002, presenti in almeno 2 Regioni.

- aggiornamento delle competenze tecnico-professionali, rivolto agli adulti;
- formazione finalizzata al reinserimento lavorativo;
- formazione continua;
- incentivi finanziari alle persone per la formazione;
- costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli nel campo della formazione permanente;
- qualificazione dell'offerta formativa, attraverso il potenziamento delle strutture degli enti attuatori;
- formazione congiunta formatori, tutor, ecc.;
- monitoraggio e valutazione;
- assistenza tecnica alla programmazione.

Le tipologie di progetto messe in atto dalle Regioni coprono tutti i segmenti del lifelong learning: dalla consulenza/orientamento, all'obbligo formativo; da interventi di aggiornamento culturale rivolti agli adulti, alla formazione sul posto di lavoro; dalla formazione/aggiornamento degli operatori, ai voucher formativi. Né mancano azioni di sistema, quali il monitoraggio e la valutazione, la sperimentazione di prototipi e modelli in fatto di lifelong learning, il supporto alla programmazione.

Per quanto riguarda i destinatari, si tratta in ugual misura, di occupati e disoccupati a cui è richiesto l'assolvimento dell'obbligo formativo.

Nel segmento dell'educazione degli adulti nel sistema d'istruzione, si segnala la riattribuzione di fondi ai Ctp. Complessivamente, nel periodo 1998-2001, il finanziamento è stato pari a euro 47.386.106,29.

Analogamente, nello stesso periodo, i corsi di Ifts hanno beneficiato di finanziamenti statali pari ad euro 206.729.661,78 e di finanziamenti regionali per un totale di euro 98.654.469,68.

Nella tabella che segue (tab. 12.1) sono riportati gli andamenti della spesa del Pon "La scuola per lo sviluppo", (le misure citate successivamente nel paragrafo sono evidenziate in grassetto) che segnalano una buona performance delle misure 6 e 7, destinate all'orientamento di giovani e adulti.

Tabella 12.1 - Riepilogo programmato – impegnato nel periodo 2000 – 2002 per Azioni del Programma operativo nazionale "La scuola per lo sviluppo"

<i>Misura/azione</i>	<i>Programmato 2000-2006 (a)</i>	<i>Impegnato 2000-2002 (b)</i>	<i>% Impegnato/programmato (b)/(a)</i>
Misura 1	251.870.000,00	107.342.062,71	42,62
Misura 3	171.733.000,00	45.759.919,95	26,65
Misura 5	25.882.000,00	7.790.545,74	30,10
Misura 6	48.709.000,00	17.077.092,05	35,06
Misura 7	56.677.000,00	21.597.762,18	38,11
Misura 8	11.903.000,00	4.557.939,93	38,29
<i>Totale Fse</i>	<i>566.774.000,00</i>	<i>204.125.322,56</i>	<i>36,02</i>
Misura 2	125.854.000,00	90.359.160,66	71,80
Misura 4	25.778.000,00	6.687.221,84	25,94
<i>Totale Fesr</i>	<i>151.632.000,00</i>	<i>97.046.382,50</i>	<i>64,00</i>
<i>Totale Fse</i>	<i>566.774.000,00</i>	<i>204.125.322,56</i>	<i>36,02</i>
<i>Totale Fesr</i>	<i>151.632.000,00</i>	<i>97.046.382,50</i>	<i>64,00</i>
<i>Totale complessivo</i>	<i>718.406.000,00</i>	<i>301.171.705,06</i>	<i>41,92</i>

Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

13. Iniziative per stimolare l'investimento privato

Per quanto riguarda le iniziative volte a stimolare l'investimento privato in formazione, si rimanda al paragrafo 9 e, in particolare, alla legge n. 236/1993 e alla legge n. 383/2001, art. 4 (Tremonti bis). Quest'ultima ha introdotto agevolazioni alle aziende che investono in formazione per cui, attraverso la defiscalizzazione, l'amministrazione finanziaria dello Stato premia le imprese che investono nella formazione dei propri dipendenti. Tale strumento non è comunque, più attivo dal 1 gennaio 2003.

14. Esempi di partenariato pubblico/privato

Un esempio significativo di partenariato pubblico/privato è costituito dal protocollo d'intesa tra il Miur e la Confindustria. Nel luglio 2002 è stato siglato il rinnovo di tale protocollo, con il quale le parti si impegnano a sostenere e sviluppare iniziative di consultazione permanente ed a ricercare e sperimentare modelli sulle problematiche relative al miglioramento dei livelli qualitativi del sistema di istruzione e formazione, nelle seguenti aree tematiche:

- la qualità del servizio scolastico;
- le azioni di supporto all'autonomia delle istituzioni scolastiche statali e paritarie;
- l'orientamento scolastico pre e post-universitario;
- l'innovazione del sistema scolastico e universitario, con particolare riguardo agli ordinamenti del settore scientifico e tecnico;
- l'educazione permanente degli adulti e in particolare la formazione continua e ricorrente dei lavoratori;
- l'istruzione e formazione tecnica superiore;
- l'alternanza scuola-lavoro;
- la formazione del personale della scuola;
- la formazione dei dirigenti dell'amministrazione centrale e periferica;
- la collaborazione tra scuole, università e imprese con particolare riferimento al Mezzogiorno;
- lo sviluppo delle nuove tecnologie educative a distanza;
- la valorizzazione delle scuole paritarie e delle università non statali legalmente riconosciute;
- la partecipazione ai programmi comunitari.

Da segnalare le intese in fatto di programmazione, progettazione e definizione di azioni comuni fra il sistema dell'istruzione e quello della produzione e del lavoro, con specifico riguardo ai distretti industriali, i patti territoriali e i contratti d'area.

CAPITOLO V FACILITAZIONE DELL'ACCESSO ALLE OPPORTUNITÀ DI APPRENDIMENTO

Sintesi capitolo

Tra gli ostacoli che impediscono l'accesso alle opportunità di apprendimento vengono presi in considerazione, nel paragrafo 15, quelli di natura socio-culturale. In particolare vengono illustrate le misure attivate dal Miur verso utenti stranieri e persone residenti nelle aree a rischio di esclusione sociale. Nel paragrafo 16 viene citato il Piano nazionale per l'inclusione 2001-2003 che inquadra le misure di promozione del lifelong learning tra gruppi svantaggiati in una dimensione strategica di più ampio respiro. Quindi si riportano le tipologie di progetto più significative attivate attraverso Misure dei Programmi operativi regionali, identificate attraverso l'analisi dei bandi regionali e provinciali. Si citano inoltre le Misure e le Azioni a titolarità del Miur, rivolte alle donne e ai soggetti deboli (paragrafo 16). Uno strumento efficace per potenziare le competenze trasversali del target group che si trova fuori dai sistemi formali è rappresentato dal Programma comunitario Gioventù. Analogamente, tra le misure destinate ad aumentare la partecipazione dei giovani che si trovano fuori dal sistema formale si annoverano quelle del sistema di istruzione dedicate alla prevenzione e al recupero della dispersione scolastica, come la costituzione dei Centri risorse e il progetto "Educazione alla legalità". Si cita, inoltre, il progetto destinato alla formazione dei militari di leva "Euroformazione" (paragrafo 17). Un caso di azione mirata ad aumentare la partecipazione al lifelong learning da parte di cittadini/lavoratori anziani è rappresentato dall'iniziativa del Miur finalizzata ad alfabetizzare utenti over 50 sulle nuove tecnologie (paragrafo 18). Infine tra i servizi di orientamento, si citano quelli offerti dai Centri per l'impiego, i progetti rivolti anche alle famiglie, finanziati dal Programma a titolarità del Miur (paragrafo 19).

15. Misure adottate per migliorare l'accesso alla formazione e all'istruzione rimuovendo i possibili ostacoli

In questo paragrafo vengono illustrate alcune misure finalizzate a rimuovere gli ostacoli, di natura socio-economica e culturali, che impediscono ad alcuni target group di accedere a percorsi d'istruzione e formazione.

Tra le misure adottate del Miur, negli anni 2000-2002, si segnalano iniziative rivolte ad utenti stranieri e progetti finalizzati all'integrazione scolastica e all'inclusione sociale di utenze svantaggiate socialmente e economicamente.

Innanzitutto va segnalato che la normativa relativa al sistema di istruzione prevede l'inserimento nelle scuole ordinarie statali e non statali di alunni in condizione di handicap e di alunni stranieri.

I dati sintetici relativi all'anno scolastico 2001-2002 sugli alunni in situazione di handicap, nonché sugli alunni stranieri sono riassunti nella tabella che segue (tab. 15.1).

Tabella 15.1- Distribuzione degli alunni stranieri e degli alunni portatori di handicap nei livelli scolastici (scuole statali e non statali) - Anno scolastico 2001-2002

<i>Tipo di scuola</i>	<i>Alunni stranieri</i>	<i>Alunni con handicap</i>
Dell'infanzia	36.823	13.540
Elementare	76.662	57.251
Secondaria I grado	44.219	46.298
Secondaria II grado	24.063	21.559
<i>Totale</i>	<i>181.767</i>	<i>138.648</i>

Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

L'evoluzione dell'educazione degli adulti, con particolare riferimento ai cittadini stranieri frequentanti le attività dei centri territoriali nell'anno scolastico 2001-2002, è esplicitata nella tabella che segue (tab. 15.2).

Tabella 15.2 - Adulti iscritti ai corsi dei Centri territoriali permanenti, per continente di provenienza e finalità dei corsi (anno scolastico 2001-2002)

<i>Continente di provenienza</i>	<i>Finalità dei corsi</i>			<i>Totale</i>
	<i>Alfabetizzazione di base</i>	<i>Integrazione linguistica</i>	<i>Alfabetizzazione funzionale</i>	
Europa (paesi UE)	478	1.570	764	2.812
Europa (non UE)	4.748	8.027	3.020	15.795
Africa	9.460	16.395	3.860	29.715
America	3.300	5.623	1.889	10.812
Asia	4.672	11.188	1.751	17.611
Oceania	8	52	13	73
Apolidi	--	--	<u>1</u>	1
Totale				76.819

Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Sempre per quanto riguarda l'integrazione di utenti stranieri, il Miur ha promosso e sostenuto, a livello nazionale, molteplici progetti finalizzati all'accoglienza e all'integrazione scolastica di alunni e alunne provenienti da altri Paesi, in particolare:

- sono stati realizzati, in collaborazione con le università, dei corsi di formazione in servizio, della durata di 80 ore, destinati ai docenti della scuola dell'obbligo–elementare e media di primo grado – sull'insegnamento dell'italiano ad alunni non italofofoni; essi hanno previsto, attraverso la metodologia della ricerca-azione, attività di sperimentazione guidate presso le scuole di appartenenza dei docenti in formazione, quindi sono stati coinvolti gli alunni, italofofoni e non, di un numero considerevole di classi. I corsi realizzati nelle città dove più alto è il numero degli immigrati sono stati 18 negli anni 2000-2001 e 22 negli anni 2001-2002. I docenti formati in didattica dell'italiano come lingua seconda sono stati circa 1.800;
- sono state assegnate delle risorse aggiuntive per incrementare il fondo d'istituto delle scuole collocate in zone a forte processo migratorio per sostenere l'attività del personale impegnato a favorire l'accoglienza e l'integrazione degli alunni e degli adulti provenienti da altri Paesi e, in particolare, dei docenti impegnati nell'insegnamento della lingua italiana;

- sono stati promossi e sostenuti specifici interventi per l'attivazione di reti fra scuole per la diffusione di esperienze e lo scambio di documentazione e materiali e di reti istituzionali e interistituzionali sul territorio per realizzare iniziative locali mirate a favorire l'accoglienza e l'inserimento degli alunni stranieri, minori e adulti, nonché la diffusione dell'educazione interculturale rivolta a tutti gli studenti e alle loro famiglie.

Attualmente è in atto un'indagine conoscitiva sulle iniziative assunte dagli Uffici scolastici regionali. A tali Uffici, in questi ultimi due anni – 2002 e 2003 – viene demandata la scelta di interventi specifici basati sui particolari bisogni delle realtà locali.

Per quanto riguarda interventi rivolti ad utenze svantaggiate dal punto di vista socio-economico, si segnalano altre iniziative del Miur, finanziate attraverso la Misura 4 “Infrastrutture per l'inclusione scolastica e l'integrazione sociale”, del Pon “La scuola per lo sviluppo” (Fesr). Tale Misura ha lo scopo di creare, nelle aree a rischio di esclusione e di emarginazione sociale, degli ambienti attrezzati che, dedicati prevalentemente ma non esclusivamente a studentesse e studenti, consentano di offrire, in collaborazione con Regione, Enti locali e articolazioni territoriali del Miur, ma anche attraverso reti di scuole e di altre istituzioni socio-culturali, pubbliche e private, nuove opportunità di formazione, formale e informale, di socializzazione, di ricerca e di orientamento anche in rapporto al mondo del lavoro. La Misura è articolata in due Azioni:

- Azione 4.1: Centri risorse contro la dispersione scolastica e la frammentazione sociale in aree metropolitane;
- Azione 4.2: Centri risorse contro la dispersione scolastica e l'esclusione sociale in aree periferiche e isolate.

