

IL NUOVO SISTEMA EDA: Accordo Stato-Regioni marzo 2000

CONFERENZA UNIFICATA

(ex art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281)

SEDUTA DEL 2 MARZO 2000

Oggetto: Schema di accordo tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, per riorganizzare e potenziare l'educazione permanente degli adulti.

Accordo ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett.c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281.

LA CONFERENZA UNIFICATA

VISTO l'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, il quale dispone che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-Regioni;

VISTO l'articolo 9, comma 2, lett.c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, che dispone che la Conferenza Unificata promuove e sancisce accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune;

VISTI i capi III e IV, del titolo IV, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, relativi al conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 in materia di istruzione scolastica e di formazione professionale;

VISTO l'accordo per l'individuazione degli standard minimi di funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego, sancito da questa Conferenza nella seduta del 16 dicembre 1999 (Rep. Atti n.200/C.U.);

VISTO il Patto per lo sviluppo e l'occupazione, sottoscritto il 22 dicembre 1998 dal Governo e dalle parti sociali, e in particolare l'allegato 3, punto 6;

VISTO lo schema di accordo in oggetto, trasmesso il 16 febbraio 2000 dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

CONSIDERATO che il 24 febbraio 2000, in sede tecnica, i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali hanno avanzato congiuntamente proposte di modifica al testo dello schema di accordo in oggetto;

VISTA la proposta di accordo trasmessa il 28 febbraio 2000 dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella stesura definitiva con le modifiche concordate in sede tecnica;

SANCISCE

Il seguente accordo, nei termini sottoindicati:

Governo, regioni, province, comuni e comunità montane

CONSIDERATA la necessità di riorganizzare e potenziare l'educazione degli adulti nell'ambito del sistema integrato di istruzione, formazione e lavoro, con gli obiettivi prioritari di recuperare i bassi livelli di istruzione e formazione, quale premessa per lo sviluppo formativo e l'inserimento lavorativo;

di offrire opportunità educative ai cittadini adulti per l'acquisizione di conoscenze e di competenze funzionali di base nei diversi campi per il pieno esercizio del diritto di cittadinanza;

VALUTATA altresì l'opportunità dell'ampliamento e dell'arricchimento delle offerte formative degli adulti finalizzate a realizzare percorsi personalizzati di istruzione e formazione soprattutto in favore delle fasce deboli e emarginate quale condizione di partecipazione sociale e di integrazione;

CONVENGONO

In attesa della compiuta definizione del sistema integrato di istruzione, formazione e lavoro, a partire dall'anno 2000 che la riorganizzazione e il potenziamento dell'educazione degli adulti saranno realizzati con riferimento agli obiettivi e alle strategie contenuti nell'unito documento che fa parte integrante del presente accordo.

Il Presidente

Il Segretario della Conferenza Stato-Regioni

Il Segretario della Conferenza Stato-città e autonomie locali

LA RIORGANIZZAZIONE E IL POTENZIAMENTO DELL'EDUCAZIONE PERMANENTE DEGLI ADULTI

1. Le linee di intervento nei paesi dell'Unione europea

Finalità e obiettivi dell'educazione degli adulti sono stati definiti dalla Conferenza internazionale di Amburgo del luglio 1997 che, nella Dichiarazione finale, ha impegnato i Paesi membri a realizzare i principi adottati, affinché l'educazione permanente possa diventare una realtà significativa del XXI secolo.

La Conferenza di Amburgo ha altresì riconosciuto il diritto dell'adulto all'alfabetizzazione, cioè al conseguimento delle conoscenze di base e delle abilità necessarie nella società moderna in forte trasformazione, e il diritto all'educazione e alla formazione permanente, rilevando come i cambiamenti nel processo di produzione indotti anche dalla globalizzazione e l'aumento della disoccupazione necessitano di incisive politiche di investimento per fornire a tutti gli individui i requisiti e le competenze utilizzabili nel mondo del lavoro.

In tutti i Paesi dell'Unione Europea, i processi di razionalizzazione dei sistemi di educazione permanente sono negli ultimi anni fortemente mirati ad obiettivi sociali: la lotta alla disoccupazione, l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, il recupero del *drop out* scolastico, l'integrazione sociale dei disabili e degli emarginati, l'accoglienza degli immigrati.

Ad ogni livello della formazione e del lavoro, si punta sull'*educazione permanente* come strumento fondamentale che, attraverso l'ampliamento delle *opportunità professionali*, permetta a tutti i cittadini una *seconda chance* non solo formativa ma anche nel lavoro.

Diversi Paesi dell'Unione hanno adottato l'idea di una "società in formazione" che offra al cittadino migliori opportunità di promozione del suo ruolo sociale soprattutto attraverso l'acquisizione dei saperi, puntando a prevenire e sconfiggere la disoccupazione, facendo leva su un'*organizzazione più efficace ed elastica dell'apprendimento*, sia nel senso di *integrare l'educazione iniziale e quella continua con crediti e certificazioni*, sia con il *superamento della divisione tra "cultura generale" e abilità professionali*.

La riorganizzazione dei percorsi formativi in senso permanente ha portato i diversi Paesi europei a fronteggiare problemi abbastanza simili quali il *decentramento*, il *monitoraggio*

dell'offerta occupazionale coordinato dalle istituzioni e dai partner sociali, il conseguente *orientamento* di giovani e adulti su percorsi formativi *ad hoc*, l'*accreditamento* e il *controllo di qualità*.

Sul versante dei *curricula* e delle *certificazioni*, i diversi sistemi tendono comunque a garantire all'utenza la *descrizione puntuale delle competenze acquisibili* nei programmi formativi e *progressivamente certificate*, per assicurare il riconoscimento delle qualificazioni nel mondo del lavoro, sul piano nazionale ed internazionale.

I percorsi formativi e gli insegnamenti si svolgono sempre più frequentemente secondo *moduli* e la quantificazione in *crediti* delle abilità raggiunte: un sistema particolarmente adatto all'educazione continua perché consente di tesaurizzare nel percorso educativo la *professionalità acquisita dall'adulto* nel mondo del lavoro; di gestire con *flessibilità* l'apprendimento, modellandolo su precise esigenze formative, e di *validare* il processo di qualificazione con test e prove intermedie.

Un problema di ordine generale, in tutti i Paesi, è il manifestarsi di una domanda di formazione continua prevalentemente da parte di lavoratori con qualifiche e specializzazioni medio-alte, rispetto a quelli delle qualifiche medie e basse per i quali occorre un'azione di stimolo e di promozione.

La realizzazione di queste linee di fondo ha richiesto il coinvolgimento degli imprenditori e in generale dei partner sociali, referenti indispensabili di un sistema che forma qualificazioni professionali.

2. Aspetti socio-culturali

Le nozioni di educazione degli adulti, formazione continua, educazione permanente hanno la loro genesi nella presa d'atto dell'inadeguatezza di una concezione sequenziale dell'istruzione, secondo la quale "prima si studia, poi, conclusi gli studi, si lavora", e mette in luce la necessità di prefigurare "ritorni" nel sistema formativo dopo periodi di lavoro e nel corso della vita.

Soggetti che lasciano il sistema formativo senza l'acquisizione di un titolo o di una qualifica, accumulano, nel corso del tempo, vari deficit di conoscenza.

È ormai accertato che la popolazione con basso livello di cultura e di scolarità usufruisce meno di altri dei servizi sociali, è meno presente nelle strutture di partecipazione, è fortemente esclusa dalla fruizione di momenti della cultura colta, utilizza meno di altri le opportunità formative, segue poco le trasmissioni televisive a contenuto culturale e informativo.

Analisi recenti hanno mostrato come sussista uno stretto rapporto tra quantità e qualità dell'istruzione ricevuta e inserimento professionale.

Da ciò anche la conferma della necessità di aggredire il problema da più punti al fine di rompere la relazione perversa di esclusioni diverse. Singole azioni non determinano una politica, che invece, per le ragioni esposte, necessita di scelte di ampio respiro non legate alle contingenze, ma a prospettive di sviluppo connesse con un quadro di riferimento nazionale, internazionale e locale.

