

La situazione normativa, programmatica ed operativa dell'Educazione degli Adulti in Emilia Romagna. Analisi e proposte per la definizione e l'avvio di un organico piano di sviluppo regionale

Enzo Morgagni, Università di Bologna

1. L'integrazione tra scuola e formazione professionale

L'applicazione dell'OM 455/97 del MPI¹ ha consentito di superare nella Regione Emilia Romagna la precedente logica prevalentemente compensativa ("recupero" in età adulta dei titoli di studio di base) che aveva sostenuto i precedenti interventi statali in materia di EdA, dando ad essa uno sviluppo anche in ordine ai bisogni espansivi dell'adulto e del giovane adulto e a quelli generati dalla domanda di formazione legata a nuovi compiti evolutivi di vita e di lavoro.

Infatti, per effetto di questa Ordinanza, è cresciuto, sia pure con caratteristiche disomogenee e in maniera solo in parte programmata dagli organismi che avrebbero dovuto presidiarlo (perché tuttora largamente inesistenti! Si tratta dei "Comitati provinciali per l'istruzione e la formazione in età adulta" da istituirsi presso i Provveditorati agli Studi, ora CSA), un sistema incardinato nel territorio, in grado di svolgere una funzione educativa dinamica sulla base del principio della concertazione degli interventi tra scuola, EE.LL., associazioni, agenzie formative.²

L'OM. 455/97 ha chiamato infatti a interagire i due sistemi paralleli, quello della scuola e quello della formazione professionale, producendo, come esiti dell'interazione, collaborazioni e in taluni casi anche interessanti progetti integrati - specialmente per categorie deboli, quali gli stranieri e i giovani drop out della scuola - costruiti sulla base di convenzioni e protocolli di intesa (CTP di Modena, Bologna, S. Secondo Parmense, Rimini, Piacenza, Fiorenzuola d'Arda...)³.

Queste collaborazioni/integrazioni sono state sostenute anche da interventi di formazione dei formatori della scuola, della formazione professionale, degli Enti Locali, realizzati congiuntamente dall'IRRE Emilia Romagna e dalla Regione Emilia Romagna (maggio 2000, aprile, giugno 2001)⁴, frutto di un'intensa collaborazione tra la Sezione Educazione Permanente dell'IRRE ER e l'Ufficio Sviluppo delle Politiche di Integrazione tra Sistemi Formativi - Assessorato alla Scuola, Università, Formazione, Lavoro, Pari Opportunità della Regione ER, collaborazione che ha avuto il suo riconoscimento formale nel Protocollo d'Intesa siglato tra le due Istituzioni l'11 febbraio 2000⁵.

Grazie a tali azioni è possibile affermare oggi che, nonostante il grave turn-over dei docenti dell'EdA e la necessità che ne consegue di richiamare costantemente in formazione una parte considerevole del personale della scuola, siano presenti nella nostra regione nuclei consistenti di operatori dell'EdA (docenti della scuola, della FP e, in taluni casi, anche operatori del sistema non formale, come le Università della Terza età e del Tempo Libero) dotati di una cultura professionale comune e dialoganti sul territorio. Infatti l'offerta formativa presente sul territorio, pur considerando le disomogeneità locali, si articola in un'ampia varietà di attività aggregabili nelle seguenti tipologie:

- corsi scolastici (alfabetizzazione, scuola media "150 ore", corsi serali scuola secondaria);
- corsi liberi e attività formative (erogati da scuole e/o associazionismo-volontariato formativo e culturale, es. Università per adulti..);
- corsi di formazione professionale per giovani-adulti e adulti.

In ogni caso, pressoché tutte le iniziative di formazione, di rilevamento della domanda e dell'offerta formativa, di progettazione in collaborazione e/o integrazione condotte in questi ultimi tre anni hanno messo in luce anche punti deboli sui quali sarà necessario intervenire e che riguardano, soprattutto:

- difficoltà a rilevare i bisogni formativi di un'utenza variegata e a definire conseguenti priorità di risposta;
- problematiche legate alla non omogenea distribuzione di offerte formative sul territorio;
- segnali di competitività tra scuole, tra scuole e CFP, tra scuole e associazionismo formativo;
- scarso collegamento tra ordini diversi di scuole;
- la già ricordata carenza di formazione ad hoc di un corpo docente scolastico in parte instabile e non dedicato specificamente all'EdA;
- carenza di risorse umane, finanziarie, tecnico-professionali e strumentali;
- le difficoltà nel raggiungere i pubblici più sfavoriti.