I Centri risorse istituiti nell'ambito della precedente programmazione (1994-1999) sono stati 39; negli anni 2001 e 2002 ne sono stati autorizzati altri 30 di cui 9 con l'azione 4.1 e 21 con l'azione 4.2. Inoltre, negli anni 2002, 2002 e 2003 sono state completate le infrastrutture presso 37 Centri già istituiti.

Al momento, sono in atto le valutazioni dei progetti presentati da istituzioni scolastiche che hanno proposto la propria candidatura in seguito all'avviso emanato nel giugno 2002 con l'intento di istituire nuovi Centri risorse nelle aree urbane e provinciali che ne sono sprovviste. Nella tabella che segue (tab. 15.3) si riportano il numero dei Centri distribuiti per Regione.

Tabella 15.3 – Numero di Centri risorse istituiti attraverso la Misura del Programma operativo nazionale "La scuola per lo sviluppo" per tipologia di azione e Regione

<i>Regione</i>	<i>Numero di Centri risorse istituiti</i>			
	<i>Programmazione</i>	<i>Azione 4.1 del</i>	<i>Azione 4.2</i>	<i>Totale</i>
	<i>1994-1999</i>	<i>Pon 2000-2006</i>	<i>del Pon</i> <i>2000-2006</i>	
<i>Basilicata</i>	2			2
Calabria	4	2	2	8
Campania	8	1	3	12
Puglia	9	1	4	14
Sardegna	4		4	8
Sicilia	12	5	8	25
<i>Totale</i>	<i>39</i>	<i>9</i>	<i>21</i>	<i>69</i>

Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

16. Misure destinate alla promozione del lifelong learning tra gruppi a maggior rischio di esclusione

Il Piano nazionale per l'inclusione 2001-2003 costituisce un importante strumento per la programmazione e la pianificazione delle attività rivolte alle cosiddette "fasce deboli" della popolazione, perché inquadra le misure di promozione del lifelong learning tra gruppi svantaggiati in una dimensione strategica di più ampio respiro. Il Piano, tra gli strumenti finalizzati alla promozione dell'occupazione annovera l'apprendistato, l'Ifts, i Centri risorse contro la dispersione scolastica ed i Centri per l'inclusione e l'integrazione in aree periferiche. L'attuazione delle politiche trasversali di inclusione è rimessa, tra l'altro, allo sviluppo dei Centri per l'impiego, alla costituzione dei Centri permanenti per l'educazione degli adulti, agli interventi di sostegno al reddito, alle misure di sostegno alle responsabilità familiari ed allo sviluppo dell'area dei servizi e dell'economia sociale. Nel riquadro 16.1 sono illustrate le caratteristiche del Piano²³.

²³ Cfr Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse, *Rapporto sulle condizioni di valutabilità del Qcs Obiettivo 3 Fse 2000-2006*, maggio 2002, n.p.

Riquadro 16.1 - Il Piano nazionale per l'inclusione sociale

Il Piano nazionale per l'inclusione sociale

- Il Piano nazionale per l'inclusione (giugno 2001) delinea il quadro di riferimento generale delle politiche sociali operanti a livello nazionale fino al 2003.
- Tra i principi chiave e le innovazioni evidenziate dal Piano rientrano: il superamento dell'ottica assistenziale delle politiche di inclusione, la prospettiva di uno sviluppo integrato del sistema sociale, il processo di decentramento delle politiche sociali, l'approccio multidimensionale ed il ruolo delle attività di monitoraggio e valutazione quale strumento di *policy*.
- Il Piano è molto complesso, da un lato, perché il disegno generale attinge a diversi piani già esistenti a livello nazionale (ad esempio: il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali previsto dalla l. 328/2000, il Piano sanitario, il Piano d'azione nazionale per l'occupazione, il Piano per l'educazione) e settoriale (Programma d'azione per le politiche di superamento dell'handicap, Piano di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza); dall'altro, perché rimanda per l'attuazione di questi obiettivi generali alle scelte operate a livello locale attraverso i Piani regionali ed i Piani di zona elaborati dai Comuni.
- Le misure enunciate per la lotta all'esclusione sociale riguardano quattro aree prioritarie di intervento: la promozione dell'occupazione e le politiche trasversali di inclusione; la promozione della partecipazione alle risorse, ai beni ed ai servizi; la prevenzione dei rischi di esclusione; gli interventi per le persone più vulnerabili.
- La gestione delle politiche sociali chiama in causa l'insieme degli attori da esse interessati, organizzati secondo i principi di *sussidiarietà* e di *federalismo solidale*. Ciò significa che lo Stato tende ad assumere il ruolo di indirizzo, controllo e monitoraggio delle politiche nazionali, mentre alle Regioni spetta il ruolo della programmazione territoriale, alle Province quello di analisi dei bisogni locali, ai Comuni la progettualità territoriale. La gestione e l'offerta di servizi pubblici è invece demandata a soggetti pubblici, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, fondazioni bancarie, imprese sociali ed altri soggetti privati, in qualità di soggetti di progettazione e realizzazione concertata.
- Il Piano nazionale per l'inclusione presenta un set di indicatori strutturali per la valutazione delle politiche sociali, propedeutico anche alla prevista costruzione di un sistema centrale di monitoraggio di tali politiche, ed individua delle buone prassi evidenziando le loro caratteristiche peculiari.

Tra le misure rivolte a gruppi a rischio di emarginazione sociale e culturale, cofinanziate dal Fse sia nelle regioni del Centro-nord che del Sud, si segnalano gli interventi a favore di migranti, detenuti, portatori di handicap, fasce deboli in genere e delle donne.

Tali Misure sono state messe a bando, nel periodo 2000-2002, da 15 amministrazioni del Centro-nord e da 6 del Sud²⁴. Riportiamo di seguito le principali tipologie di progetto desunte dall'analisi dei bandi regionali e provinciali:

- incentivi alle imprese per l'occupazione - aiuti all'assunzione di utenze svantaggiate,
- percorsi integrati per l'inserimento - reinserimento lavorativo di disabili e gruppi svantaggiati;
- percorsi individuali di formazione iniziale superiore o permanente assistita;
- work experience e tirocini per soggetti svantaggiati;
- formazione finalizzata all'inserimento lavorativo;
- incentivi alle persone per il lavoro autonomo;
- formazione all'interno dell'obbligo formativo;
- progetti finalizzati al consolidamento e miglioramento di un sistema integrato di servizi;
- formazione finalizzata all'alfabetizzazione;
- formazione post-obbligo formativo e post-diploma;
- orientamento e consulenza;
- misure di accompagnamento.

La maggior parte delle tipologie di progetto evidenziate sono riconducibili ad interventi rivolti alle persone sostenuti da servizi di accompagnamento.

Per quanto riguarda i destinatari, si segnala, rispetto al precedente periodo di programmazione 1994-1999, un ampliamento della platea degli utenti potenziali. La categoria prevalente è ancora costituita dai disabili (il Fse supporta l'attuazione della legge n. 68/1999 sul collocamento obbligatorio), ma è aumentato il numero degli extracomunitari e delle minoranze etniche; altrettanto consistente la partecipazione di tossicodipendenti, ex tossicodipendenti e detenuti.

²⁴ In Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse, L'analisi della programmazione attuativa 2000-02, aprile 2003, n.p.

Per quanto riguarda le Misure dei Por finalizzate alle pari opportunità, messe a bando da tutte le Amministrazioni nel periodo 2000-2002, si riportano le principali tipologie di progetto²⁵:

- formazione finalizzata al reinserimento lavorativo;
- supporto alla qualificazione dei sistemi di governo;
- sostegno e servizi alla persona per consentire alle donne l'accesso e la permanenza sul mercato del lavoro;
- voucher formativi;
- contributi finanziari alle donne madri in condizioni di particolare disagio sociale;
- sostegno allo svolgimento di impegni familiari;
- bilancio di competenze e percorsi formativi mirati;
- sostegno a donne extracomunitarie per uscire dalla clandestinità;
- implementazione di competenze nel settore dei Tic;
- orientamento, informazione, sensibilizzazione alle opportunità lavorative;
- progetti integrati di creazione d'impresa;
- innovazione di modelli organizzativi e implementazione dei servizi secondo i principi della conciliazione;
- aggiornamento, qualificazione e riqualificazione;
- iniziative di formazione continua a iniziativa individuale;
- network di imprenditrici;
- sensibilizzazione del contesto, delle parti sociali, del territorio e del sistema scolastico alle pari opportunità;
- affiancamento e tutoring alle donne che si inseriscono in una nuova modalità lavorativa;
- telelavoro, formazione a distanza, job sharing per favorire l'accesso alla formazione e al lavoro delle donne in situazioni particolari, come la maternità.

Si segnala come nelle Regioni del Centro-nord siano numerose le azioni di sistema, che riguardano soprattutto l'integrazione dei sistemi della formazione, dell'istruzione e del lavoro, il monitoraggio e la valutazione, il supporto per il trasferimento delle buone prassi. Nelle stesse Regioni sono frequenti le azioni di accompagnamento finalizzate a consentire alle donne la conciliazione tra il lavoro o la formazione e gli impegni familiari.

²⁵ Ibidem

Anche all'interno del Pon "La scuola per lo sviluppo" in tema di pari opportunità nell'ambito del lifelong learning, sono presenti Misure dedicate specificamente all'orientamento (vedi paragrafo 19), alla rimotivazione e all'acquisizione di competenze di base di donne in situazione di particolare disagio.

L'Azione 7.3, infatti, è finalizzata a favorire l'occupabilità delle donne, adulte e giovani adulte, attraverso l'accesso all'istruzione e l'acquisizione di competenze necessarie per esercitare una cittadinanza attiva nella società dell'informazione, obiettivi posti dalle politiche comunitarie sia in materia di occupazione che di coesione sociale. Con essa ci si propone, in particolare, di:

- orientare le donne alla cura di sé e alla costruzione consapevole di un progetto di vita;
- rimotivarle allo studio e al lavoro valorizzando capacità e competenze non formali ma anche il saper essere e il saper fare delle donne;
- recuperare le competenze di base e trasversali;
- sviluppare capacità, conoscenze, abilità strumentali e competenze che facilitino il reinserimento nel sistema formativo o la possibilità di progettarsi nel mondo del lavoro.

Da qui alcuni elementi qualificanti degli interventi previsti:

- realizzazione di percorsi di orientamento di genere attraverso il bilancio delle competenze;
- realizzazione di percorsi di istruzione di base e di riqualificazione culturale attraverso l'acquisizione di competenze coerenti con le vocazioni ed i bisogni riscontrati, con particolare riguardo agli ambiti delle conoscenze linguistiche, comunicative e relazionali, delle nuove tecnologie dell'informazione, della cultura di impresa, costantemente attente all'identità e alla differenza di genere;
- servizi in favore della promozione della partecipazione delle donne alle attività formative, in particolare l'assistenza a bambini, che potrà essere realizzata - in linea di massima - o nell'ambito del partenariato attraverso accordi con i Comuni che prevedano servizi rispondenti alle esigenze o utilizzando le ore di tirocinio/stage degli alunni e delle alunne delle classi terminali degli Istituti professionali per i servizi sociali o ricorrendo a servizi esterni;

- individuazione, ove possibile, di strategie per un reinserimento scolastico o formativo mediante l'individuazione di crediti formativi. A tal fine assumono rilievo gli accordi che potranno essere definiti con gli Enti locali e con i centri di formazione professionale per garantire un successivo inserimento in percorsi professionalizzanti riconosciuti dalla Regione;
- raccordo con istituzioni territoriali per il sostegno di iniziative di sviluppo locale, dove le donne possano essere protagoniste.

L'Azione è stata avviata nel 2002 con la realizzazione di 494 percorsi formativi che hanno coinvolto 5.934 donne adulte, anche appartenenti ad altre nazionalità, prevalentemente con nessuna o scarsa qualificazione o impegnate in attività superate dall'evoluzione dei contesti produttivi o prive, per aver lasciato precocemente gli studi, di conoscenze, abilità, strumenti operativi, competenze specifiche e trasversali, indispensabili per innestare autonomi processi di inserimento lavorativo e/o di riconversione.

Analizzando la gran parte di tali percorsi, si evidenzia che sono stati privilegiate le seguenti aree: cultura d'impresa, orientamento al lavoro, micro- professionalità (156 percorsi), tecnologie informatiche (142 percorsi), area giuridico-economica (32 percorsi), altro (27 percorsi).