L'apprendimento, come acquisizione di elementi cognitivi, esperienze, capacità relazionali che permettono all'individuo di agire positivamente in un contesto, è l'elemento fondante di ogni inserimento sociale e professionale.

Appare logico porre una particolare attenzione sulle interazioni tra sistema formativo e contesto sociale, nel complesso compito di individuazione delle priorità di intervento possibile sul piano educativo.

Le disuguaglianze sociali non sono però risolvibili solo con l'aumento del livello di istruzione. Tuttavia, se l'istruzione non è condizione sufficiente ai fini di una migliore collocazione sociale o di occupazione, essa è spesso condizione necessaria, in quanto i livelli di istruzione hanno un rilievo fondamentale per l'inserimento professionale e, in senso lato, sociale, sia in base all'utilità oggettiva, documentata dai dati, della risorsa "sapere", sia in base alle percezioni degli interessati riguardo alla formazione ed al lavoro.

Per i giovani la constatazione dell'inefficacia dei canali tradizionali nel garantire l'inserimento sociale e occupazionale, la percezione della crescente difficoltà di acquisire lo status di adulto e i diritti ad esso legati, come quello di trovare un lavoro, avere una casa propria, poter costituire una famiglia, ha indotto importanti cambiamenti nelle percezioni collettive, in primo luogo nei valori diffusi tra i giovani e quindi nelle loro strategie di vita.

In particolare, la constatazione delle carenze strutturali e dell'inadeguatezza delle agenzie istituzionalmente preposte ha comportato l'attribuzione di maggiore importanza, da parte dei giovani, ai canali informali costituiti dalle reti di relazioni amicali e parentali.

L'associazionismo, i movimenti di base, il volontariato sono fattori sostanziali di socializzazione, che nei contesti più deprivati acquisiscono, non a caso, il carattere di risorsa essenziale.

Ogni persona cresce infatti attraverso una progressiva acquisizione di saperi, esito della costante analisi, elaborazione, trasformazione degli oggetti dell'esperienza.

La qualificazione professionale è l'esito di un processo di formazione che non può essere esaurito in nessuna struttura formativa, né può realizzarsi esclusivamente nell'esercizio di una professione. Si configura, in modo differenziato da persona a persona, come una risorsa individuale di conoscenze e di competenze idonee a fare fronte a circostanze operative diverse nel corso del tempo. Il percorso di qualificazione della maggior parte delle persone non è, in sostanza, il risultato di un ordine sequenziale di tragitti formativi programmati, organizzati, monitorati e valutati. È viceversa un percorso accidentato in cui esperienze diverse di istruzione formale e di pratica lavorativa si alternano fra loro, in cui risorse cognitive di natura molto varia sono progressivamente legate ai fini di una qualificazione.

La "bassa qualificazione" può essere definita come l'assenza delle competenze idonee all'assolvimento di compiti definiti o l'incapacità di stabilire, tra abilità necessarie e saperi posseduti, dei legami per fare fronte a una situazione data.

La competenza indica, secondo una definizione di vocabolario la "piena capacità di orientarsi in determinate questioni". Tale definizione appare utile per chiarire come i "bassi livelli di scolarità" vadano valutati attraverso ciò che le persone fanno o non fanno in condizioni reali, piuttosto che esprimendo giudizi fondati su categorie di tipo scolastico, applicandole impropriamente a contesti che scolastici non sono.

La competenza professionale è come un insieme complesso e articolato di abilità e capacità, esito di una sintesi concettuale e operativa di aspetti teorici, legati, in parte, a contenuti disciplinari, e di esperienze concrete. È l'esito di una qualificazione sia iniziale sia continua.

La competenza è una variabile dipendente, interagente con il contesto organizzato in cui si esplica. Assume una propria caratterizzazione e dimensione negli ambiti particolari, nella sede occupazionale, nei settori o nei segmenti produttivi in cui è "situata".

In questa prospettiva, la "qualificazione" si precisa nella sua dipendenza da conoscenze e abilità operanti in un contesto dato.

Il valore attribuito alla partecipazione sociale e all'educazione dipende dall'ambiente in cui l'individuo è vissuto o vive. Gruppi politici, religiosi, sindacali, professionali ed altri sono o meno per l'individuo gruppi di appartenenza e/o gruppi di riferimento. Le persone apprendono a soddisfare le proprie esigenze sociali in relazione ai gruppi in cui si riconoscono, sia perché ne fanno parte, sia perché aspirano a entrarvi.

La partecipazione alla formazione non si realizza mediante tentativi più o meno efficaci di influenzare e sensibilizzare il singolo, ma operando in rapporto con le diverse aggregazioni sociali, partendo da problemi che sono presenti sul territorio, con un impegno collettivo, che vede coinvolte le diverse forze vive dell'ambiente.

La formazione, con le sue proposte e, entro limiti diversi, lo stesso lavoro, possono non essere un bisogno primario. Il problema è di valutare in che modo la formazione con le sue proposte può favorire la soluzione di problemi che non sono di formazione o di lavoro, in che modo si intrecciano interventi che altrimenti resterebbero separati, senza produrre effetti possibili.

Rispetto ai soggetti di scarsa qualificazione il problema va posto in termini relativamente simili, non tanto per gli aspetti psicologici, quanto per il rilievo che in diverse fasi della vita assumono i problemi dell'esistenza con cui l'orientamento deve interagire.

Una delle conseguenze più gravi degli esiti scolastici negativi consiste nella sfiducia, da parte del soggetto poco scolarizzato, nelle sue capacità cognitive. La sua partecipazione scolastica costituisce un'esperienza nella quale ha registrato, nel passato, un fallimento, un'esperienza che è stata frustrante, che teme o non desidera, inconsciamente, ripetere.

Vi è un'autovalutazione di sé negativa rispetto allo studio, accompagnata dalla percezione delle proprie carenze e della propria inadeguatezza. L'esclusione dalla formazione in età infantile determina forme di autoesclusione e di esclusione in età successiva. Nel corso della vita di un individuo, peraltro, i suoi ruoli sociali cambiano costantemente e con essi i compiti che gli sono richiesti, le aspettative, le esigenze, i bisogni.

Un approccio globale ai problemi può consentire l'individuazione di forme di discriminazione positiva e, nell'insieme, spinte tese ad uguagliare le opportunità, che sono un elemento cruciale nello sviluppo di un processo di orientamento perché costringono a centrare l'analisi sulle difficoltà dei processi di partecipazione.

La discriminazione positiva si realizza a vari livelli. L'ipotesi qui formulata è che un coinvolgimento dell'ambiente sociale inneschi un processo destinato ad accrescere le potenzialità educative dell'ambiente stesso.

Qualunque intervento a favore di soggetti che esprimono una domanda di formazione debole o inesistente richiede forme molteplici di intervento per una sua attivazione: gli elementi di globalità e di partecipazione positiva, se sono sempre presenti a vari livelli di incisività, richiedono tempi lunghi per una partecipazione massiccia delle fasce più svantaggiate.

Lo sviluppo della domanda si realizza rispondendo alla domanda iniziale qualunque essa sia, ma prefigurando percorsi che facciano sentire il bisogno di ulteriore impegno verso nuove esperienze. È in questa ottica che va sviluppata l'educazione degli adulti, in forme diverse per utenze potenziali diverse.

Le politiche educative e formative in età adulta sono politiche sociali e quindi devono intervenire su tutte le forme di esclusione e per tutte le fasce di età e fornire occasioni di esercitare una cittadinanza attiva e partecipe in ogni fase della vita, anche per le persone in situazione di handicap.

Occorre prevedere, pertanto, un collegamento tra educazione degli adulti e momenti formativi, culturali e sociali tesi a valorizzare gli anziani come risorse e diffondere a loro favore esperienze culturali, perché non si creino situazioni di solitudine e di emarginazione, specie per le donne anziane, che in passato frequentemente hanno vissuto in maniera totalizzante le esigenze di cura della famiglia.

3. Aspetti pedagogici

In questi ultimi tempi la riflessione pedagogica ha rivolto le sue attenzioni all'organizzazione generale del modello che ha operato fino ad oggi e l'ha ritenuto insufficiente per risolvere i nuovi problemi che toccano il percorso formativo dei soggetti interessati.