2. La proposta delle "Linee Guida" per la costruzione di un sistema regionale di educazione degli adulti

La Regione Emilia Romagna ha recepito le indicazioni dell'Accordo tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane per riorganizzare e potenziare l'educazione permanente degli adulti del 2 marzo 2000 in sede di Conferenza Unificata Stato, Regioni, Autonomie Locali, operando (col suo Servizio Scuola, Università e integrazione dei servizi formativi) una riflessione organica che si è tradotta, nello stesso maggio 2000, nella elaborazione di prime "Linee Guida"⁶, sottoposte poi alla consultazione degli attori dell'intero sistema scolastico-formativo, per recepirne proposte, indicazioni e integrazioni al fine di redigere una seconda nuova versione da portare nelle sedi istituzionali della concertazione regionale per una loro discussione e approvazione definitiva.

Nelle Linee Guida la Regione Emilia Romagna delinea una prospettiva per la costruzione di un sistema integrato di istruzione e formazione professionale per gli adulti, constatando che, fino a quel momento, l'offerta formativa per gli adulti si era prevalentemente caratterizzata con modalità "parallele", cioè in termini di distinta e separata attivazione di corsi di istruzione di base, o di attività-corsi di formazione professionale continua, mentre risultavano ancora poco diffuse esperienze integrate di offerte di istruzione (ai vari livelli scolastici), di qualificazione e sviluppo professionale e di riconoscimento e valorizzazione di competenze già acquisite.

Obiettivo centrale delle Linee Guida regionali è stato quindi quello di indicare la prospettiva della costruzione progressiva di un "sistema integrato dell' education " capace di rispondere alla crescente differenziazione dei bisogni formativi della popolazione giovane-adulta, adulta e anziana, sensibilizzando, stimolando e supportando i vari attori nella progettazione e nello sviluppo di "modalità innovative di formazione continua all'interno di una struttura di educazione degli adulti", con particolare attenzione per la valorizzazione delle competenze acquisite, capitalizzabili, riconoscibili, certificabili e quindi concretamente spendibili nel percorso personale di formazione e di lavoro.

3. La formazione degli adulti in situazione di marginalità sociale e lavorativa

Come è noto, la legislazione italiana ha assunto con la legge 328/00⁷ l'obiettivo della costruzione di un sistema di protezione attiva, incentrato sull'autonomia della persona, sulla valorizzazione delle sue risorse e di quelle della comunità, e mirante a creare le condizioni per l'inclusione socia-

le di tutti i soggetti, in particolar modo di quelli a rischio di marginalità.

Con i suoi "Indirizzi per il sistema formativo integrato dell'istruzione, della formazione professionale, dell'orientamento e delle politiche del lavoro-Biennio 2003- 2004", la Regione ER ha individuato nello sviluppo di politiche integrate e nel potenziamento degli interventi a favore di gruppi svantaggiati lo strumento principale per fronteggiare i bisogni emergenti dal tessuto sociale e dal sistema produttivo, tenuto conto dei cambiamenti in corso.

Inoltre, la nuova legge regionale del giugno 2003: "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro", riconosce nel sapere il "decisivo elemento di sviluppo personale e sociale" e dichiara l'intenzione di "promuovere un sistema di istruzione e formazione non solo per tutti, ma anche per tutto l'arco della vita". Sottolinea come l'insuccesso formativo colpisca ancora troppi giovani e come esistano "fasce di popolazione adulta che, partendo da livelli di scolarizzazione mediamente più bassi rispetto a quelli europei, si devono misurare con processi di forte innovazione, con la conseguente necessità di aggiornare rapidamente e con continuità le competenze necessarie nell'ambito della società della conoscenza." Attribuisce agli EE. LL. la responsabilità di operare "affinché si riducano i rischi di una vera e propria esclusione dal sapere, condizionante elemento di svantaggio che apre prospettive di sottoccupazione, disoccupazione, precarietà ed emarginazione sociale".

Gli interventi che la Regione ER individua a sostegno dell'inclusione sociale non sono, dunque, soltanto quelli propriamente connessi alla formazione professionale e all'aumento dei livelli di occupazione, inserimento/reinserimento lavorativo, ma anche quelli dell'istruzione, dell'accesso al sapere, dell'apprendimento per tutto l'arco della vita.