Il Miur attraverso il Pon "La scuola per lo sviluppo" persegue obiettivi di riqualificazione/rimotivazione dei soggetti più deboli, anche attraverso attività di promozione e sostegno nei confronti dei diversi soggetti – docenti, dirigenti scolastici, alunni, genitori, personale amministrativo - che operano nella scuola o che collaborano e interagiscono per facilitare l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione da parte di tutti i cittadini.

A partire dall'anno scolastico 1999-2000, il Miur sostiene anche con compensi accessori al personale scolastico (dirigenti, docenti impegnati nei progetti per l'intero orario settimanale di insegnamento, al responsabile amministrativo e al restante personale coinvolto), previsti nel Contratto collettivo nazionale del comparto scuola 1998-2001, gli interventi – di durata pluriennale - di contrasto alla dispersione scolastica e di miglioramento del successo formativo progettati dalle scuole situate nelle aree definite a rischio sulla base del tasso di dispersione scolastica sensibilmente superiore alla media nazionale e del tasso di criminalità giovanile.

Per l'anno in corso, nonostante l'avvenuta scadenza del Contratto del personale della scuola sopra indicato, il Miur ha fornito agli Uffici scolastici regionali le indicazioni operative per la prosecuzione delle attività.

Gli interventi, realizzati dal 2000 al 2002 a sostegno delle scuole collocate in aree a rischio di devianza sociale e criminalità minorile, e che il Miur ha sostenuto anche con azioni di monitoraggio, supporto e valutazione da parte di propri ispettori tecnici, hanno coinvolto gli alunni e le alunne di 476 istituzioni scolastiche, distribuite su 48 Province di 14 Regioni e di 4 aree metropolitane di Genova, Milano, Roma, Torino. Dagli esiti della valutazione intermedia, realizzata sulle attività svolte nei primi due anni del triennio, è emerso che in metà delle scuole l'attuazione del progetto ha migliorato la situazione di partenza, ha innescato processi che hanno aumentato la qualità del servizio educativo o ha rafforzato processi già in atto. La maggioranza delle scuole dove gli indicatori segnano i livelli più alti è collocata nel Centro e nel Nord del Paese, ossia nelle aree dove comunque è più profonda e diffusa la sensibilità dei cittadini e delle amministrazioni alla qualità delle politiche sociali; la percentuale di esito positivo decresce man mano che da Nord si scende a Sud e nelle isole, dove emergono delle difficoltà connesse alle diverse situazioni socio-culturali di partenza delle diverse regioni italiane. Infatti, proprio il rapporto con il territorio e la capacità di interagire con altri soggetti esterni alla scuola rappresentano i più comuni punti deboli, fonte di maggiore rischio per il successo di questo tipo di interventi.

17. Misure destinate ad aumentare la partecipazione dei giovani che si trovano fuori dal sistema formale e/o misure per altri segmenti di età

La direttiva del Ministro del Miur del febbraio 2003, richiamando le attuali riforme tra cui quella del sistema scolastico nazionale, considera tra le priorità, oltre allo sviluppo delle tecnologie multimediali e agli interventi finalizzati allo sviluppo dell'istruzione per la formazione tecnica superiore e per la formazione degli adulti, “le misure volte a prevenire il disagio giovanile per assicurare la piena realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione”.

Le risorse del Fesr nel Programma operativo del Miur sono destinate a supportare gli interventi finanziati dal Fse nei progetti destinati alle aree caratterizzate da un alto livello di disagio sociale.

Grazie al Fesr le scuole si sono dotate di infrastrutture e tecnologie per favorire attività di laboratorio molto più attraenti per i giovani e molto più stimolanti per apportare significative trasformazioni nella pratica dell'insegnamento e nella ricerca di nuove metodologie e tecniche didattiche trasferibili nelle diverse attività curricolari.

Alcune Misure, in particolare, sono specificatamente dedicate ai giovani che sono fuori dal sistema formale o che rischiano di uscirne precocemente. Si tratta, in particolare della Misura 3 Fse “Prevenzione della dispersione scolastica”, articolata nelle seguenti Azioni:

- Azione 3.1: “Prevenzione e recupero della dispersione scolastica di alunni della scuola di base nelle aree a massimo rischio di esclusione culturale e sociale”, destinata ad alunni e alunne a rischio di dispersione e a genitori degli alunni e delle alunne coinvolte nelle attività; essa prevede tre moduli rivolti di 50 ore ciascuno per gli alunni e un modulo di sensibilizzazione rivolto ai genitori;
- Azione 3.2: “Prevenzione e recupero della dispersione scolastica di alunni della scuola secondaria superiore e per il rientro dei giovani drop out”, appartenenti a gruppi deboli, anche privi di titolo di studio dell'obbligo, che intendono rientrare nella scuola o nella formazione;
- Azione 3.2b: “Interventi contro la dispersione scolastica e il disagio sociale da realizzarsi presso i Centri risorse contro la dispersione scolastica”, che prevede, all'interno di un progetto integrato, una pluralità di percorsi formativi rispondenti ai bisogni dall'area di riferimento del centro risorse, destinati ad alunni e alunne a rischio di dispersione, a giovani e giovani adulti e ad adulti fuori dal sistema formale dell'istruzione e della formazione, a genitori degli alunni coinvolti nelle attività.

Complessivamente, per la Misura 3, dal 2000 al 2002, gli utenti coinvolti sono stati 60.884 dei quali 31.481 maschi pari al 51,7%, e 29.403 femmine pari al 48,3%.

E' stata intrapresa nel 2002 un'analisi sul funzionamento dei Centri risorse realizzati nella programmazione attuale e nella precedente (1994-1999) al fine di potenziarne l'utilizzo e la fruibilità da parte di un più consistente numero di utenti. In collaborazione con i Centri risorse sono state individuate alcune linee di intervento finalizzate a garantire una maggiore integrazione delle attività con le esigenze del territorio, in funzione di un maggiore coinvolgimento di adulti e drop out esterni al circuito scolastico.

Attualmente ci si accinge ad varare 64 progetti che consentiranno di dotare le aree particolarmente deprivate di una struttura operativa capace di mettere a sistema tutti gli interventi contro l'emarginazione e l'esclusione sociale e di favorire l'uso ottimale delle risorse infrastrutturali create per contrastare la dispersione scolastica e la frammentazione sociale, potenziandone la funzione di luogo di accoglienza e orientamento, e di struttura di coordinamento ed integrazione fra scuola e territorio, fra scuola e mondo del lavoro, fra scuola e più ampio contesto sociale.

Il Miur inoltre ha promosso, al di fuori delle Misure sopra indicate, un progetto "Educazione alla legalità per la prevenzione e il recupero della dispersione scolastica e del disagio giovanile", finalizzato a sviluppare nelle giovani generazioni una cultura della cittadinanza attiva, partecipativa e consapevole per prevenire fenomeni legati alla dispersione scolastica e soprattutto alla devianza giovanile.

L'idea del progetto è nata dalla richiesta avanzata dal Ministero degli interni, Autorità di gestione del Pon "Sicurezza", di valutare un CD-Rom sulla cultura della legalità, prodotto per le scuole delle Regioni dell'Obiettivo 1.

Il CD-Rom ha fornito lo spunto per promuovere la progettazione di percorsi didattici realizzati da 69 scuole elementari, medie e superiori in rete con i Centri risorse di Napoli, Matera, Bari, Cagliari, Reggio Calabria e Messina. Le attività, avviate nel mese di gennaio 2002, si concluderanno nel mese di maggio 2003 con la presentazione di un volume che raccoglie la totalità delle esperienze e dei materiali prodotti.

All'interno del sistema di formazione professionale vengono promossi interventi specificamente rivolti a contrastare la dispersione scolastica. La Misura del Fse contro la dispersione scolastica, nel periodo 2000-2002, è stata messa a bando da 14 Amministrazioni del Centro-nord e da 6 del Sud.

Un'analisi delle principali tipologie di progetto evidenzia l'orientamento prevalente verso l'individualizzazione degli interventi: nel Centro-nord, tutte le Regioni hanno messo a bando interventi di orientamento, informazione, sensibilizzazione rivolti a giovani e ragazzi a rischio di espulsione dal sistema scolastico e/o formativo. Tra le azioni di sistema, si segnalano interventi rivolti agli operatori, finalizzati ad implementare competenze specifiche in fatto di dispersione scolastica. Per quanto riguarda la tipologia dei destinatari, nella maggior parte dei casi si tratta di giovani in obbligo scolastico o formativo.

Uno strumento efficace per favorire l'educazione non formale dei giovani è costituito dal Programma comunitario Gioventù. Attraverso le possibilità offerte dal programma, i giovani sviluppano forti capacità individuali mediante la partecipazione attiva e diretta alle iniziative da loro stessi ideate, preparate e realizzate.

La partecipazione attiva e diretta alle attività del programma e l'utilizzo di metodi di lavoro che favoriscono la discussione, il confronto, la conoscenza reciproca e l'aggregazione permettono ai giovani di accrescere le proprie conoscenze e competenze al di fuori dei sistemi di istruzione e di formazione formali, fornendo loro un'esperienza formativa che li prepara alla vita adulta e favorisce la loro integrazione nella società. I progetti realizzati nell'ambito del programma Gioventù sono quindi caratterizzati da un programma di formazione personale e sociale dei partecipanti.

La mobilità di gruppo (Scambi giovanili) offre un'opportunità unica di incontro tra gruppi di giovani. Gli scambi hanno una finalità pedagogica di apprendimento in un contesto informale e si possono realizzare sia con i Paesi che partecipano al programma sia con Paesi al di fuori dell'Europa, coinvolgendo gruppi di giovani provenienti da due o più nazioni. I gruppi hanno la possibilità di approfondire temi comuni, scoprire analogie e differenze e conoscere le reciproche culture. Questo tipo di esperienza, che vede i giovani protagonisti, può servire a combattere pregiudizi e stereotipi negativi.

Il volontariato transnazionale (Servizio volontario europeo) offre ai giovani un'esperienza di apprendimento interculturale in un contesto informale, promuove la loro integrazione sociale e la partecipazione attiva. I giovani possono svolgere un'attività di volontariato all'estero per un periodo limitato che va da 6 a 12 mesi, lavorando come "volontari europei" in progetti locali in vari settori: dall'ambiente all'arte e alla cultura, alle attività sociali, allo sport e al tempo libero. Attraverso questa esperienza i giovani hanno l'opportunità di esprimere solidarietà verso gli altri e acquisire nuove competenze utili alla loro formazione personale.

Le Iniziative di gruppo offrono ai giovani la possibilità di sviluppare ed esprimere la loro creatività e il loro spirito d'iniziativa. Un gruppo di giovani può ideare e gestire un progetto a livello locale trattando temi e problematiche legati al mondo giovanile e di attualità in Europa. Inoltre, i giovani che hanno terminato il Servizio volontario europeo hanno la possibilità di mettere a frutto l'esperienza e le competenze acquisite durante il loro periodo di volontariato avviando un progetto di sviluppo professionale o personale.

In Italia il programma Gioventù è attuato e coordinato dall'Agenzia nazionale italiana gioventù che opera all'interno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale per il volontariato, l'associazionismo sociale e le politiche giovanili. Il programma Gioventù rappresenta per l'Italia, per la sua specificità e per il ruolo innovativo che svolge nell'attuazione delle politiche giovanili, un valido ausilio per le scelte e per gli interventi elaborati a favore dei giovani a livello nazionale e regionale.

Un progetto interessante per la sua capillarità e, quindi, possibilità di intercettare giovani che si trovano fuori dai sistemi formali di istruzione e formazione è il progetto Euroformazione. Per sostenere la partecipazione alle opportunità di apprendimento da parte dei giovani al di sotto dei 25 anni in servizio militare di leva o volontari in ferma breve, il Ministero della difesa ha dato avvio al Progetto Euroformazione Difesa, inserito nel Qcs per le politiche occupazionali giovanili in ambito comunitario, ed eletto al cofinanziamento del Fse per il periodo 1998-1999 procrastinato a tutto il 2000. Il budget finanziario del progetto è stato di 115 miliardi di lire, di cui 45 miliardi a carico del Ministero della difesa e 70 miliardi a carico del Ministero del lavoro (dicastero titolare della gestione a livello nazionale dei finanziamenti con Fse). A seguito dell'approvazione del nuovo Qcs per il periodo 2000-2006, che prevede il decentramento delle risorse comunitarie verso le Amministrazioni regionali, le azioni formative sono proseguite anche attraverso la definizione di progetti ad hoc a livello locale, che sono stati attivati in Puglia, Veneto, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia.