La proposta che viene avanzata è tesa ad operare un cambiamento. Nella visione generale del sistema tradizionale prima doveva avvenire la formazione "intellettuale" alla quale doveva seguire la formazione professionale. Prima ci si doveva formare intellettualmente per poi poter operare concretamente.

La struttura formativa generale era pertanto caratterizzata dalla preminenza delle conoscenze rispetto alle competenze intese sia come capacità sia soprattutto come abilità. Nello specifico del modello scolastico della scuola secondaria superiore, gli istituti tecnici generavano prevalentemente capacità e quelli professionali tendevano ad accentuare le abilità; il tutto era normalmente preceduto da un percorso di studi a carattere conoscitivo per tutti fino alla conclusione della scuola dell'obbligo.

Tutta la cultura del paese ha comunque vissuto sulla costruzione istituzionale di un'idea molto semplice: la concettualizzazione doveva precedere l'operazione o l'applicazione, anzi essa era la condizione indispensabile per poter operare. Maggiore era il possesso della concettualizzazione, maggiore sarebbe stata la possibilità di una operazione. Il percorso formativo si sostanziava così di una forma prolungata di studio demandando l'applicazione alla fase successiva, quella del cosiddetto "mondo del lavoro".

Il mondo del lavoro, da parte sua, non dimostrava particolare gradimento per questa scelta ritenendo che, per alcune di queste formazioni, in particolare, non ci fossero più le condizioni per ritenere che le conoscenze che venivano indicate fossero adeguate alle evolute richieste dell'attività produttiva. Si consolidava sempre più l'idea che fosse ormai giunto il tempo di pensare diversamente l'approccio alla formazione. L'inversione di tendenza doveva pertanto riguardare sia i contenuti sia i loro tempi di apprendimento.

A questi due elementi se ne aggiungeva però un altro. Era difficile pensare ad una revisione del sistema generale senza un nuovo punto di vista, cioè non appariva più sufficiente nemmeno diminuire il numero delle informazioni necessarie e ridurre i tempi di frequenza. Si trattava di qualificare in maniera differente il percorso di formazione.

L'opzione pedagogica

La riflessione sul nuovo concentra la sua attenzione su una ipotesi integrata sia per l'aspetto istituzionale e organizzativo sia per quello contenutistico-conoscitivo.

Vari sono gli elementi che vengono introdotti e che qualificano la nuova opzione, ma per il fatto che sono ritenuti importanti ed essenziali rappresentano i valori intorno ai quali costruire il nuovo modello. Resta, comunque, l'opzione pedagogica il punto centrale che assegna un nuovo significato a queste componenti ed essa è basata sul concetto di relazione.

Con questa scelta vengono affrontate diversamente le dicotomie classiche: studio-lavoro, intellettualità-manualità, formazione basilare formazione tecnica professionale- cittadinanza.

Lo studio è certamente un valore acquisito; è sempre stato un valore, anche se nel passato solo per pochi. Oggi è definitivamente considerato un valore essenziale per tutti. Il problema da affrontare non riguarda tanto il valore dello studio per tutti ma il rapporto che lo studio deve stabilire con un altro valore, quello del lavoro. La novità non attiene pertanto allo studio ma alla introduzione del concetto di lavoro nel curriculum di studio come un concetto formativo essenziale per la comprensione del lavoro stesso. In questa diversa visione del curriculum il tema del lavoro rappresenta il fatto nuovo e contribuisce a definire meglio il rapporto con altri contenuti e, soprattutto, con il valore fondamentale: l'uomo e le sue operazioni nel mondo.

L'aspetto conoscitivo del lavoro riguarda una sola parte del tema, l'altra attiene all'operatività reale, cioè alla sua dinamica nel momento in cui esso si attua e agisce.

L'organizzazione della formazione deve pertanto stabilire, rispetto al passato, un rapporto diverso col mondo del lavoro e con le sue molteplici espressioni. Tra studio e lavoro sono individuabili una serie di forme di collaborazione che possono rappresentare modelli articolati di possibili modalità di relazione e di conseguente apprendimento. Si può così entrare nella logica della non identificazione dell'apprendimento con lo studio soltanto, ma con diverse forme di studio-lavoro.

Per cui si può sostenere che lo studio è solo una modalità della conoscenza e che per giungere meglio a conoscere diventa indispensabile correlare le forme dello studio alle forme del lavoro. Lo studio non è più la sola condizione per conoscere. La conoscenza è il prodotto dell'integrazione fra la dimensione teorica e quella operativa.

L'uomo è unità e nell'itinerario della sua formazione tale unità deve essere costantemente mantenuta. Si deve pertanto evitare di attuare forme di separazione che portino a considerare periodi in cui sia presente la sola formazione dell'intelletto seguiti da altri in cui sia solo presente la formazione tecnica o operativa. La contestualità delle operazioni va invece mantenuta durante l'arco della formazione in tutti i suoi momenti. La formazione integrale dell'uomo, prima di essere un fatto contenutistico, è una profonda opzione metodologica.

Sulla stessa linea di riflessione va collocata la distinzione tra formazione di base e formazione tecnico-professionale.

Un altro elemento di questa nuova strategia formativa riguarda il rapporto tra formazione, lavoro e "diritto di cittadinanza".

Occorre qui richiamare un fondamentale assunto costituzionale secondo il quale la repubblica è "fondata sul lavoro". Questa dichiarazione esprime in modo evidente il collegamento che esiste tra lavoro e cittadinanza.

La costituzione ha inteso assegnare al lavoro un valore primario in quanto riferito al modo col quale il soggetto, la persona, si colloca con tutta la sua vita nell'ambiente produttivo e culturale. Ciò che il lavoro oggi richiede, dal punto di vista pedagogico, è di essere correlato in modo più ravvicinato alla riflessività e quindi di essere in grado di stabilire un diverso rapporto col mondo tradizionale dello studio.

Mentre alla scuola e alle diverse istituzioni formative si è chiesto di essere più attente al tema del lavoro e al relativo rapporto col mondo della produzione, al lavoro, oggi, si deve chiedere di essere aperto alla riflessione sulle proprie operazioni e, quindi, di considerare questo nuovo aspetto come elemento essenziale del suo sviluppo qualitativo.

Il diritto di cittadinanza attraversa proprio questi momenti fondamentali: il soggetto acquista il diritto al lavoro come diritto alla sua umanizzazione attraverso la riflessività. Occorre transitare dalla concezione del lavoro come strumento a quella del lavoro come oggetto significativo per la propria umanizzazione. La prima cittadinanza politica dell'uomo risponde a questa esigenza: contribuire allo sviluppo sociale mediante l'umanizzazione del lavoro; essa passa attraverso la riflessione e la consapevolezza. Questa appare la fondamentale opzione politica intesa come partecipazione alla costruzione sociale; per il soggetto che l'assume e la costruisce è la sua essenziale e personale opzione pedagogica.

4. Le competenze alfabetiche: dimensioni politiche e socio-culturali

L'alfabetizzazione funzionale

Recenti dati sulla scolarizzazione della forza lavoro mostrano una forte necessità di arricchire e rafforzare l'area delle competenze di base. È infatti difficile affrontare la vita personale e professionale contando su un patrimonio di competenze di base molto esiguo (metà della popolazione occupata è composta da lavoratori privi di titolo, con licenza elementare e al massimo con un livello di scolarità obbligatoria).

La necessità di partecipare ad azioni educative in diversi momenti della vita personale e lavorativa è un diritto cui devono poter accedere ampie fasce di popolazione, con particolare sviluppo delle misure di accoglienza per le fasce a forte rischio di emarginazione sociale e produttiva in relazione alle necessità di ristrutturare i propri progetti personali e lavorativi.

L'avvio di un processo di "riscolarizzazione" in età adulta deve considerare come prioritario il problema dei nuovi bisogni di alfabetizzazione, collegati alla necessità di nuovi saperi e nuovi linguaggi e dei modelli pedagogici per far fronte a tali esigenze. Il sistema scolastico deve garantire anche per l'età adulta la possibilità di acquisire i saperi minimi necessari per collocarsi adeguatamente nella vita sociale e produttiva.