In merito a questo centrale problema della formazione in contesti di marginalità, pensiamo di fare cosa utile citando e riprendendo in sintesi alcune indicazioni che emergono dal "Rapporto di valutazione intermedia del POR della Regione Emilia-Romagna"⁸, un rapporto molto dettagliato e articolato (curato dal Centro Ricerche Affari Sociali - CRAS) che offre un'ampia lettura delle attività realizzate nella regione ER relative al periodo di programmazione 2000-2002. Il Rapporto, benché centrato prevalentemente sulle politiche regionali a favore dello sviluppo di progetti per l'occupabilità, delinea anche un quadro utile alla conoscenza delle opportunità realizzate - grazie ai finanziamenti regionali e prevalentemente del FSE - a sostegno della formazione di pubblici adulti in situazione di marginalità sociale e lavorativa, indotta da condizioni di svantaggio anche culturale.

Il Rapporto, nel suo cap.5, analizza infatti lo stato di attuazione delle politiche di inserimento e reinserimento sociale di gruppi particolarmente svantaggiati (disabili, immigrati, detenuti, tossicodipendenti, nomadi.) alla luce degli obiettivi del POR del FSE, Obiettivo 3 (prevalentemente attraverso la Misura B 1). Classifica gli ambiti fondamentali degli interventi:

- percorsi di inserimento lavorativo per i diversi target in condizione di svantaggio sociale;
- percorsi formativi e di orientamento al lavoro;
- percorsi di formazione e transizione al lavoro;
- percorsi di formazione per operatori nei settori di intervento legati al disagio sociale.

Accanto a questi dati, dettagliatamente riportati in tabelle di sintesi, il Rapporto fornisce, inoltre interessanti dati relativi:

- alla partecipazione di lavoratori stranieri al tessuto produttivo locale e alle dinamiche migratorie in ER (3,2% sul totale della popolazione, dato del 2002), che hanno riguardato in particolare le

province di Re, Bo, Pr e Ravenna;

- alla popolazione carceraria in ER (il 7% del totale nazionale delle persone in stato di detenzione) e alla popolazione nomade (maggiormente concentrata nelle province di Bologna, Reggio Emilia, Modena).

Si ritiene opportuno fare riferimento a questi dati del Rapporto CRAS, in quanto tali utenze sono presenti in misura a volte anche rilevante tra i pubblici adulti cui si rivolge l'offerta formativa dei CTP della nostra regione, con interventi significativi e tendenti a ridurre il rischio dell'esclusione sociale e culturale.

Ordinanza Ministeriale n. 455 "Educazione in età adulta - Istruzione e formazione", MPI, Direzione generale Istruzione Elementare, Direzione Generale Istruzione Secondaria di 1° grado, 29/7/1997.

I Centri Territoriali Permanenti in Emilia Romagna, inizialmente 12 nell'anno scolastico 1998/1999, sono diventati ora 32, così suddivisi:

provincia di Bologna: 8; provincia di Modena: 5; provincia di Reggio Emilia: 6; provincia di Parma: 4; provincia di Piacenza: 4; provincia di Ferrara 1; provincia di Ravenna: 2; provincia di Forlì-Cesena: 1; provincia di Rimini: 1.

Tra questi 28 sono collocati presso la scuola di base: Direzioni Didattiche (6), Istituti Comprensivi (9), Scuole medie (13) e 4 presso Istituti di istruzione superiore (uno di questi nasce come rete tra Istituti Secondari di 2° grado di Parma, coordinata dall'ITG Rondani)

Per una dettagliata conoscenza degli sviluppi dei CTP e della loro offerta formativa si richiamano:

- la pagina web della Sezione Educazione Permanente dell'IRRE ER <http://xoomer.virgilio.it/eduardu> che riporta i progetti e alcune convenzioni di CTP della regione nei primi due anni della loro istituzione (anni scolastici 1998/99 e 1999/2000);
- il libro pubblicato nell'ambito della ricerca ENAIP CEP finanziata con il FSE, bando regionale Ob.3, misura C4: S. Marchioro, E. Morgagni, A. Spallacci (a cura di), La scuola dietro l'angolo. Adulti e istruzione nei Centri Territoriali Permanenti dell'Emilia-Romagna. Una indagine conoscitiva, Rimini, 2001;
- le indagini condotte dal Ministero dell'Istruzione sull'offerta formativa dei CTP dal 1998 al 2002 (dati nazionali e loro articolazione per regioni) reperibili in http://www.bdp.it/eda/eda_risorse.php, box "Monitoraggio CTP".