Obiettivo principale del progetto è di mettere a disposizione dei giovani alle armi validi strumenti di elevazione culturale e sociale, tesi a fornire loro un bagaglio di conoscenze utili per l'inserimento nel mondo del lavoro, contribuendo così al rafforzamento delle strategie del Governo in materia di occupazione giovanile. A tale fine sono previste le seguenti tipologie formative:

- formazione generalizzata mirata all'acquisizione delle competenze fondamentali: corsi di informatica ed inglese obbligatori sia per i militari di leva, che per i volontari in ferma breve; i corsi di informatica per i militari di leva prevedono la frequenza di un modulo di base (24 ore) mentre per i volontari in ferma breve è prevista la frequenza di 3 moduli di 40 ore ciascuno (di base, intermedio e avanzato); i corsi di inglese per i militari di leva prevedono la frequenza di un modulo di base (50 ore) mentre per i volontari in ferma breve è prevista la frequenza a 2 moduli di 112 ore ciascuno (di base e intermedio); per la partecipazione ai corsi viene data priorità al personale disoccupato iscritto al collocamento. Viene inoltre privilegiato il personale in possesso di un titolo di studio di livello più basso e quello proveniente da regioni geografiche con limitato sviluppo economico; al termine delle attività formative è rilasciato un attestato di frequenza ai soli frequentatori che superano il test finale dei rispettivi moduli;
- formazione avanzata volta all'approfondimento delle conoscenze: corsi di perfezionamento di informatica ed inglese ad adesione volontaria; i corsi di perfezionamento di informatica per i militari di leva prevedono la frequenza di un modulo intermedio (18 ore), di un modulo avanzato (18 ore), e di un modulo aggiuntivo per il conseguimento dell' European Computer Driving Licence (Ecdl) (72 ore) mentre per i volontari in ferma breve è prevista la frequenza del solo modulo aggiuntivo; i corsi di perfezionamento in inglese per i militari di leva prevedono la frequenza ad un modulo intermedio (50 ore) e ad un modulo avanzato (80 ore). Per i volontari in ferma breve è prevista la frequenza al solo modulo avanzato; l'ammissione ai corsi è per coloro che hanno già superato la verifica del corso di base, con priorità al personale appartenente alle fasce sociali meno scolarizzate e proveniente da regioni geografiche con limitato sviluppo economico; al termine delle attività è previsto un attestato di frequenza rilasciato ai soli frequentatori che superano il test finale dei rispettivi moduli; inoltre, previo superamento dei sette esami previsti per l'Ecdl, viene rilasciato un attestato di qualifica a cura dell'Associazione italiana calcolo automatico (Aica);
- formazione professionale tesa a fornire una qualificazione specifica per la formazione di 16 profili professionali. I corsi, la cui partecipazione è volontaria sia per i militari di leva sia per i volontari in ferma breve, prevedono 100 ore di attività teorica e 500 ore di attività pratica.

Sono rivolti al personale con precedenti di mestiere, prioritariamente selezionato tra gli appartenenti alle fasce sociali meno scolarizzate ed ai disoccupati iscritti al collocamento; al termine delle attività formative è previsto il rilascio di un attestato di qualifica professionale a cura delle Regioni all'interno delle quali opera il Centro di formazione (valido a livello europeo);

- formazione imprenditoriale mirata all'orientamento per l'avviamento di attività imprenditoriali. Il corso, a partecipazione volontaria, è organizzato in 3 moduli rispettivamente di 12, 6 e 60 ore ed è dedicato ai giovani di leva che intendono avviare un lavoro autonomo ed agli aspiranti imprenditori anche laureati/diplomati. Al termine delle attività formative viene rilasciato un attestato di frequenza.

Dal 1 luglio 1998 al 1 marzo 2003 sono stati realizzati, in totale, 15.364 corsi in 152 caserme con un coinvolgimento complessivo di 208.742 allievi.

18. Misure destinate ad aumentare la partecipazione al lifelong learning di lavoratori/cittadini anziani che non hanno conseguito un titolo di post-obbligo scolastico

Per tali misure si rimanda al paragrafo 2.6 (Ctp e corsi finalizzati al conseguimento di un titolo a livello d'istruzione di II grado)

All'interno dei Ctp e in collaborazione con le agenzie presenti nei territori, il Miur nel corso del corrente anno sta progettando un programma di alfabetizzazione tecnologica a favore degli anziani, al fine di favorire non solo l'acquisizione di competenze tecnologiche ma anche un consapevole utilizzo di tali competenze rispetto ai propri bisogni ed interessi.

I percorsi sono articolati secondo una struttura flessibile e rispondente agli interessi specifici espressi dall'adulto. Tale struttura si caratterizza per i seguenti aspetti:

- fase di accoglienza, intesa come processo che colloca l'adulto al centro dell'esperienza formativa per renderlo protagonista del proprio percorso di apprendimento e di integrazione;
- fase di accompagnamento durante i percorsi, che si caratterizza nella predisposizione di vere e proprie azioni mirate ad orientare, attraverso l'acquisizione delle competenze informatiche, la persona anziana a utilizzare dette competenze secondo i propri bisogni ed interessi.

I punti essenziali del programma sono costituiti da:

- approfondimento delle motivazioni e degli interessi dei partecipanti;
- programmazione dei rapporti di rete con il territorio;
- definizione del progetto formativo;
- azioni didattiche;
- tutoraggio, quale strumento necessario di supporto alla realizzazione del percorso educativo;
- negoziazione e stipula del patto formativo.

19. Sviluppo di servizi di orientamento per specifici target group finalizzati a motivare verso l'apprendimento

In Italia sono presenti e capillarmente diffuse nel territorio strutture pubbliche e private che effettuano servizi di orientamento professionale, formativo, attitudinale e/o attività di bilancio di competenze, rivolti a tutte le tipologie di utenza. A livello di servizi pubblici, oltre ovviamente alle singole unità scolastiche, forniscono servizi di orientamento molti Centri di formazione professionale, il sistema degli sportelli Orientagiovani e i Centri per l'impiego.

Segnaliamo di seguito alcune iniziative di orientamento rivolte a specifici target group interessanti nella prospettiva di lifelong learning.

Le Misure/Azioni del Pon “La scuola per lo sviluppo” destinate agli adulti – 6.1 -, alle adulte – 7.3 - e ai giovani che hanno abbandonato precocemente gli studi – 3.2b - prevedono delle risorse aggiuntive per la realizzazione di un percorso di orientamento personalizzato che consenta di facilitare la consapevolezza di sé, delle proprie competenze, capacità, abilità e conoscenze, acquisite in percorsi formali e non formali, per giungere alla costruzione di un personale progetto di vita e di lavoro nella prospettiva del lifelong learning.

Tale percorso ha interessato lo stesso numero dei destinatari e delle destinatarie dei progetti realizzati attraverso le azioni 6.1 e 7.3. A partire dal prossimo anno coinvolgerà tutti i destinatari delle attività già programmate dai Centri risorse nell'ambito dell'azione 3.2b.

Accanto a questa specifica azione di orientamento, all'interno della Misura dedicata alle pari opportunità di genere, sia l'Azione destinata alla formazione in servizio dei docenti e sia l'Azione destinata agli alunni delle Istituzioni scolastiche di istruzione secondaria di II grado, pongono l'accento sull'orientamento di genere e quindi sulla valorizzazione della diversità con l'obiettivo di contrastare la persistente esclusione delle donne da percorsi che conducono ad esiti professionali innovativi o di alto livello e di favorire scelte di studio e di lavoro non condizionate da stereotipi di ruolo sia maschile che femminili.

In particolare, uno degli obiettivi dell'Azione 7.1 “Formazione dei docenti e delle docenti sulle problematiche delle pari opportunità di genere” è “saper orientare alla specificità di genere e all'autostima, quindi a scelte scolastiche e formative che favoriscano l'inserimento consapevole nella vita attiva e nel mondo del lavoro”.

Anche alcuni obiettivi dell'Azione 7.2 "Iniziative di sostegno all'orientamento e allo sviluppo di competenze tecnico-scientifiche e di promozione dell'imprenditorialità" pongono l'accento sull'orientamento di genere come sviluppo di competenze, consapevolezze e comportamenti comunicativi e relazionali non stereotipati e sulla ricerca e sperimentazione di processi orientativi.

Si segnalano, inoltre, altri progetti finanziati dal Miur interessanti perché specificamente rivolti, oltre che ai giovani e ai ragazzi, anche alle loro famiglie. Si tratta del progetto "Le famiglie e le scuole orientano i ragazzi" e del progetto "Tekne"

Il progetto "Le famiglie e la scuola orientano i ragazzi", avviato nel corrente anno, intende rafforzare la collaborazione scuola-famiglia sul tema dell'orientamento, in modo da avere un'immediata ricaduta positiva sulle scelte che i giovani e le loro famiglie compiono in vista della prosecuzione degli studi e delle formazioni a conclusione dell'obbligo scolastico.

Le iniziative, volte alla sensibilizzazione ed al coinvolgimento dei genitori, puntano ad aiutare il giovane a scegliere come proseguire la propria formazione nei sistemi di istruzione e di formazione professionale ed apprendistato.

Il progetto "Tekne" è finalizzato a sviluppare competenze orientative tali da mettere studenti e famiglie in grado di scegliere consapevolmente un percorso Ifts. Il progetto propone alle scuole un itinerario articolato e flessibile, da sviluppare operativamente tenendo conto delle specificità del territorio e della rete locale delle collaborazioni, finalizzato a:

- orientare studenti e famiglie a scelte coscienti, promuovendo il senso critico e la capacità di valutazione;
- far conoscere la realtà economica, i settori produttivi e le figure professionali emergenti;
- presentare e pubblicizzare l'offerta formativa Ifts, anche attraverso una videocassetta prodotta in collaborazione con la Rai;
- stimolare procedure di autovalutazione del potenziale individuale, finalizzate a sviluppare capacità decisionali;
- formare studenti e famiglie per gestire con maggiore consapevolezza la fase di transizione post-diploma.

Sono state coinvolte circa 170 istituzioni scolastiche di dieci Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Friuli, Lazio, Puglia, Sardegna, Sicilia, Veneto); sono stati prodotti 14 progetti di orientamento destinati agli studenti e alle famiglie e altrettanti progetti di pubblicizzazione dei percorsi Ifts, con una ricognizione ragionata dei principali siti dedicati ai corsi Ifts.

Nel settore della formazione professionale, e nell'ambito dei nuovi Servizi per l'impiego, occorre ricordare come i servizi di orientamento lavorativo e formativo siano attribuiti, in base al d.l. n. 181/2000, ai Centri per l'impiego, presenti in numero di 526 in tutti Comuni italiani. I Centri svolgono attività di orientamento finalizzato anche a specifici target group (donne, lavoratori in mobilità, giovani in obbligo formativo, ecc.), sia individuali che collettive.

Complessivamente, nel corso del 2001, si è registrato un consistente aumento del numero di Centri per l'impiego che hanno attivato il servizio di orientamento, pur esprimendo un panorama assai differenziato per livello e modalità di offerta, raggiungendo il numero di 364, pari al 69,2% del totale osservato, con le realtà centro settentrionali che hanno conosciuto gli aumenti più consistenti – quantificabili attorno al 20 – 30% di Centri in più, che hanno attivato questo servizio – mentre più distanziato appare il Mezzogiorno²⁶.

Possiamo altresì osservare l'emergere dell'esigenza (come nel caso della Province di Treviso, di Matera e Potenza) di metter mano all'organizzazione degli uffici provinciali nella direzione di un sempre maggior coordinamento tra i settori del lavoro (o delle politiche attive del lavoro), della formazione, dell'orientamento e dell'obbligo formativo, dell'istruzione; questo può avvenire tanto attraverso la previsione di un coordinamento comune (una figura apicale comune, come nel caso delle province lucane) tra i diversi settori, quanto attraverso la costituzione di organismi di natura tecnica ("Osservatori") deputati al monitoraggio delle tendenze di fabbisogni di professionalità:

Nel riquadro 19.1 si illustra un progetto molto significativo, nell'ambito del tema trattato in questo paragrafo, messo in atto a livello provinciale.

²⁶ Isfol - Area Mercato del Lavoro, *Rapporto di monitoraggio dei Servizi per l'impiego*, 2002

*Riquadro 19.1 - "Il servizio S.T.A.G.E. attivato dalla Provincia di Firenze"****Il servizio S.T.A.G.E.***

Il servizio S.T.A.G.E. (Servizio tirocini formativi e di orientamento per giovani europei) viene offerto alle aziende interessate un pacchetto di servizi comprendente tanto un servizio di consulenza normativa e operativa alle aziende che sono interessate alla realizzazione di tirocini (prevedendo tra l'altro anche moduli per la formazione per i tutor aziendali), quanto un servizio di orientamento e selezione dei tirocinanti supportato da un data base per le offerte e le richieste dei tirocini.