Un ulteriore ambito di primaria importanza cui potrebbero in parte rispondere le istituzioni scolastiche e l'offerta di momenti di orientamento e counselling per facilitare il rientro nei percorsi formativi, per sostenere gli esiti formativi e la spendibilità, in raccordo con le altre strutture territoriali a ciò preposte.

Il nuovo obbligo di istruzione e formazione

Il prolungamento a partire dal 2000 dell'obbligo di formazione a 18 anni, le disposizioni contenute nella legge 20 gennaio 1999 n. 9 in materia di modalità di assolvimento dell'obbligo di istruzione elevato a 9 anni, le norme sulla componente formativa dei percorsi di apprendistato, definiscono alcune delle più rilevanti aree di interazione tra le iniziative che lo Stato, le Regioni e gli altri soggetti sociali e istituzionali operanti sul territorio sono chiamati a svolgere nei riguardi della popolazione giovanile compresa tra i 14 ed i 18 anni, la più colpita da vasti fenomeni di dispersione scolastica, demotivazione, disorientamento e difficile rapporto col mercato del lavoro.

Su queste materie esistono ormai i presupposti politici e legislativi per la definizione di piani operativi che coinvolgano l'azione degli Istituti di istruzione secondaria, e di quelli Professionali in particolare, i più adatti ad interpretare e gestire la domanda di istruzione e formazione orientata alla rapida transizione verso il mondo del lavoro e/o a forme di alternanza tra studio e lavoro.

L'idea guida della "competenza"

L'idea guida che percorre e collega concettualmente le citate norme è quella di "competenza", intesa come dimensione operativa della formazione, uso finalizzato delle conoscenze, saper fare, organizzare, decidere. Tale interpretazione della nozione di "competenza", pur potendo trovare applicazioni utili ed efficaci anche nell'ambito dei curricula scolastici finalizzati all'acquisizione di titoli di studio (soprattutto di tipo professionale e tecnico), si pone sul terreno più ampiamente comprensivo del riconoscimento e della valorizzazione delle diverse modalità, forme e stili di apprendimento, realizzati o realizzabili anche al di fuori dell'offerta educativa di tipo tradizionale: nei percorsi della formazione professionale, nei luoghi di lavoro, in autoistruzione o nell'educazione aperta e a distanza. In questo quadro si pongono con urgenza problemi di riconoscimento e di interazione, integrazione e circuitazione delle esperienze e dei risultati della formazione comunque acquisita, con particolare attenzione alle varie forme di educazione extrascolastica.

Nuovi alfabeti, nuovi analfabeti

Accanto all'esigenza di investire in modo più sistematico ed efficace nella educazione e nella formazione iniziale di tutti i giovani compresi nella citata fascia d'età 14-18 anni, in modo da porre su più solide basi la prospettiva della educazione permanente o *Life-long*, si pone oggi con forza in Italia, come in tutti i Paesi economicamente e tecnologicamente avanzati, il problema di far fronte ai problemi connessi al rapido sviluppo di nuovi alfabeti, nuovi saperi e nuove esigenze formative.

Accanto agli ancora non risolti problemi di una più estesa ed efficace alfabetizzazione primaria si pongono cioè problemi nuovi di ri o neo-alfabetizzazione per larga parte della popolazione adulta, e non solo in relazione alle competenze professionali possedute: la formazione continua dei lavoratori esige oggi l'acquisizione di competenze socio-relazionali, comunicative e più ampiamente culturali che appaiono importanti quanto se non più delle stesse competenze di tipo tecnico-professionale.

Occorre perciò predisporre iniziative organiche di alfabetizzazione funzionale rivolte agli adulti, occupati e non, tenendo conto del fatto che in Italia i loro livelli medi di istruzione sono più bassi di quelli che si registrano in altri Paesi dell'area OCSE.

5. Obiettivi e strategie del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione

Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione prevede [all'allegato 3] l'impegno del Governo *"... a predisporre un progetto specifico e risorse mirate per la sperimentazione e la messa a regime di un sistema di educazione per gli adulti, sul quale avviare il confronto e la sperimentazione, d'intesa con le forze sociali e con le rappresentanze delle Regioni e degli Enti locali. Tale progetto, da collocare nell'ambito della formazione integrata, avrà caratteristiche di integrazione, modularità, interdisciplinarietà e flessibilità, per consentire percorsi formativi personalizzati, e prevederà inoltre una certificazione integrata e il riconoscimento di crediti, spendibili nei percorsi di studio e nel mondo del lavoro".*

"Per rispondere ai fabbisogni formativi dei lavoratori e delle aziende, messi in evidenza dalle indagini realizzate dagli organismi bilaterali costituiti tra le parti sociali, Governo e Regioni assicureranno un'offerta formativa integrata tra Università, scuole e agenzie di formazione professionale, che potrà trovare un punto di riferimento nei Centri territoriali per l'educazione degli adulti, opportunamente integrati dall'apporto delle strutture della formazione professionale e dell'Università. Tale offerta formativa sarà organizzata in modo da sostenere l'inserimento lavorativo delle fasce deboli del mercato del lavoro."

"... In merito alla formazione esterna degli apprendisti nelle imprese artigiane e nelle piccole imprese, il Governo si impegna a procedere attraverso sperimentazioni concertate tra le forze sociali e le istituzioni ai vari livelli, al fine di individuare percorsi e modelli formativi idonei alla realtà dell'imprenditoria diffusa. Per realizzare questi obiettivi Governo e Regioni si impegnano ad assicurare la necessaria offerta formativa da parte delle strutture della formazione professionale e della scuola, integrate fra loro. Il Governo si impegna a promuovere un confronto con le parti sociali al fine del più ampio utilizzo dell'apprendistato".

"Governo e parti sociali concordano sulla necessità di estendere i tirocini formativi in tutti i percorsi di istruzione e formazione, come strumento indispensabile di raccordo tra formazione e lavoro, secondo le modalità stabilite dall'art. 18 della l. 196/97 e relativo decreto attuativo (progetti formativi concordati tra strutture formative e aziende, tutoraggio, coinvolgimento di istituzioni e parti sociali)".

"Il Governo intende favorire la ricerca di un accordo tra le parti sociali volto a sperimentare meccanismi contrattuali che finalizzino quote di riduzione di orario alla formazione dei lavoratori, anche attraverso l'utilizzo delle 150 ore, l'utilizzo delle banche ore annuali previste dai CCNL e ulteriori strumenti per consentire ai lavoratori di accedere pienamente alle attività di formazione continua e di educazione degli adulti".

"Il Governo, in questo quadro, intende agevolare interventi formativi congiunti tra Regioni del Nord e del Mezzogiorno, in accordo con le parti sociali, per consentire gli opportuni trasferimenti di conoscenze ai fini dello sviluppo economico e sociale tra le diverse aree del Paese".

Con il Patto sociale questi obiettivi e le strategie per conseguirli si collocano in una nuova definizione della vocazione istituzionale del sistema di EDA. Il diritto al sapere, nel nuovo contesto sociale ed economico connesso alla globalizzazione, si amplia fino a divenire diritto alla formazione per tutta la vita, quale preconditione sia per la crescita culturale e civile della persona sia per l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro.

La crescente complessità delle moderne società, la flessibilità del mercato del lavoro ed i rapidi cambiamenti dei contenuti delle professionalità presuppongono livelli qualificati di cultura e di competenze, aggiornate ed arricchite per consentire al soggetto non soltanto la

necessaria autonomia culturale, ma anche l'alternarsi di formazione e lavoro, quale preconditione per difendere il diritto alla qualità dell'occupazione e all'evoluzione dei percorsi professionali.

In tale nuovo contesto, le conoscenze culturali e di base acquistano maggiore centralità e si coniugano come elementi pre-professionalizzanti, in grado di collegare la cultura al saper fare ed ai contesti di vita e di lavoro. L'EDA diviene, pertanto, una risorsa importante per lo sviluppo locale e per il recupero dell'identità anche sociale del territorio.

Il ruolo dell'EDA si colloca, quindi, con chiarezza nell'ambito del diritto di cittadinanza e come tale deve essere esplicitamente confermato.