Il servizio di orientamento presenta due aspetti diversi:

- quello del colloquio orientativo finalizzato all'emersione e alla consapevolizzazione dei fabbisogni e delle aspirazioni dell'utente alla luce dei suoi percorsi formativi e professionali;
- quello della messa in opera di un progetto individuale attraverso l'offerta di percorsi di inserimento lavorativo o di riqualificazione delle proprie competenze, siano essi tirocini, stage presso aziende, oppure corsi di formazione, ovvero iniziative volte alla creazione d'impresa. Si rinvergono a tal proposito una discreta gamma di iniziative che vedono protagonisti i Centri per l'impiego e le Province

CAPITOLO VI CREAZIONE DI UNA CULTURA DELL'APPRENDIMENTO

Sintesi capitolo

Non esistono misure specifiche per promuovere una percezione positiva dell'apprendimento. L'obiettivo di rimotivare giovani e adulti verso l'apprendimento è per così dire trasversale a tutti i segmenti formativi ed educativi. In particolare si ritiene che il settore cosiddetto non formale costituisca un potente volano per rimotivare l'utenza adulta ed anziana (paragrafo 20). La certificazione delle competenze si situa all'interno del processo di riforma dei sistemi di formazione e istruzione e si ritrova negli istituti più innovativi degli ultimi anni (Ifs, obbligo formativo, apprendistato). Il modello di certificazione delle competenze che vede un'articolazione in competenze di base, competenze trasversali e competenze tecnico-professionali ha attualmente larga diffusione nelle regioni italiane. Più complesso il riconoscimento delle competenze acquisite fuori dai contesti formali. Negli ultimi anni alcune tipologie formative (Eda, Ifs, obbligo formativo) si sono dotate di strumenti di riconoscimento di crediti formativi acquisiti sul lavoro. Si riporta, quindi, un progetto per l'Eda della Regione Piemonte finalizzato alla certificazione dei crediti formativi acquisiti nei settori non formale e informale (paragrafo 21).

20. Misure adottate per promuovere una percezione positiva dell'apprendimento in tutti i segmenti scolastici e formativi e anche tra le organizzazioni giovanili

Non esistono misure specifiche per promuovere una percezione positiva dell'apprendimento. L'obiettivo di rimotivare giovani e adulti verso l'apprendimento è per così dire trasversale a tutti i segmenti formativi ed educativi.

Valgano, in proposito, alcune considerazioni:

- tutte le attività di orientamento, consulenza formativa e bilancio di competenze (vedi paragrafo 19) contengono una componente di rimotivazione nei confronti di percorsi di apprendimento;
- le attività formative rivolte alle donne, alle fasce deboli, ai lavoratori in mobilità²⁷ hanno spesso conseguito l'effetto non previsto di indurre o migliorare una percezione positiva dei percorsi d'apprendimento, perché attraverso la valorizzazione delle proprie esperienze e competenze, si sono indotti processi di riposizionamento in una prospettiva di autoprogettualità;
- nell'educazione degli adulti erogata dai Ctp (vedi paragrafo 6), il momento dell'accoglienza costituisce una delle fasi che mirano a favorire il rientro in formazione degli adulti ed a progettare il percorso di formazione. È un'attività che si rivolge a tutti gli iscritti sia ai percorsi tradizionali di istruzione sia ai percorsi modulari di alfabetizzazione funzionale. Tale fase è finalizzata a:
 - verificare le caratteristiche individuali (titoli, esperienze, motivazioni) e il bisogno educativo/formativo;
 - definire un "Progetto di sviluppo personale" che consente di sottoscrivere il patto formativo;
 - accertare eventuali competenze già acquisite quali crediti per la determinazione dei percorsi individuali.

Più in generale si ritiene che soprattutto il settore non formale agisca da potente volano in fatto di rimotivazione verso percorsi di apprendimento. E' molto frequente che adulti e anziani che hanno partecipato a percorsi formativi siano indotti, negli anni successivi, a iscriversi ad altri corsi. Ciò spiega il successo delle università popolari e della terza età, che hanno visto, negli ultimi, crescere in maniera notevole i propri iscritti. Attualmente in Italia sono attive 741 sedi di università popolari e della terza età, che hanno avuto, nel 2000-2001, 180.132 iscritti²⁸.

²⁷ Valga per tutte l'indagine sui lavoratori in mobilità, realizzata dall'Isfol - Struttura di valutazione Fse nel 1997.

²⁸ L'informazione è desunta dal Censis, *36° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, 2002

Altri dati interessanti, a tale proposito, sono desumibili dall'ultimo censimento realizzato dalla Fivol (Fondazione italiana volontariato): nel 2001 si registra la presenza di 13.089 associazioni che dichiarano di effettuare interventi di tipo educativo-formativo, rivolti a giovani e adulti, di cui 1.100 come attività prevalente. L'utenza, dichiarata solo dalle associazioni che svolgono attività di tipo "aula", ammonta a un migliaio di unità nell'anno di rilevazione. Le tipologie d'intervento sono così distribuite:

- attività di sensibilizzazione (ambiente, diritti umani, ecc.), effettuata dal 44,4% delle associazioni;
- educazione permanente, dal 40,1%;
- iniziative di socializzazione e aggregazione per utenza svantaggiata, dal 47,2%.

E' interessante sottolineare come la quota delle associazioni che si occupano di formazione-educazione sia di costituzione relativamente recente (le più anziane nascono intorno alla metà degli anni 80), rispetto alle altre di carattere più tradizionale, finalizzate all'assistenza alle persone (anziani, disabili, bambini, ecc.).

Per quanto riguarda le misure adottate per promuovere una percezione positiva della formazione/istruzione presso le associazioni giovanili, si citano le azioni intraprese dal Miur, Direzione generale per lo status dello studente, a sostegno della crescita formativa ed educativa degli studenti di scuola secondaria che consistono nella creazione di momenti e strumenti di aggregazione giovanile. Sono stati infatti istituiti:

- la Consulta provinciale degli studenti, costituita da due rappresentanti degli studenti per ciascun istituto della Provincia, eletti dagli stessi studenti con le modalità con cui viene eletto il rappresentante di classe. Essa si dà un proprio regolamento interno ed assicura il più ampio confronto fra studenti di tutte le istituzioni di istruzione secondaria della Provincia, proponendo iniziative e formulando proposte d'intervento, che superano le dimensioni del singolo istituto e si raccordano con la realtà sociale e con il territorio. Allo scopo di coordinare le attività delle singole Consulte provinciali e di garantire lo scambio di informazioni, è stata istituita la Conferenza nazionale dei presidenti delle Consulte provinciali degli studenti, quale sede di confronto e di rappresentanza degli studenti a livello nazionale, intesa a favorire lo sviluppo di un rapporto costruttivo tra studenti ed istituzioni. Essa costituisce un'occasione di partecipazione democratica per l'approfondimento dei problemi della scuola e della società e favorisce la partecipazione attiva degli studenti all'elaborazione di una programmazione scolastica tesa a realizzare un'educazione globale della persona;

- il Forum delle associazioni studentesche maggiormente rappresentative, quale espressione dell'attività associativa degli studenti. Esso rappresenta una sede di confronto fra il Ministro e le realtà associative degli studenti, relativamente ai provvedimenti più direttamente rivolti a questi ultimi e per i quali gli stessi possono formulare proposte, rappresentare esigenze, esprimere pareri.

21. Come la scuola formale prepara alle prospettive future e come i requisiti d'entrata, progressione e riconoscimento dei titoli prendano in considerazione i prodotti/competenze acquisite della formazione informale e/o non formale

21.1 La certificazione nel quadro delle riforme dei sistemi educativi e formativi

Nel quadro delle riforme dei sistemi di istruzione e formazione in Italia, avviate negli ultimi anni è possibile individuare un impegno costante per conferire innovazione, qualità e integrazione ai sistemi di istruzione e formazione nella logica del lifelong learning.

Le direttrici di questa azione riformatrice puntano esplicitamente a rendere possibile sia il dialogo costante tra sistemi di istruzione e formazione e realtà socio-economiche, sia la effettiva possibilità per gli individui di capitalizzare le esperienze di apprendimento da essi condotte in luoghi, in momenti e in contesti formativi diversi.

Sulla base di una crescente convergenza delle diverse posizioni sociali, politiche ed istituzionali su questi assunti di fondo, il complesso delle espressioni del dialogo sociale e dei provvedimenti legislativi ha segnato un passaggio progressivo dall'affermazione di principi di ordine generale (peraltro già da tempo in linea con il dibattito comunitario) alla definizione di un insieme di regole del nuovo sistema.

Tali regole, ancorché sviluppatesi in modo diacronico e su fronti diversi negli ultimi cinque anni (in particolare ricordiamo il procedere dei processi attuativi nella formazione professionale e nei canali Ifts, obbligo formativo, apprendistato, Eda) trovano una coerenza nell'esigenza di fornire un quadro di garanzie a tutti gli attori in un processo di ridisegno dei rapporti tra realtà socio-economiche, individui e istituzioni educative e formative. Esse infatti tendono ad assicurare:

- alle realtà socio-economiche i necessari strumenti di flessibilità per accompagnare e promuovere i processi di sviluppo;
- agli individui, giovani e adulti, il raggiungimento e il mantenimento di effettive condizioni di occupabilità tramite un'offerta formativa caratterizzata da qualità e personalizzazione;

- alle istituzioni la possibilità di operare in un contesto dotato delle necessarie regole comuni nel rispetto delle peculiarità che caratterizzano e diversificano l'offerta educativa e formativa.

Inoltre, proprio nella logica della flessibilità e del rispetto delle istanze territoriali, alla prospettiva “orizzontale” dell'integrazione fra sistemi, si aggiunge quella “verticale” di ridefinizione dei rapporti fra livello centrale delle istituzioni e livello locale (Regioni e Province, servizi territoriali) inscritta oggi nel più ampio processo di riforma del decentramento dei livelli di governo in atto in Italia.

Adottando queste chiavi di lettura, le linee guida delle riforme in atto, possono essere collegate ad alcuni obiettivi strategici o temi chiave che hanno subito un'evoluzione scadenziata dai principali accordi organici espressi dal dialogo sociale dal 1993 ad oggi (l'Intesa fra Governo e parti sociali del gennaio 1993, l'Accordo per il lavoro del 1996, il Patto sociale del 1998 e il recente Patto per l'Italia del 2002), a testimonianza che anche in Italia, come in altri Paesi avanzati, si va affermando il ruolo della concertazione nel dare impostazione e propulsione ai processi di riforma.

In questi anni grazie a questi accordi sono state introdotte nel dibattito socio istituzionale e nelle azioni di riforma, parole chiave quali: l'elevamento qualitativo e la diversificazione dell'offerta, il perseguimento dell'occupabilità, il federalismo, il lifelong learning. Attualmente, nel 2003, sono stati approvati due nuovi dispositivi normativi che puntano a consolidare la cornice delle riforme in atto:

- la legge n. 53/2003, che rappresenta la nuova norma quadro per il riordino di tutti i livelli dell'istruzione e formazione, riaffermando la necessità di consolidare sia la competenza regionale in materia di istruzione e formazione, sia i compiti di coordinamento nazionale in una logica di assicurazione di qualità minima dell'offerta su tutto il territorio nazionale (vedi anche paragrafo 8);
- la legge n. 30/2003 che punta a riorganizzare l'azione di governo in materia di occupazione e mercato del lavoro ma ribadisce e rilancia il valore dell'alternanza scuola/formazione/lavoro e l'esigenza di valorizzazione e riconoscimento reciproco tra sistemi delle competenze comunque acquisite dagli individui.

Dal punto di vista dei processi attuativi realizzati negli ultimi tre anni è possibile affermare che tutte le filiere di offerta e soprattutto quelle più profondamente rinnovate o create *ex novo* (come nel caso dell'Ifts) hanno elaborato proposte innovative in termini di allestimento dell'offerta.

Le proposte riguardano soprattutto i modelli di classificazione delle competenze: una lettura integrata delle differenti opzioni evidenzia la parziale omogeneità di approcci e linguaggi e, soprattutto, una forte accentuazione del concetto di competenza come linguaggio di strutturazione innovativa e di interfaccia tra i sistemi nonché tra questi e il mondo del lavoro.

Inoltre tutti i sistemi di istruzione e formazione hanno rinnovato (almeno nella logica della trasparenza) i loro dispositivi di certificazione e, soprattutto, stanno tentando forme progressive di integrazione superando l'autoreferenzialità, attraverso l'istituzione di modalità innovative di progettazione dei percorsi (spesso effettuata congiuntamente da più sistemi) che agevolino la creazione di passerelle funzionali al passaggio da un sistema all'altro (crediti formativi).

L'obbligo formativo (vedi paragrafo 6) ha posto con maggior forza la necessità di raccordi tra un sistema e l'altro e, per facilitare i passaggi, le istituzioni scolastiche e le agenzie di formazione professionale possono determinare criteri e modalità per la valutazione dei crediti formativi e il riconoscimento del loro valore. Nella strutturazione dei percorsi formativi le competenze, così come previsto nell'allegato tecnico dell'accordo del 2 marzo 2000, vengono classificate come: competenze di base, competenze trasversali e competenze tecnico-professionali. Le strutture formative devono predisporre moduli di accoglienza comprensivi di un servizio per l'accertamento di conoscenze, capacità e competenze acquisite e per il riconoscimento di eventuali crediti formativi in ingresso.

Analogamente l'Istituto dell'Ifis (vedi paragrafo 5) ha permesso di sperimentare percorsi formativi integrati, flessibili e personalizzati (l'offerta formativa si rivolge a giovani e adulti occupati e non occupati) tramite principi quali la modularità, l'apprendimento per competenze, i crediti. Questa filiera rappresenta un interessante luogo di esercizio e di sviluppo dei principi che hanno ispirato e ispirano tuttora gli atti normativi di riforma e riqualificazione dei sistemi educativi e formativi in Italia ed è guidata da un Comitato nazionale a ciò preposto, composto da Miur, Ministero del lavoro, Regioni e parti sociali. Il Regolamento n. 436 dell'ottobre 2000 ne fornisce le prime linee di attuazione, ma è nel corso del 2002 che sono stati realizzati i primi standard di competenze per la parte dei curricula dedicata alle competenze di base e trasversali (ad oggi in fase di sperimentazione). Inoltre sono attualmente a lavoro le commissioni di settore per la definizione degli standard tecnico professionali.

Come già specificato un carattere fondamentale dell'azione innovatrice nei sistemi di istruzione e formazione italiani risiede nella stabilizzazione dell'integrazione e della concertazione quale metodo per l'assunzione di scelte che riguardano sia gli aspetti più strategici di impostazione, sia quelli legati alle opzioni tecniche e alle metodologie.

I soggetti coinvolti nella definizione della nuova offerta comprendono, quasi sempre e in misura paritetica, le amministrazioni nazionali e regionali, i rappresentanti delle istituzioni formative e le parti sociali e datoriali. Questa modalità di lavoro si è esplicata spesso nella costituzione di gruppi di lavoro o comitati (è il caso dell'apprendistato e dell'Ifts) che hanno operato in modo programmato sviluppando insieme il complesso delle norme e delle strumentazioni. La modularità e l'alternanza, insieme al concetto di competenza, hanno anch'esse caratterizzato fortemente gli elementi di innovazione introdotti. A questo proposito occorre ricordare come alcune filiere nazionali (Ifts), nonché alcune Regioni, abbiano già normato i propri standard di offerta sulla base del modello delle unità capitalizzabili (UC/UFC). Questo modello rappresenta un sistema di costruzione (o di rilettura) dell'offerta formativa basato proprio sulla modularità e sulla certificabilità delle acquisizioni formative in termini di competenze. Anche la classificazione delle competenze in competenze di base, trasversali e tecnico professionali, proposto dall'Isfol, rappresenta un modello largamente adottato e diffuso in quasi tutte le filiere innovative, nelle prassi regionali e nei progetti locali.

In questo quadro le competenze di base e trasversali (identificabili nel complesso come competenze chiave) hanno assunto un ruolo di grande rilievo strategico nel riorientare, anche dal punto di vista culturale, l'approccio dei sistemi di istruzione e formazione e l'agire degli operatori. Ciò è valido non solo per i vari segmenti della formazione professionale, ma anche per il mondo della scuola e dell'università, per i quali, ragionare intorno alle competenze comuni intese quale diritto di cittadinanza ed occupabilità, ha rappresentato un momento di crescita ed autocoscienza rispetto alla propria stessa missione sociale.

Dal punto di vista strettamente metodologico-didattico sia l'alternanza formazione/lavoro (apprendistato, tirocini, stage) sia l'apprendimento a distanza sono opzioni largamente praticate ed, in alcuni casi, anche regolamentate in maniera ufficiale (apprendistato, Ifts).

E' infine opportuno sottolineare che sul versante locale, da oltre un decennio, numerose realtà territoriali e settoriali hanno attivato prassi e sperimentazioni che hanno al loro centro la tematica del lifelong learning e la realizzazione di un'offerta formativa per competenze.

Molte amministrazioni regionali e provinciali hanno, infatti, in analogia con quanto avviene a livello nazionale tramite la programmazione Fse 2000-2006, attuato iniziative di rilievo prevedendo e, in molti casi, praticando già da tempo opzioni legate alla standardizzazione dei prodotti della formazione, all'integrazione tra sistemi e alla certificazione delle competenze

21.2 Certificazione e riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale

L'impegno, già di per sé consistente, di riforma dei sistemi educativi e formativi in Italia nella prospettiva di istituire le condizioni per un effettivo esercizio di lifelong learning, diventa ancora più complesso se il riconoscimento delle competenze si estende anche a quelle acquisite fuori dai contesti formativi cosiddetti formali. Questo tipo di opportunità chiama infatti in causa la relazione tra i sistemi educativi e formativi nel loro complesso e ciò che si apprende nei contesti di lavoro o di vita quotidiana istituendo la necessità di creare forme di corrispondenza (e implicitamente di circolarità) tra esperienze diverse nella sostanza e nella leggibilità.

Pur nella sua complessità, tuttavia, questa prospettiva è diventata progressivamente una priorità sempre più centrale e sentita dalle istituzioni al punto da essere, insieme a quella relativa agli standard delle competenze, ai primi posti nelle agende degli accordi socio-istituzionali, in sintonia, e a volte in anticipazione, con quanto previsto dalle strategie europee in tema di trasparenza e riconoscimento (cfr. Memorandum della Commissione europea sull'educazione permanente del 2000 e la Dichiarazione congiunta di Copenhagen formulata dai Ministri dell'educazione dei Paesi membri nel novembre 2002).

In primo luogo è importante sottolineare che, a differenza di altri Paesi europei, in Italia i titoli formali hanno un grande valore sia legale che sociale, inoltre non si è ancora consolidata un'offerta stabile di educazione/formazione breve o destinata agli adulti: questi elementi comportano notevoli difficoltà nel rendere visibile e; quindi riconoscibile; l'apprendimento esterno ai titoli formali (diplomi, lauree, qualifiche).

Tuttavia negli ultimi tre anni molti elementi normativi sono confluiti nella direzione di rendere praticabile questa opzione come è già di fatto possibile in diversi realtà dell'Unione europea. In particolare, ciò è avvenuto sia attraverso l'istituzione di specifici dispositivi per l'accesso alle diverse filiere formative, sia tramite azioni più legate all'obiettivo di costruire cornici comuni di riferimento sul tema.

Tra queste ultime l'Accordo Stato Regioni del febbraio 2000 e il successivo Decreto del Ministero del lavoro n. 174 del 2001 puntano a fissare alcuni elementi chiave del nuovo sistema di certificazione:

- la focalizzazione del nuovo sistema di certificazione sulle competenze al fine di conferire trasparenza ai percorsi formativi e valorizzazione alle esperienze individuali e ai crediti formativi nella prospettiva europea del lifelong learning;

- l'avvio di un lavoro di definizione di standard minimi di competenza per la certificazione;
- la definizione dei diversi dispositivi di certificazione (certificati, procedure di validazione da lavoro o da autoformazione e Libretto formativo del cittadino) che rappresentano le risorse strumentali di cui il sistema dovrà progressivamente dotarsi in modo omogeneo;
- l'avvio di una fase di sperimentazione in cui questi criteri e modalità di certificazione delle competenze dovranno essere inserite nelle realtà regionali e di filiera interagendo con le rispettive peculiarità.

Nel percorso del riconoscimento dei crediti formativi, da segnalare l'Accordo sul sistema degli standard di competenze, accolto in Conferenza dei presidenti delle Regioni nell'agosto 2002. Il testo dell'Accordo è stato poi allargato alla discussione di Anci, Upi e parti sociali (datoriali e dei lavoratori) che l'hanno approvato con qualche emendamento lo scorso 14 maggio. Il testo, ancora in bozza, propone:

- la pari dignità tra i soggetti istituzionali. Le decisioni relative alla definizione degli standard ed alle linee guida per la loro traduzione in ambito locale devono essere elaborate in sedi stabili di concertazione tra Ministeri interessati, Regioni e Enti locali e adottate tramite accordi in Conferenza unificata Stato-Regioni, prima dell'adozione formale del provvedimento. Analogamente, a livello regionale, quando le decisioni da assumere coinvolgano settori formativi la cui titolarità spetta in tutto o in parte ad altri livelli istituzionali, è necessario prevedere sedi stabili di concertazione per la definizione delle intese necessarie;
- il confronto tra le istituzioni e le parti sociali, che è determinante in tutte le fasi, nazionali e territoriali, di elaborazione, di attuazione e di mantenimento del sistema degli standard nazionali, per assicurare la rispondenza tra l'offerta formativa e la domanda di professionalità espressa dal mondo del lavoro e la stessa "occupabilità".

Negli ultimi anni sono stati adottati dispositivi di trasparenza di titoli e qualifiche e, in molti casi, come nell'Ifts, Eda e obbligo formativo, sono previste anche modalità di riconoscimento di crediti formativi da attività lavorative o da altre esperienze. In particolare l'Ifts ha percorso in modo più maturo questa strada prevedendo forme differenziate di certificazione delle competenze nella fase di accesso ai corsi, in momenti intermedi e nella fase conclusiva.

Il certificato finale, che costituisce una prima ipotesi nazionale di certificazione delle competenze, si muove nella prospettiva di collegare le competenze certificate, intese come esito di un percorso formativo, da un lato a quelle individuabili nel mondo del lavoro attraverso il riferimento ad una figura professionale, dall'altro alle unità formative o ai moduli di cui si sostanzia il percorso.

Nella stessa logica si muove il dispositivo di attestazione intermedia prodotto e denominato “Dichiarazione di percorso” in cui nuovamente la certificabilità delle competenze acquisite è strettamente collegata al modello di definizione e progettazione dei percorsi e, più specificatamente, ad un modello di progettazione per unità di competenza capitalizzabili.

L'istituzione di un “Dispositivo di accreditamento” in ingresso nell'Ifts è stata invece elaborata sulla scorta di esperienze analoghe condotte in altri Paesi europei (ad es. VAP in Francia o APL nel Regno Unito), impostazione che vede al centro l'individuo e che va a distinguere sia le finalità, sia le funzioni da attivare nell'ambito del processo distinguendo tre passaggi sequenziali:

- supporto/orientamento che garantisce l'individuo, produce un progetto ed è finalizzato all'autoconsapevolezza e all'identificazione del fabbisogno formativo;
- valutazione che garantisce le istanze del progetto formativo (requisiti) produce un dossier ed è finalizzato all'istruttoria e alla documentazione sull'individuo stesso;
- certificazione/riconoscimento che garantisce a livello istituzionale tutti gli attori potenzialmente interessati a quelle informazioni, produce un atto formale e è finalizzato all'ingresso o al credito verso il percorso formativo.

Questa impostazione ci appare di grande aiuto ma andrà implementata tenendo conto della nuova cornice di senso che le recenti già citate leggi n. 30/2003 e n. 53/2003 per il riordino dell'istruzione e del mercato del lavoro ma anche del fatto che, in base agli orientamenti generali della normativa attuale, la validazione/accreditamento delle competenze comunque acquisite è visto oggi esclusivamente come strumento per facilitare il reingresso nei sistemi educativi e formativi o per consentire il passaggio da un sistema all'altro.

Dunque molto è da fare, ma la strada è segnata e forse ciò, in prospettiva, consentirà:

- di porre a confronto e valorizzare, in una comune cornice di senso, anche tutta la ricchezza delle prassi che sono state prodotte nei diversi contesti, per le diverse fasce di utenza, nei diversi territori;
- di generare un sistema di garanzie e anche una sorta di "deontologia" intorno a prassi che sono così legate ad elementi anche difficili e delicati come quelli del supporto all'individuo
- di fornire al sistema (principalmente Regioni, servizi per l'impiego e istituzioni educative e formative) strumenti e dispositivi in grado di tradurre gli esiti di queste prassi in atti di riconoscimento formale;
- di agevolare lo sviluppo di funzioni legate alla mobilità dei lavoratori italiani e stranieri (riconoscimento e trasferimento di titoli e certificati).

A titolo esemplificativo, si riporta di seguito il caso della Provincia di Torino - Irre Piemonte sulle certificazioni e il riconoscimento crediti nell'educazione degli adulti

Si tratta di una ricerca su "Certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti nell'educazione degli adulti", realizzata con il contributo di un gruppo di operatori qualificati, da anni impegnati nella ricerca e nella pratica didattica. Ne sono naturali destinatari i Ctp, gli istituti d'istruzione superiore, le agenzie di formazione professionale e, in generale, tutti i soggetti che operano nel sistema della formazione in età adulta.