Anche nel nuovo contesto, viene confermato il ruolo tradizionalmente svolto dall'EDA, quali le azioni formative rivolte alle fasce di utenti più deboli o marginalizzate, il soddisfacimento di bisogni culturali individuali, tra i quali rappresenta una priorità il conseguimento del titolo di studio. Il recupero e l'acquisizione del titolo di studio prevedono percorsi scolastici all'interno di una strategia complessiva di integrazione che non può negare la responsabilità della scuola in presenza di una specifica esigenza di istruzione.

Come dichiarato nella Conferenza di Amburgo, l'EDA deve essere vista in una prospettiva più ampia, orientata a diversi obiettivi, dal recupero dei *drop-out* alla rimotivazione culturale e sociale, all'inserimento dei giovani al mercato del lavoro, alla lotta alla disoccupazione, nonché all'accoglienza di immigrati che stanno diventando una presenza sempre più significativa nel nostro Paese, assai rilevante in certe aree.

Occorre realizzare le condizioni per una offerta integrata e flessibile, che, a cominciare dalla formazione collegata al lavoro e ad altre tipologie educative che corrispondano alle aspirazioni e ai desideri degli individui, coniughi esigenze di formazione tecnico-professionale con esigenze di autonomia culturale e di orientamento del cittadino e, attraverso la certificazione e il riconoscimento di crediti nei diversi contesti di studio e di lavoro, consenta a ciascuno la personalizzazione dei percorsi culturali e formativi.

L'integrazione - intesa quale interazione tra soggetti diversi nel rispetto delle diverse vocazioni istituzionali - è l'elemento che può consentire l'apertura dell'EDA alla nuova qualità della domanda sociale. Tale integrazione dovrà riguardare il raccordo con la formazione professionale e, quindi, con i diversi centri pubblici e privati accreditati. Il coinvolgimento della scuola secondaria superiore dovrà costituire un obiettivo esplicito, prevedendo tempi e forme di graduale inserimento, fino a farne un altro baricentro dell'attività dell'EDA, in grado di fornire risposte alla domanda di cultura e di formazione di chi ha già il titolo dell'obbligo. Tutto ciò in coerenza con la crescita e la diffusione dei livelli di scolarizzazione, e in relazione all'elevamento dell'obbligo scolastico, nonché alla previsione dell'obbligo formativo.

In questa ottica, la scuola secondaria serale deve essere più raccordata con il circuito EDA per consentire ai corsisti il normale proseguimento dei corsi di studio. I curricula della scuola serale, soprattutto nella istruzione tecnica nonostante le innovazioni introdotte con le sperimentazioni in atto, non offrono le flessibilità richieste dal particolare modello organizzativo.

La concertazione con le parti sociali in grado di dare efficacia alle decisioni assunte, come ribadito dalla stessa Commissione Europea, costituisce lo strumento principale per raccordare l'offerta formativa anche alla domanda espressa dal mercato del lavoro, assicurando al tempo stesso quell'ampiezza del consenso che solo è in grado di dare efficacia alle decisioni assunte.

6. L'esperienza dei Centri Territoriali

I Centri Territoriali Permanenti, istituiti ai sensi dell'o.m. 455/1997, hanno raccolto e integrato unitariamente le precedenti esperienze dei corsi di alfabetizzazione e dei corsi per lavoratori, e rappresentano, sotto l'aspetto organizzativo, l'insieme dei servizi e delle attività di istruzione e di formazione degli adulti presenti su un territorio di dimensione distrettuale.

Le attività e i servizi per gli adulti si svolgono su più sedi anche non scolastiche e sono coordinati dal Centro Territoriale che ha come riferimento amministrativo e didattico una istituzione scolastica della fascia dell'obbligo e come coordinatore responsabile il suo capo d'istituto.

Sotto l'aspetto funzionale i Centri Territoriali Permanenti sono luogo di concertazione, di lettura dei bisogni formativi, di progettazione e di organizzazione delle iniziative di istruzione e formazione in età adulta, per l'alfabetizzazione culturale e funzionale, il consolidamento e la promozione culturale, la rimotivazione e il riorientamento, l'acquisizione e il consolidamento di conoscenze e di competenze specifiche, di pre-professionalizzazione e/o di riqualificazione professionale.

I Centri svolgono attività di accoglienza, ascolto e orientamento; di alfabetizzazione primaria funzionale e di ritorno, anche finalizzata ad un eventuale accesso ai livelli superiori di istruzione e di formazione professionale; di apprendimento della lingua e dei linguaggi; di sviluppo e consolidamento di competenze di base e di saperi specifici; di recupero e sviluppo di competenze strumentali culturali e relazionali per una attiva partecipazione alla vita sociale; di acquisizione e sviluppo di una prima formazione o riqualificazione professionale; di rientro nei percorsi di istruzione e formazione di soggetti in situazione di marginalità.

Le attività si svolgono mediante corsi lunghi di istruzione oppure a mezzo di corsi brevi/moduli a carattere monografico. Al termine delle attività è previsto il rilascio di titoli, certificazioni o attestazioni dei crediti formativi acquisiti.

L'accesso ai Centri Territoriali è gratuito. Possono accedere alle attività dei Centri gli adulti di qualsiasi età e condizione. Viene data precedenza a coloro che richiedono il conseguimento del titolo di studio (licenza elementare o media).

Il Centro si avvale dei docenti messi a disposizione dal provveditorato agli studi e degli operatori messi a disposizione da altri soggetti pubblici o in convenzione da altri istituti o assunti con contratto d'opera.

Il 98/99 è stato l'anno in cui i Centri hanno preso l'avvio in forma diffusa su tutto il territorio nazionale, riorganizzando e comprendendo anche molte delle esperienze per gli adulti dei precedenti ordinamenti.

Sono stati attivati circa 700 corsi di alfabetizzazione (scuola primaria) su 2/3 dei Centri, e circa 1.700 corsi delle 150 ore nel 95% dei Centri, con una utenza complessiva di 53 mila adulti; le attività d'istruzione sono state condotte da oltre 3.300 docenti che si sono avvalsi del supporto tecnico e amministrativo di circa 1.200 unità di personale ATA.

Altri 97 mila adulti hanno potuto fruire presso i Centri di corsi brevi o a carattere modulare (es., alfabetizzazione informatica e linguistica). Per gli interventi i Centri si sono avvalsi, oltre che dell'apporto diretto dei docenti assegnati, anche di prestazioni aggiuntive e di contratti d'opera intellettuale stipulati con esperti esterni nonché con il sostegno degli IRSAE che

hanno organizzato momenti di confronto degli operatori interessati anche a carattere regionale.

Il tipo di offerta e la quantità di consenso ottenuto dai nuovi CTP, in prospettiva, spostano decisamente il centro dell'azione verso gli istituti di istruzione secondaria superiore dove i livelli di servizio possono meglio corrispondere ai nuovi bisogni formativi emergenti.

Si può prevedere un ampliamento dell'offerta di servizio in questa direzione con interventi integrati, senza depotenziare le realtà che attualmente soddisfano una diffusa domanda di istruzione e di formazione.

Particolari interventi vanno progettati e realizzati nelle aree non ancora impegnate nell'educazione degli adulti, soprattutto nel Mezzogiorno, nonostante i bassi livelli di istruzione e formazione della popolazione.

7. Verso la costruzione di un sistema integrato di educazione e formazione permanente

Il processo di rinnovamento del sistema formativo italiano sta interessando sia l'area della formazione iniziale (elevamento dell'obbligo di istruzione, obbligo formativo a 18 anni, apprendistato, formazione integrata superiore), sia l'area della formazione continua e dell'educazione in età adulta (misure di sostegno per la formazione continua previste nella L.196/97, ordinanza del Ministro della P.I. n. 455/97 sull'educazione in età adulta).

Il ridisegno dell'architettura di sistema raccoglie pienamente le indicazioni provenienti dalle politiche dell'Unione europea in merito alla necessità che i sistemi formativi rispondano ad una domanda sociale ed economica diversa dal recente passato, per favorire l'acquisizione di nuovi saperi con opportunità formative differenziate.