La ricerca riguarda le aree tecnologica, dei linguaggi e scientifica, cioè tre delle quattro aree considerate prioritarie per l'alfabetizzazione funzionale degli adulti.

I materiali prodotti hanno per oggetto la matematica, la lingua inglese, l'italiano come seconda lingua, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic). Essi sono costituiti da un dossier a stampa e da un CD-Rom allegato. Nel dossier sono contenute, per ogni area tematica, la presentazione del lavoro, le schede dei descrittori e altre schede più specifiche o materiali di lavoro elaborati dai singoli gruppi. Il CD-Rom contiene, insieme a tutti i testi del dossier, un vasto repertorio di prove relative all'area scientifica e all'area tecnologica.

Per la realizzazione del progetto si sono costituiti quattro gruppi di ricerca, che hanno lavorato alla produzione dei materiali da febbraio a giugno 2002.

I punti di partenza non potevano che essere, per i quattro gruppi, inizialmente molto diversi, a causa delle forti differenze di elaborazione teorica, di problematiche e di contesto che caratterizzano, come illustrano le rispettive presentazioni dei lavori, i diversi ambiti disciplinari.

Ciò si riflette nel risultato finale, che volutamente, a questo primo stadio del lavoro, non si è tradotto in un layout comune. Comune e condiviso è comunque l'obiettivo, generale e trasversale, della declinazione di descrittori di competenze per livelli, secondo i seguenti criteri fondamentali:

- rielaborazione di materiali eventualmente già esistenti e/o elaborazione di nuovi materiali ai fini della costruzione di un linguaggio condiviso e della certificazione da parte delle singole agenzie formative;
- priorità ai livelli di base, e quindi centralità delle utenze “deboli”;
- definizione di corrispondenze tra livelli e percorsi scolastici, in funzione di sostegno al rientro in formazione;
- collegamento agli standard attualmente in uso per le certificazioni nazionali/internazionali, in funzione di una maggiore spendibilità delle esperienze formative e delle competenze maturate e certificate.

Nella costituzione dei gruppi si sono seguiti due criteri fondamentali: esperienza nella pratica formativa, spesso integrata da una consolidata esperienza di ricerca; provenienza da diversi ambiti formativi (centri territoriali, scuole superiori impegnate nell'educazione degli adulti, agenzie di formazione).

Tali modalità evidenziano il carattere della ricerca, che ha voluto coniugare il rigore scientifico con la ricchezza dell'esperienza maturata sul campo e concretizzare il dialogo tra i diversi ambiti formativi.

Questo lavoro non intende offrire ricette da applicare meccanicamente e tanto meno un prontuario per la valutazione. Vuole, invece, proporre una risposta esplicita ai problemi della comunicazione tra e all'interno delle agenzie formative, della descrizione dei risultati di un processo formativo secondo regole trasparenti e condivise, della riconoscibilità e spendibilità delle diverse esperienze formative di un adulto.

Una risposta, tra quelle possibili, da discutere e sottoporre in ogni caso alla sperimentazione nelle specifiche realtà locali. La pubblicazione, infatti, è parte di un progetto che prevede successive fasi di approfondimento, verifica e sperimentazione, con il coinvolgimento diretto del più ampio numero possibile di docenti e operatori dell'Eda. Intende in questo modo offrire non solo un contributo e uno stimolo al dibattito e alla ricerca in corso, ma anche offrire strumenti operativi che possano concretamente sostenere il lavoro di quanti, nei diversi luoghi e con differenti ruoli, sono i concreti protagonisti dell'educazione degli adulti.

CAPITOLO VII RAGGIUNGIMENTO DELL'ECCELLENZA

Sintesi capitolo

Si segnalano nel paragrafo 22 alcuni progetti e metodologie, attivati da Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'Isfol per valutare la qualità di processi, prodotti, sistemi formativi, che anche se non specificamente costruiti sul lifelong learning, riguardano l'offerta formativa regionale e il Programma Leonardo. Per quanto riguarda la valutazione di strategie, programmi, azioni, si descrive il complesso sistema di monitoraggio e valutazione del Fse e le finalità/metodologie di Invalsi, che è la struttura di valutazione del sistema d'istruzione (paragrafo 23).

22. Contesto generale volto ad accrescere la qualità delle attività di lifelong learning erogate, in particolare per la valutazione di strategie, programmi, progetti a lungo termine messi in atto nel Paese

Come evidenziato nel capitolo I, le azioni e i progetti afferenti al lifelong learning sono trasversali ai diversi sistemi formativi educativi, gestiti a livello nazionale, regionale e locale, finanziati sia attraverso i Fondi strutturali che attraverso fondi nazionali. Pertanto, le iniziative rivolte al miglioramento della qualità dei sistemi hanno effetti anche sul sistema di lifelong learning.

Si segnalano in particolare alcuni progetti che, nell'ambito della formazione professionale, sono finalizzati al miglioramento della qualità di prodotti, sistemi, processi, offerta formativa.

Un contributo che va nella direzione di migliorare la qualità di azioni e prodotti di lifelong learning, è costituito dall'esercizio di valutazione dei prodotti del Programma Leonardo da Vinci.

Occorre premettere che la seconda fase di implementazione del Programma Leonardo da Vinci (2000-2006) ha visto l'introduzione di una serie di trasformazioni legate non soltanto al parziale decentramento di competenze e di responsabilità a favore degli Stati membri, per il tramite delle rispettive Agenzie nazionali, ma anche alla progressiva semplificazione delle procedure e delle regole per il management e la gestione amministrativa e finanziaria dei progetti approvati.

In particolare, attraverso l'introduzione delle somme forfetarie, il Programma è andato nella direzione di ancorare il pagamento del contributo non più e non soltanto alla produzione della documentazione giustificativa delle spese sostenute per la realizzazione delle iniziative, ma anche e soprattutto al pieno raggiungimento degli obiettivi formulati all'atto della presentazione delle candidature ed alla qualità dei prodotti finali. Questa linea implica una sola apparente semplificazione, traducendosi in realtà in complesse ricadute concettuali ed operative tanto per i progettisti di interventi quanto per i valutatori coinvolti ex ante nel processo di selezione delle iniziative ed ex post nell'analisi dei rapporti e degli output finali.

La connessione stabilita tra la coerenza/qualità dell'intervento implementato e la decisione da assumere sull'entità del contributo da erogare a saldo, ripropone alcune problematiche classiche dell'esercizio di valutazione (la dipendenza culturale e la soggettività del giudizio del valutatore) e, al contempo, ne solleva di peculiari e specifiche per il contesto del Programma (la difficoltà di misurare la qualità di un intervento in mancanza di azioni formative in presenza; l'estrema varietà dei risultati, tangibili o immateriali, e dei prodotti concreti che possono essere realizzati nell'ambito di un progetto).

Per declinare possibili risposte a tali suggestioni, l'Agenzia nazionale italiana ha realizzato una ricerca finalizzata ad individuare indicatori, metodi e parametri per la valutazione dei prodotti Leonardo da Vinci. L'indagine, svolta da un gruppo misto di lavoro composto da ricercatori dell'Isfol e da esperti esterni, si è avvalsa della collaborazione di un partenariato transnazionale costituito da rappresentanti di alcune Agenzie Leonardo di altri Paesi partecipanti al Programma (Finlandia, Norvegia e Portogallo) e della supervisione della Commissione europea²⁹.

Il dibattito preliminare all'interno dell'équipe di ricerca ha indotto a considerare ugualmente funzionali ai fini dell'indagine, e dunque non tra loro alternativi, entrambi gli approcci fondamentali al tema della misurazione della qualità: quello olistico e quello analitico. Il primo prende in considerazione il contesto nell'ambito del quale un prodotto è stato realizzato, esamina l'output nella globalità dei suoi elementi costitutivi e vincola il giudizio all'expertise ed all'esperienza del valutatore; tale approccio consente dunque di tener presenti le specificità di un Programma come Leonardo da Vinci e, tuttavia, risulta fortemente ancorato ad una dimensione soggettiva dell'esercizio di valutazione. L'approccio analitico, di contro, fonda le sue pratiche valutative sulla misurazione dei singoli elementi del prodotto formativo e, pur consentendo in principio una maggiore oggettività del giudizio, perde inevitabilmente il legame con il contesto peculiare nell'ambito del quale l'output è stato realizzato. A fronte dell'appurata difficoltà di scegliere una sola delle due prospettive, l'équipe di ricerca ha preferito costruire il previsto kit di strumenti (griglia di valutazione e relativa guida di supporto alla compilazione) tentando una sintesi dei due approcci.

Tra gli ambiti di valutazione riconducibili all'approccio olistico sono stati considerati:

- la coerenza, da intendersi come corrispondenza dei contenuti dell'output agli obiettivi iniziali dell'intervento ed alle esigenze del target di destinazione;
- la pertinenza, ovvero l'aderenza alle priorità stabilite nell'ambito del dispositivo comunitario per il periodo di riferimento del progetto (solitamente esplicitate in un Invito a presentare proposte);
- la rilevanza, come capacità di incidere sulle strategie politiche comunitarie e nazionali;
- la transnazionalità, ovvero la dimensione europea del prodotto, che lo rende potenzialmente utilizzabile nei contesti dei diversi Paesi del partenariato;
- l'innovatività, intesa come potenzialità dei risultati di determinare una rottura con il paradigma epistemologico dominante o di contribuire ad introdurre approcci, metodi e percorsi formativi nuovi per un determinato contesto;

²⁹ Il rapporto che contiene le risultanze dell'indagine è stato pubblicato ed è disponibile presso la sede dell'Agenzia nazionale Leonardo da Vinci.

- la trasferibilità, ovvero la capacità di un prodotto, realizzato in un ambito di sperimentazione, di essere messo a regime dal settore di riferimento o dal sistema.

Per l'approccio analitico, invece, sono stati individuati tre ambiti principali di valutazione:

- la metodologia utilizzata all'interno del prodotto (indicazione del target e degli obiettivi dell'output, collegamento al contesto formativo di riferimento, strategia didattica e così via);
- i contenuti formativi veicolati (organizzazione interna, sequenza di erogazione, grado di aggiornamento, ecc.);
- le caratteristiche tecniche del supporto attraverso il quale l'output viene veicolato (dove i supporti sono stati convenzionalmente ricondotti, sulla base delle esperienze realizzative dei progetti, a tre grandi tipologie: multimediali, audio-video e cartacei).

Infine, si segnala la costruzione di un modello per valutare la qualità dei sistemi formativi, elaborato dalla Struttura nazionale di valutazione dell'Isfol su incarico del Ministero del lavoro.

L'idea di attuare un progetto sulla valutazione della qualità dei sistemi formativi nasce a metà del 2001 per la crescente consapevolezza dell'importanza del tema, sottolineata in ambito comunitario dal fatto che la qualità costituisce una delle dieci priorità del Qcs Obiettivo 3 del Fse e dalla creazione del Forum on the Quality of Vocational Training, coordinato dal Cedefop.

Costituiscono gli obiettivi del progetto:

- l'individuazione delle principali dimensioni della qualità di un sistema formativo inteso nel suo complesso;
- la definizione di un insieme di fattori/indicatori che renda confrontabili i diversi sistemi regionali;
- la sperimentazione del modello in alcune realtà territoriali del Centro-nord e del Mezzogiorno;
- la validazione del modello.

Il modello, costruito sulla base di un processo a cascata che definisce gli ambiti di analisi, le macroaree di approfondimento, le dimensioni della qualità e i fattori/indicatori necessari per descriverle e/o quantificarle, considera la formazione professionale come politica attiva del lavoro.

Pertanto, la qualità di un sistema formativo, che in Italia coincide con l'ambito territoriale di Regioni e Province autonome, autorità di gestione del Fse, è connessa alla capacità di produrre risultati, coerenti con gli obiettivi previsti, e alla qualità del processo di policy.

Nella fase attuale si stanno svolgendo le seguenti attività:

- analisi di casi regionali e/o provinciali sulla base dei fattori/indicatori previsti dal modello in termini descrittivi e interpretativi;
- attribuzione dei pesi ai singoli fattori/indicatori da parte di un panel di esperti appartenenti a diversi contesti e ambiti lavorativi;
- lettura dei casi in chiave valutativa sulla base dei pesi attribuiti dal panel di esperti.

23. Modalità per rivedere le strategie adottate e per valutare la rilevanza e l'efficacia, anche in sinergia con altre politiche e iniziative intraprese dal Governo

Non esiste un sistema di valutazione specificamente dedicato al lifelong learning, per le ragioni esposte nel paragrafo 20 e nel capitolo I.

Si fa qui riferimento ai due sistemi nazionali di monitoraggio e valutazione dell'istruzione e della formazione professionale finanziata dal Fse e ad un programma di indagini conoscitive sull'universo del lifelong learning realizzato dall'Isfol, area Sistemi formativi, su mandato del Ministero del lavoro.

Per quanto riguarda il sistema della formazione professionale, a partire dal precedente periodo di programmazione, l'Italia si è dotata di strumenti e risorse per il monitoraggio e la valutazione degli interventi di Fse, da cui per altro si stima che il sistema nazionale dipenda nella misura del 75% del volume di attività complessivo delle azioni formative.

Con la programmazione Fse 2000-2006 si rafforza il ruolo delle attività di valutazione di programma e si consolida un sistema nazionale di valutazione in grado di supportare in modo continuativo le scelte dei policymaker nazionali e regionali e di produrre un patrimonio di conoscenze significative sull'andamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane (formazione, istruzione, politiche sociali e del lavoro) poste in essere dalle amministrazioni centrali e regionali titolari dei Programmi operativi di Fse.

E' da sottolineare come la valutazione non riguardi più soltanto le politiche formative ma, per effetto della riforma del Fse che ne ha ampliato le finalità, si estende anche alle altre politiche attive del lavoro, all'istruzione ed alle politiche di inclusione sociale. Essa, inoltre, tiene conto dei molteplici obiettivi (globali e specifici) ipotizzati in sede di programmazione, dei vari policy field e delle specifiche linee di intervento a questi riconducibili (assi, misure, tipologie di azione e principali tipologie di intervento), al fine di fornire informazioni più dettagliate in merito a ciascuno di questi aspetti e diversificate circa gli effetti da queste prodotti (in termini di realizzazioni, risultati ed impatti).

Il sistema di valutazione è articolato ad un duplice livello, nazionale e di singolo Programma operativo regionale, in modo da poter ricostruire gli effetti più rilevanti prodotti dalle politiche cofinanziate sull'intero sistema Paese sulla base delle informazioni fornite dalle varie amministrazioni titolari del Fse.

Questa valorizzazione della dimensione locale della valutazione, oltre a rappresentare una delle novità più rilevanti introdotta dal Fse 2000-2006, appare coerente, da un lato, con i processi di *devolution* avviati in Italia in relazione all'insieme delle politiche di sviluppo delle risorse umane, sulle quali ogni amministrazione può effettuare ulteriori "affondi" valutativi a seconda dei propri interessi e bisogni di conoscenza; dall'altro con l'esigenza valutativa più generale di favorire una maggiore efficienza nella raccolta delle informazioni (il dato viene rilevato nei singoli contesti in cui si produce) ed una maggiore efficacia nel loro utilizzo (la valutazione è mirata anche sul singolo Programma operativo).

Il coordinamento e la gestione delle attività di valutazione sono affidati a diversi organismi (Comitati di sorveglianza, gruppi tecnici di valutazione) ed attori (Commissione europea, amministrazioni centrali, regionali e provinciali, parti sociali, Struttura nazionale di valutazione del Fse, istituita presso l'Isfol, e valutatori indipendenti dei Programmi operativi) che interagiscono fra loro, anche raccordando il livello nazionale con quello locale, nel rispetto del principio di partenariato.

A tale proposito si rammenta che sono state introdotte dalla legge finanziaria del 1999 (l. n. 144/1999) strutture e prassi valutative che, ispirate agli adempimenti comunitari previsti per la gestione dei Fondi strutturali, si estendono al complesso delle politiche pubbliche attuate dalle Regioni e dalle Amministrazioni centrali³⁰.

La l. n. 144/1999 istituisce i Nuclei di valutazione interni alle Amministrazioni di supporto alle decisioni di investimento pubblico³¹, non definendone in modo rigido le funzioni e i ruoli, il che ha permesso che le Amministrazioni assegnassero ai propri Nuclei le funzioni e i ruoli più adeguati. Si hanno dunque casi in cui il Nucleo è chiamato a svolgere attività di valutazione *ex ante* dei progetti e altri in cui è prevalente l'attività di programmazione.

³⁰ Comma 1, art. 1 l. n. 144/1999: "Al fine di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, le amministrazioni centrali e regionali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, istituiscono e rendono operativi, entro il 31 ottobre 1999, propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione (...)"

rapporto del Dipartimento per le politiche di sviluppo – DPS, pag. 123).

³¹ Vedi in proposito il *Quarto rapporto sullo sviluppo territoriale* del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per quanto riguarda il sistema d'istruzione, la graduale costruzione di un sistema generale di lifelong learning non ha ancora previsto un'organizzazione attraverso cui valutare in maniera sistematica e coordinata i vari programmi, progetti, attività connessi alle strategie di lifelong learning.

E' da rilevare, comunque, che, nell'ambito del Rapporto europeo sugli indicatori di qualità del lifelong learning, rispetto ai dati comparabili sono stati forniti dati statistici su 10 dei 15 indicatori individuati, mentre devono essere sviluppate metodologie di indagine tendenti, soprattutto, a collegare le politiche del lifelong learning alle strategie di sviluppo del sistema economico, produttivo e sociale.

Rispetto a tale contesto assume particolare rilevanza, come già richiamato nei precedenti paragrafi, l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione per l'istruzione avente il compito di valutare la qualità del servizio e degli apprendimenti.

L'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione (Invalsi) ha svolto su incarico del Miur le seguenti attività:

- indagine sulle competenze dei giovani che a 18 anni non sono inseriti nel sistema dell'istruzione e della formazione;
- supporto alla valutazione per l'accesso agli Ifts delle competenze di giovani adulti e adulti privi di diploma;
- rilevazione delle competenze alfabetiche funzionali della popolazione adulta residente entro il territorio di 7 Centri territoriali per educazione permanente (Ctp) di Roma. Popolazione di riferimento: 3.000 adulti, genitori di alunni della scuola dell'obbligo;
- studio delle modalità di interviste adeguate alla popolazione italiana, secondo parametri e criteri di qualità richiesti da indagini internazionali. Verranno effettuate interviste a 300 adulti nelle fasce di età 15-17 anni e 40-55 anni da reperire dalle liste elettorali secondo un campione probabilistico;
- glossario Eda.

Si prevede, inoltre, la costituzione di un Osservatorio permanente avente il compito di promuovere indagini per monitorare e valutare costantemente i livelli delle competenze di base della popolazione adulta.

Il Miur, infine, in quanto Autorità di gestione del Pon "La scuola per lo sviluppo" svolge un'azione di valutazione della qualità dei processi di attuazione dei progetti approvati attraverso un approccio di analisi partecipativa e di audit.

Tale approccio mira a sviluppare una valutazione sistematica dei progetti in ogni istituzione scolastica, con l'obiettivo di verificarne le modalità di attuazione e di orientare e promuovere il miglioramento complessivo dell'azione della scuola, identificando, in stretta collaborazione con gli attori (capi d'istituto, docenti, utenti), gli elementi di forza e quelli di criticità degli interventi e individuando soluzioni efficaci anche attraverso il confronto tra le diverse esperienze e la diffusione delle *best practice*, per adeguare sempre meglio gli esiti agli obiettivi.

L'azione di audit, nell'intento di superare la logica dei controlli puramente formali, utilizza i dati quantitativi sia del sistema di monitoraggio del Pon (indicatori di realizzazione) che del sistema di autovalutazione previsto nei diversi progetti. Essa permette, quindi, attraverso una valutazione qualitativa e quantitativa degli interventi, di identificarne i nodi problematici e di effettuare una riprogrammazione più mirata a livello di singoli progetti e delle singole scuole enti attuatori e permette, nello stesso tempo, di governare il sistema, consentendo anche ai responsabili centrali del Programma operativo di intervenire tempestivamente attraverso provvedimenti di miglioramento in itinere.

La realizzazione dell'audit é affidata agli ispettori tecnici del Miur, che concorrono altresì al processo permanente di programmazione, elaborazione e revisione di tutte le suddette procedure.

Per l'audit viene utilizzata una griglia di valutazione composta da una sezione preliminare relativa alla qualità della struttura e dell'organizzazione dell'istituzione scolastica attuatrice; una o più sezioni distintamente rivolte all'analisi delle caratteristiche e della qualità delle singole aree progettuali nelle quali l'istituzione scolastica è coinvolta. Per ogni area vengono individuati: parametri e indicatori di qualità; soglie di accettabilità che presentano il livello minimo di qualità individuato, al di sotto delle quali vengono definite con i responsabili della scuola specifiche modalità di miglioramento.

Criteri e procedure, opportunamente esplicitati, vengano condivisi con i soggetti "valutati" affinché tutti gli elementi del sistema vengano presi in considerazione in modo partecipativo, sia attraverso l'analisi della documentazione prodotta dalla scuola, che attraverso colloqui con il Capo d'istituto, i coordinatori, i docenti e tutor, gli allievi e le allieve.

L'insieme di tali operazioni consente di approfondire la valutazione qualitativa sia delle singole aree progettuali che di tutto il complesso delle attività relative al Pon e di connetterne gli esiti ai fini di un miglioramento complessivo dei percorsi.

Si segnalano, inoltre, altre indagini specifiche su domanda e offerta di lifelong learning in Italia.

L'Area sistemi formativi dell'Isfol ha, infatti, avviato un programma integrato di attività di ricerca realizzate nell'ambito dell'assistenza tecnica svolta dall'Istituto per il Pon - Obiettivo 3, a titolarità Ministero del lavoro per l'Azione di sistema "Formazione permanente" e per il Pon e Azioni di sistema – Obiettivo 1, a titolarità Ministero dell'economia e delle finanze.

Tale programma è finalizzato ad un'analisi del fabbisogno di formazione e istruzione, sul versante della domanda, e ad una mappatura dell'offerta nell'ambito del lifelong learning.

Sono state realizzate due ricerche relative all'analisi della domanda e dell'offerta di formazione permanente a livello nazionale e un'analisi delle politiche delle Regioni attraverso un primo screening sulle attività avviate attraverso i bandi regionali e provinciali.

L'impianto della ricerca sulla domanda si è basato sulla costruzione di un campione di adulti, il cui universo di riferimento è rappresentato dalla popolazione italiana tra i 25 ed i 70 anni di età. La ricerca ha previsto tre fasi:

- la prima, di tipo quantitativo, si è basata sulla somministrazione di un questionario telefonico a 4000 soggetti intervistati;
- la seconda ha visto la realizzazione di interviste dirette a domicilio ad un campione di 400 soggetti con l'utilizzo di un questionario semi strutturato;
- la terza fase, infine, è stata effettuata attraverso focus group su target specifici (immigrati, adulti inoccupati/disoccupati, adulti inattivi, donne).

L'indagine sull'offerta, che ha tenuto presente i segmenti formali e non formali, ha effettuato una ricognizione delle diverse tipologie di promotori/erogatori delle attività di formazione permanente.

Data l'estrema varietà delle tipologie di erogatori coinvolti - dalle strutture scolastiche agli enti pubblici e privati, dai centri territoriali permanenti alle università popolari e della terza età, dalle infrastrutture culturali alle associazioni per il volontariato ed il tempo libero - la definizione del campo d'indagine ha dovuto in primis affrontare il problema dell'impossibilità di circoscrivere a priori l'universo di riferimento. Tale criticità ha riguardato in particolare la definizione del campo d'indagine delle strutture afferenti al terzo settore.

Di conseguenza, molteplici sono stati i canali e le fonti per comporre l'indirizzario di riferimento, tra cui interviste e richieste di informazione alle principali federazioni (Federuni, Fippec, Unitre,) e alle associazioni del volontariato sociale (Fivol) e le ricerche on line. La ricognizione, condotta attraverso un questionario autocompilato, ha interessato un universo di oltre 5000 strutture formative, potenziali erogatori di offerta.

Le strutture complessivamente censite ammontano a quasi 1.300, pari a circa il 25% del totale delle strutture coinvolte; l'indagine ha permesso di censire oltre 17.000 corsi per un'utenza pari a circa 355.000 unità.

Infine, nell'ambito dello stesso programma, si segnala una ricerca sull'analisi delle politiche regionali e locali. L'indagine ha inteso realizzare una ricognizione, basata sull'esame di materiale documentario e su interviste ai principali referenti del sistema di istruzione e formazione dei diversi ambiti regionali, su alcuni aspetti rilevanti ai fini della costruzione del sistema di formazione permanente (stato di attuazione dell'Accordo del marzo 2000³²; programmazione nell'ambito delle specifiche misure dedicate alla formazione permanente nei Programmi operativi regionali del Fse; caratteristiche dell'offerta dei Ctp con particolare riguardo all'offerta integrata).

I risultati di tali ricerche, ancora in corso, saranno resi noti nel prossimo autunno.

³² Cfr in proposito le indagini dell'Anci e dell'Upi segnalate nel paragrafo 4, capitolo II