Il cambiamento richiede la promozione di una offerta integrata tra il sistema scolastico e il sistema di formazione professionale e tra questi e il mondo del lavoro.

I soggetti istituzionali (Stato, Regioni ed Enti locali) e le parti sociali debbono assumere un impegno comune per suscitare una vasta percezione, in tutta la popolazione, in merito all'importanza del ruolo che l'educazione degli adulti può rivestire per la crescita democratica, civile, sociale ed economica del nostro Paese, soprattutto nel Mezzogiorno.

Occorre uno sforzo, politico e progettuale, per passare da un'organizzazione per sistemi chiusi ad una organizzazione di rete il cui obiettivo è costituito da risposte efficaci e differenziate ai diversi bisogni dell'utenza; senza questo passaggio, che comunque presenta tempi di realizzazione a medio-lungo termine, non sarà possibile parlare di interventi integrati e di miglioramento della qualità complessiva del sistema.

L'educazione degli adulti è costituita dall'insieme delle opportunità educative formali (istruzione e formazione professionale certificata) e non formali (cultura, educazione sanitaria, sociale, formazione nella vita associativa, educazione fisico-motoria) rivolte ai cittadini in età adulta, aventi per obiettivo la formazione di competenze personali di base nei diversi campi e di competenze di base trasferibili e certificabili.

È sull'insieme di questo campo d'intervento che le politiche d'integrazione previste nel presente paragrafo intendono intervenire.

Il carattere integrato dei progetti e degli interventi che ne conseguono costituisce il motivo ispiratore di una strategia tendente ad assicurare la funzione "inclusiva" del nuovo sistema.

Il campo dell'educazione degli adulti in Italia è ricco di esperienze e potenzialità. Attraverso un processo d'integrazione si tratta di ricondurlo a sistema, aumentarne la qualità con la creazione di servizi di supporto, favorire la razionalizzazione degli interventi in atto ed assicurare un più alto grado di eguaglianza delle opportunità formative lungo l'arco dell'esistenza, nella prospettiva di realizzare l'obiettivo proposto dalla V Conferenza mondiale dell'UNESCO di "*one hour a day for learning for all*".

Si tratta di porre in essere un processo che sviluppi l'integrazione tra:

1. le diverse istituzioni responsabili nei diversi campi ed ai diversi livelli istituzionali, ciascuno per le proprie competenze;
2. i diversi ambiti d'intervento;
3. le risorse umane, materiali e finanziarie disponibili.

7.1 I destinatari

Il nuovo sistema integrato di educazione degli adulti si muove in una prospettiva di *life long learning* e per questo intende portare a sinergia l'insieme delle opportunità formative che interessano i cittadini in età adulta, in relazione ai diversi problemi ed interessi che caratterizzano le diverse fasi e i diversi momenti dell'esistenza.

Per questa ragione il nuovo sistema prende in considerazione la domanda di formazione espressa da ogni strato di pubblico, ovvero:

- a) pubblici particolari
- b) pubblici di ogni età e condizione sociale.

7.2 L'oggetto della nuova offerta formativa integrata

Il nuovo sistema integrato di formazione dovrà assumere tre compiti prioritari:

1. favorire il rientro nel sistema formale di istruzione e formazione professionale
2. favorire l'estensione delle conoscenze
3. favorire l'acquisizione di specifiche competenze connesse al lavoro o alla vita sociale.

7.3 Gli agenti formativi

Il Ministero della PI, le altre amministrazioni dello Stato, le Regioni e gli Enti locali debbono impegnarsi di concerto a promuovere il nuovo sistema integrato di educazione degli adulti, a partire dalla realizzazione di una progressiva sinergia tra diversi attori già impegnati nel settore.

In particolare, si considera essenziale l'apporto dei seguenti agenti:

- a. il sistema scolastico;
- b. il sistema regionale della formazione professionale;
- c. il sistema dei servizi per l'impiego;

- d. le reti civiche delle iniziative per l'educazione degli adulti;
- e. le infrastrutture culturali (biblioteche di EE.LL., musei, teatri...);
- f. le imprese;
- g. le associazioni (culturali, del volontariato sociale, del tempo libero, delle famiglie, ecc.).
- h. le università.

Tali soggetti possono dar vita congiuntamente a forme associative anche a carattere consortile per la gestione di programmi e progetti comuni.

7.4 Il sistema generale

Il sistema generale si articola sui seguenti livelli istituzionali:

a) Livello nazionale

Le funzioni relative all'integrazione dei sistemi vanno affidate ad un comitato integrato, composto dal Ministero della P.I., dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal MURST, dal Dipartimento per gli affari sociali, dalla rappresentanza delle Regioni, degli Enti locali e dalle parti sociali.

Tale Comitato deve essere raccordato con il Comitato nazionale per l'Istruzione Formazione Tecnica Superiore, al fine di assicurare la necessaria coerenza degli interventi di integrazione di sistema, eventualmente prevedendo un rapporto strutturale tra i due Comitati. Tali funzioni riguardano soprattutto l'individuazione delle priorità strategiche, la definizione degli indirizzi generali nonché delle risorse attivabili, dei criteri per la loro distribuzione e la definizione di linee guida per la determinazione degli standard, del monitoraggio e della valutazione, dei dispositivi di certificazione e di riconoscimento dei crediti.

b) Livello regionale

La pianificazione e la programmazione dell'offerta formativa integrata rivolta agli adulti rientrano nelle competenze delle Regioni ai sensi dell'art.138 del d.lgs. 112 del 1998, cui esse assolvono secondo quanto previsto dagli ordinamenti regionali.

Al fine di assicurare la necessaria concertazione, le Regioni istituiscono un Comitato regionale, costituito dagli Assessori Regionali preposti, dai Rappresentanti degli Enti locali, dal Rappresentante del Dipartimento regionale scolastico e dalle Parti sociali, secondo modalità analoghe a quanto previsto per il livello nazionale.

Tale Comitato ha funzioni di concertazione relative, oltre che alla programmazione, alla promozione, al monitoraggio e alla valutazione del sistema di Educazione degli adulti.

In particolare, tale organismo:

- a. individua gli interventi per la promozione dell'Educazione degli adulti;
- b. definisce i criteri per la realizzazione delle attività sul proprio territorio, a partire dalle conoscenze sui fabbisogni professionali e formativi locali;
- c. definisce il quadro delle risorse disponibili destinate al sistema integrato di educazione degli adulti;
- d. definisce i criteri e le modalità di monitoraggio e valutazione.

Nell'ambito delle funzioni di programmazione dell'offerta formativa, le Regioni, tenendo conto anche delle indicazioni dei Comitati locali, promuovono il raccordo dei Piani di educazione degli adulti con le politiche di sviluppo ed occupazionali.

La Regione definisce, d'intesa con gli Enti locali, con il Responsabile della Direzione regionale per l'istruzione e nel confronto con le parti sociali, i criteri per l'individuazione degli ambiti di riferimento territoriale relativamente alla costituzione dei Comitati locali e la dislocazione dei Centri territoriali.

Il Responsabile della Direzione regionale per l'istruzione assicura l'acquisizione dei pareri del Consiglio regionale dell'istruzione in merito a quanto previsto dall'art. 4 del d.l.vo 30 giugno 1999 n.233.

c) livello locale

La Provincia svolge le seguenti funzioni:

- a. concorre con la Regione alla definizione delle scelte di programmazione in tema di educazione degli adulti;
- b. predispone le linee generali per la programmazione territoriale, con particolare riferimento alla definizione del quadro complessivo delle risorse disponibili su scala provinciale;
- c. programma i servizi di informazione e pubblicizzazione di interesse sovracomunale;
- d. collabora al monitoraggio del sistema a livello provinciale sulla base delle indicazioni ricevute dal livello regionale ed in sinergia con eventuali progetti di monitoraggio e valutazione di dimensione regionale.

I Comuni e le Comunità montane in coerenza con quanto disposto dall'art. 139 comma 2 del d.l.vo del 31 marzo 1999 n°112 svolgono le seguenti funzioni:

- a. concorrono con la Regione e la Provincia alla definizione delle scelte di programmazione in tema di educazione degli adulti;
- b. provvedono al monitoraggio ed all'analisi dei fabbisogni formativi e professionali che emergono dal territorio;
- c. programmano, d'intesa con i Comitati locali, l'uso condiviso delle risorse disponibili;
- d. promuovono, d'intesa con i Comitati locali, le iniziative nell'ambito dell'educazione degli adulti;
- e. concorrono alla definizione dei progetti pilota, sulla base delle priorità e delle vocazioni territoriali;
- f. promuovono la realizzazione ed il coordinamento dell'insieme delle opportunità presenti a livello territoriale, ai fini del funzionamento integrato del sistema;
- g. organizzano iniziative per l'informazione e l'orientamento degli utenti rispetto alle diverse opportunità;
- h. istituiscono i Comitati locali.

Il Comitato locale

La sede privilegiata della programmazione concertata è quella locale. A questo scopo, i Comuni e le Comunità Montane promuovono - d'intesa con gli uffici scolastici territoriali, con gli altri soggetti istituzionali e con le parti sociali - la costituzione di Comitati locali per l'offerta

formativa integrata destinata agli adulti, sulla base dei criteri definiti in sede di programmazione regionale.

I Comitati medesimi, in particolare:

- a. promuovono l'educazione degli adulti;
- b. programmano, in linea con i criteri stabiliti a livello regionale, le attività da realizzare sul proprio territorio, a partire dall'analisi dei fabbisogni professionali e formativi locali;
- c. definiscono e programmano l'uso condiviso delle risorse disponibili destinate al sistema integrato di educazione degli adulti;
- d. elaborano progetti di area e formulano proposte per il complessivo calendario dell'offerta formativa;
- e. formulano proposte in merito alla istituzione di Centri territoriali ed alla relativa dislocazione.

I Comitati locali sono presieduti da rappresentanti dei Comuni e delle Comunità Montane, e sono composti dai rappresentanti degli Uffici scolastici territoriali, della Provincia, dei Comuni, delle Comunità montane, delle parti sociali e da rappresentanze delle Agenzie formative (associtative e non) operanti nel campo dell'educazione non formale. Del Comitato fa parte un rappresentante del Consiglio scolastico locale di cui all'art. 5 del d.lgs. 233/1999.

L'ambito territoriale per la costituzione di ciascun comitato è definito sulla base dei criteri individuati dalla Regione, d'intesa con i Comuni e le Province.

Spetta ai comitati anche assicurare il raccordo con le politiche occupazionali e i servizi per l'impiego, a partire dall'orientamento, secondo quanto previsto dal d.lgs n. 469/97.

7.5 Gli operatori

Per lo svolgimento delle attività formative è necessaria la presenza di operatori specializzati, qualificati e con competenze professionali specifiche.

Essi sono impegnati in funzione di pianificazione, programmazione, progettazione, gestione di agenzie formative e di servizi, docenza, tutoraggio d'aula, di azienda, di servizi, organizzazione. Per ogni progetto deve essere garantita la presenza di operatori specializzati nella progettazione formativa.

7.6 Il modello formativo

Il modello formativo si caratterizza per l'offerta di una molteplicità di percorsi aperti e flessibili e di specifiche opportunità, al fine di essere centrato sulle condizioni di partecipazione degli iscritti e favorire l'ingresso in formazione di soggetti adulti di ogni età. Esso si caratterizza per la modularità dei percorsi e per la flessibilità dei moduli che lo compongono, ognuno finito in sé e riconosciuto, eventualmente, anche quale credito formativo dai soggetti coinvolti sia per la prosecuzione degli studi (nel sistema scolastico e professionale) sia per una professionalizzazione dell'individuo secondo una modalità di quantificazione stabilita fra le istituzioni interessate ai fini della relativa esigibilità e basata su standard minimi concertati a livello nazionale.

Rispetto alle attività previste dalla programmazione dell'offerta formativa definita in sede di Comitato locale e rispondenti a criteri di qualità ed ai relativi standard formativi previsti dal sistema, si potrà prevedere il riconoscimento di crediti ai fini della riduzione del percorso scolastico o del percorso di professionalizzazione. Potranno essere riconosciute competenze

acquisite anche all'esterno delle agenzie specializzate nell'istruzione e nella formazione professionale e, in particolare, nelle agenzie la cui offerta è inclusa nei piani elaborati a livello regionale e locale.

7.7 Finanziamenti

Il sistema viene sostenuto finanziariamente dalle risorse messe a disposizione dallo Stato, dalle Regioni, dagli EE.LL. e da soggetti pubblici e privati, da integrare con altre risorse messe a disposizione dall'Unione europea.

Più in generale, il sistema integrato di educazione degli adulti si fonda sull'utilizzazione delle risorse strumentali ed umane provenienti dai diversi sistemi e dai diversi agenti pubblici e privati che concorrono alla sua attivazione e al suo funzionamento.

I fondi statali aggiuntivi destinati all'arricchimento ed all'integrazione dell'offerta formativa hanno lo scopo di:

- a) incrementare l'offerta formativa in particolare ove carente;
- b) sostenere i progetti pilota e i progetti per particolari tipi di attività;
- c) favorire la costruzione del sistema e delle reti;
- d) favorire i raccordi con la formazione continua.

Una quota adeguata dell'insieme delle risorse rese disponibili dalle Regioni e dagli Enti locali dovrà essere destinata al finanziamento della domanda individuale di formazione (assegno di studio, buoni studio, conti correnti formativi individuali, prestiti d'onore e altro).

8. il programma 2000

Premessa

La riorganizzazione dell'attività EDA si colloca in una strategia che sta velocemente evolvendo, ma che richiede, per la sua piena attuazione, ulteriori soluzioni legislative e contrattuali. Va considerata, pertanto, l'esigenza di un governo della fase di transizione, individuando le necessarie connessioni tra esperienze e prospettiva nella chiarezza degli obiettivi, dei percorsi, delle risorse tecnico-professionali.

In tale fase è necessario che la definizione delle funzioni e degli organismi ai diversi livelli istituzionali debba tener conto, per un verso, dei processi di riforma in atto o in via di realizzazione (autonomia scolastica e riforma dei cicli, d.lgs. 112/98, legge 196/97, riforma degli organi collegiali della scuola, riforma del ministero della Pubblica Istruzione), per l'altro, delle caratteristiche di sistema nazionale dell'EDA che debbono essere salvaguardate per assicurare pari diritti ed opportunità sul territorio nazionale.

8.1. Le priorità

Costituiscono obiettivi prioritari.

- a. L'avvio dell'impianto del modello di programmazione e gestione del nuovo sistema di educazione degli adulti a livello locale, regionale e nazionale, con il compito prioritario di rafforzare il ruolo di programmazione dell'offerta formativa da parte degli enti locali e

delle Regioni d'intesa con i rappresentanti del Dipartimento regionale per l'istruzione e l'insieme dei soggetti pubblici e privati competenti e secondo modalità di concertazione con le forze sociali, nella prospettiva di un progressivo coinvolgimento delle competenze in materia presenti nelle politiche del lavoro, dell'istruzione, dell'università, nelle politiche sociali, nella cooperazione internazionale.

- b. La sperimentazione di progetti pilota nazionali, regionali, locali capaci di assicurare la produzione di una modellistica con alto grado di trasferibilità.
- c. Il rafforzamento e lo sviluppo dei sistemi e degli interventi di educazione degli adulti nei campi dell'istruzione, formazione ed educazione non formale degli adulti.

8.2. Linee di attuazione

Premessa

Il nuovo sistema di educazione degli adulti potrà nascere solo come risultato di un ampio processo di trasformazione che assicuri risorse, sostenibilità e qualità dell'offerta formativa. Per questo, nell'attuazione degli interventi costituisce un vincolo comune il rispetto e lo sviluppo di modelli di integrazione. A questo scopo, si dovrà operare privilegiando pratiche di integrazione nei diversi momenti di funzionamento del sistema e in particolare nei momenti della: programmazione, gestione, attuazione, certificazione, valutazione e riconoscimento dei crediti. Per quanto concerne la gestione e l'attuazione di programmi e progetti comuni si privilegiano i soggetti integrati costituiti attraverso forme associative anche consortili.

8.2.1. Il modello di programmazione e gestione

- a. A livello locale gli Enti locali, su base individuale o associata, sono chiamati ad impegnarsi nell'avvio del processo di programmazione territoriale dell'offerta formativa integrata rivolta alla popolazione in età adulta, secondo gli indirizzi esposti al precedente punto 7.
I Comitati locali, istituiti a seguito di tali iniziative, sostituiscono a partire dall'anno 2000 gli attuali Comitati provinciali per l'educazione degli adulti previsti dall'o.m. 455/97. Il risultato di tale processo consisterà nella messa in rete e nel coordinamento dell'insieme dell'offerta di educazione degli adulti, assicurata da soggetti pubblici e privati e dalla adozione di comuni strumenti di informazione della popolazione.
- b. A livello regionale e nazionale saranno attivate azioni per la definizione di indirizzi per la programmazione dell'offerta formativa, la promozione di comuni servizi di accompagnamento (formazione comune degli operatori, comuni servizi di informazione radiotelevisiva, etc.), il monitoraggio, la valutazione, l'attivazione di comuni procedure di certificazione e riconoscimento dei crediti. Attraverso le azioni qui considerate si dovrà giungere alla definizione, a livello nazionale, delle linee-guida di un programma per l'EDA. L'obiettivo quantitativo è costituito dal coinvolgimento a regime di 500.000 persone ogni anno.

8.2.2. La sperimentazione di componenti del nuovo sistema

Gli Enti locali, nell'ambito degli indirizzi regionali di programmazione, concorrono, sulla base delle priorità e delle vocazioni territoriali, alla definizione di progetti pilota significativi attraverso cui si avvia la sperimentazione delle possibili modalità di intervento rispetto alle diverse componenti e dimensioni di un nuovo sistema di educazione degli adulti. Le Regioni, d'intesa con gli Enti locali, promuovono progetti pilota nel caso in cui tali interventi contribuiscano allo sviluppo della dimensione regionale del sistema integrato di educazione degli adulti a supporto dei comitati locali, con particolare riferimento alle misure di

accompagnamento di interesse comune (formazione degli operatori, informazione, ricerca e sperimentazione avanzata - nuove tecnologie, crediti etc.).

Si tratterà di progetti a base territoriale, nel senso che saranno progettati e gestiti d'intesa con gli Enti locali interessati e con le agenzie competenti.

La sperimentazione dei progetti pilota dovrà avere un rilievo nazionale ed essere significativa rispetto al processo di costruzione del nuovo sistema formativo per gli adulti. Indirizzi in materia saranno definiti dal Comitato nazionale.

8.2.3. La gestione e lo sviluppo degli interventi

La gestione e lo sviluppo degli interventi avviene attraverso l'azione sinergica dei sottosistemi della scuola, della formazione professionale e dell'educazione non formale.

a. l'educazione degli adulti nel sistema scolastico

In tale ambito si provvede alla Riorganizzazione dei Centri Territoriali per l'EDA, che possono essere ubicati in qualunque tipo e ordine di scuola, sulla base degli obiettivi e delle priorità stabiliti dalla programmazione regionale dell'offerta formativa integrata e concertati con gli enti locali e le parti sociali.

Gli interventi dovranno essere indirizzati alla valorizzazione e alla qualificazione dei Centri Territoriali quali strutture di servizio che concorrono, per quanto di competenza, alla raccolta della domanda di formazione, all'orientamento rispetto all'offerta formativa territoriale ed all'organizzazione dell'offerta formativa integrata nell'ambito degli obiettivi definiti nel piano locale, favorendo gli opportuni raccordi con i soggetti che hanno competenza di programmazione o gestione in materia di formazione professionale e più in generale di politiche attive del lavoro.

Pertanto, ferme restando le competenze dei servizi per l'impiego previste dalle norme vigenti, i Centri Territoriali, comunque d'intesa con gli Enti locali, gli stessi servizi e i soggetti individuati dal Comitato locale, possono predisporre l'accoglienza, valutare i crediti di ingresso, collaborare alla effettuazione del bilancio di competenze e concorrere alla organizzazione di un'offerta formativa integrata e modulare; provvedono inoltre, per quanto di loro competenza, all'attribuzione della certificazione sulla base della regolamentazione esistente a livello nazionale e regionale.

Il Piano dell'offerta formativa del Centro deve essere definito d'intesa con il Comitato locale che provvederà, a tal fine, alla designazione di un referente.

La realizzazione del piano sarà oggetto di monitoraggio e valutazione sulla base dei criteri definiti dal Comitato locale, nell'ambito degli indirizzi nazionali e regionali.

Il modello della struttura cui occorre far riferimento in coerenza con le funzioni indicate è quello di un centro di servizio che concorra all'attuazione dell'offerta formativa integrata, da realizzare in particolare attraverso accordi di rete tra scuole di diverso ordine e grado, a norma del D.P.R. 8 marzo 1999, n.275 articoli 7 e 9, e altri soggetti formativi pubblici e privati.

Ai Centri deve essere assicurata l'autonomia didattica, organizzativa e finanziaria necessaria anche per concorrere alla realizzazione di un'offerta formativa integrata.

I Centri si dovranno avvalere di un nucleo stabile di personale, selezionato in base alla specifica competenza nella materia e alla esperienza professionale maturata, tenendo conto delle funzioni in materia di progettazione, attivazione e utilizzazione delle reti, raccordo con i soggetti formativi, bilancio di competenze.

A questi fini, con riferimento a quanto previsto dal CCNL del Comparto scuola del 26.5.1999, vanno ridefiniti sulla base del confronto con i sindacati di categoria, i profili ed i percorsi professionali dei docenti che operano nei centri territoriali nonché le modalità per il loro reclutamento e la definizione delle dotazioni organiche. A questo stesso fine, vanno programmati specifici interventi per la loro formazione.

b. l'educazione degli adulti nel sistema della formazione professionale

Il sistema di formazione professionale regionale concorre a realizzare il sistema di educazione degli adulti così come locali nel presente documento, sulla base di quanto già previsto dalle leggi 845/78, 236/93, 196/97 e dalle norme regionali in materia.

c. l'educazione non formale per adulti

Le reti civiche delle iniziative di educazione degli adulti, le infrastrutture culturali pubbliche, le associazioni, le Università della terza età, in genere tutti gli agenti che offrono attività di educazione non formale agli adulti al fine di sostenere il pieno sviluppo della personalità dei cittadini, anche attraverso la più ampia diffusione della cultura, nonché l'inserimento delle persone nella vita socio-culturale della comunità in cui risiedono, svolgono un ruolo fondamentale nel sistema e vanno inseriti nella programmazione locale e regionale delle attività, secondo modalità e procedure, stabilite a livello regionale di concerto con i Comitati locali.

Tali procedure e modalità dovranno consentire il rilascio di attestati per l'eventuale riconoscimento delle competenze acquisite, ai fini del rientro in percorso di istruzione, di formazione o di lavoro.

Le azioni sopra descritte costituiscono una prima fase di intervento per fondare nel nostro Paese un sistema di educazione degli adulti, condiviso e concertato, a sostegno della qualità della vita delle persone, del pieno esercizio della cittadinanza e dello sviluppo locale, con la partecipazione di soggetti pubblici e privati e con il più ampio coinvolgimento delle parti sociali.

A questo fine, si ritiene necessario avviare un processo più strutturato e fondato a livello legislativo, con l'inserimento di un'apposita previsione normativa sul sistema formativo integrato per l'educazione degli adulti nell'ambito delle norme collegate alla legge finanziaria 2000 sull'istruzione e la formazione, che offra anche gli strumenti per facilitare la concertazione istituzionale, il dialogo sociale e l'integrazione delle risorse.

Roma 24 febbraio 2000

Il presente documento tiene conto dei contributi di autorevoli esperti della materia - prof. Paolo Federighi, prof. Lucio Guasti, dott. Saul Meghnagi - di rappresentanti del mondo scolastico ed accademico, del Ministero del Lavoro, del dipartimento per gli Affari Sociali, delle Regioni, degli Enti locali, delle parti sociali, dell'ISFOL e del CEDE.