Ricordiamo a questo riguardo anche le iniziative di formazione integrata dei formatori dei settori formale e non formale dell'EdA realizzate nell'ambito del Progetto ENAIP CEP (FSE, bando regionale) a Rimini e Parma; i focus group condotti nell'ambito del progetto (FSE bando provinciale di Bologna) coordinato da AGEFORM "Costruire un sistema di educazione degli adulti". Questo progetto ha inoltre realizzato una formazione congiunta degli operatori dell'EdA (docenti di scuola, della FP, esponenti dell'associazionismo/volontariato formativo e culturale e rappresentanti degli EE.LL) tra i mesi di marzo-maggio 2002.

Anche questo documento è consultabile nella citata pagina web <http://xoomer.virgilio.it/eduardu> della Sezione Educazione Permanente dell'IRRE ER, nel box "Rapporti IRRE-Regione ER".

Linee - Guida della Regione Emilia-Romagna. Educazione degli Adulti. Bozza per la discussione, Regione Emilia-Romagna, Assessorato al Lavoro, Formazione, Scuola e Università, Servizio Scuola, Università e Integrazione dei Sistemi Formativi, maggio 2000.

"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", 8 novembre 2000.

CRAS (a cura di), P. O. R. EMILIA-ROMAGNA OBIETTIVO 3- 2000- 2006 F .S.E., Rapporto di valutazione intermedia, Roma, 2003, <http://www.form-azione.it/form-azione/documenti/intermedia.pdf>

4. Le attività formative dei CTP emiliano-romagnoli

Per quanto riguarda lo sviluppo recente delle iniziative di EdA realizzate dai CTP della Regione Emilia Romagna (attività molteplici, anche se frammentate e ancora distribuite in maniera disomogenea sul territorio regionale e nelle singole province), va in particolare ricordato l'importante ruolo avuto dal POR regionale 2003, che ha consentito ai CTP l'accesso al bando per il FSE per le azioni dell'Obiettivo 3 (C1 Azione 7, C4 Azione 2), e quindi l'utilizzo di nuove e rilevanti risorse ed opportunità che hanno sostenuto e qualificato la loro offerta formativa.

Il quadro di sintesi ricavabile dall'analisi e dal monitoraggio di una parte di questi progetti presenta aspetti interessanti e positive prospettive rispetto a:

- possibili sviluppi del sistema, in particolare per quanto riguarda metodi e procedure che favoriscono l'integrazione (curricoli misti di istruzione e formazione professionale, riconoscimento dei crediti, certificazioni);
- costruzione di reti locali a sostegno dell'educazione permanente, per la rilevazione dei fabbisogni formativi, per la progettazione e il miglioramento dell'offerta formativa rivolta agli adulti;
- accordi di rete tra CTP della medesima provincia e di province diverse; protocolli tra CTP, Amministrazioni Locali (Province e Comuni) e CSA;
- accordi tra CTP ed Enti - Centri di FP, associazioni culturali locali, ONLUS;
- arricchimento dei materiali didattici a disposizione dei docenti e degli operatori;
- sperimentazione di nuove forme di accesso alla formazione, anche attraverso la FaD , in particolare per adulti/e in situazione di isolamento abitativo o di lontananza dalle sedi dei CTP;
- metodi e strumenti per il fronteggiamento del digital divide.

Dai progetti FSE, di cui i CTP sono titolari, è ricavabile inoltre un quadro preciso delle categorie prevalenti di utenti, a favore dei quali si orienta l'attività progettuale dei Centri. Si tratta generalmente di proposte innovative destinate a sostenere, potenziare e accompagnare con forme di tutoraggio l'apprendimento di:

- adulti/e italiani e stranieri in rientro formativo, anche in sedi disagiate e lontane dai CTP;
- popolazione adulta locale, a rischio di emarginazione, cui è data la possibilità di accedere ad informazioni on-line e a moduli didattici con modalità FaD;
- adulti con necessità di ralfabetizzazione, o di riconversione/riqualificazione professionale,
- soggetti adulti e giovani adulti in cerca di occupazione,
- immigrati senza riconoscimento del titolo di studio ottenuto nel paese d'origine,
- stranieri/e in genere, in particolare donne straniere nel settore dei servizi sanitari e di cura,
- donne straniere madri di bambini inseriti nel circuito scolastico,
- lavoratori a rischio di espulsione dal mercato del lavoro,
- donne che vogliono rientrare nel mercato del lavoro,
- donne italiane e straniere orientate a inserirsi nel settore dell'assistenza alla persona,
- giovani in fase di recupero della scolarizzazione,
- giovani drop-out,
- apprendisti italiani e stranieri,
- detenuti,

- ospiti di comunità per ex tossicodipendenti,
- cittadini italiani e stranieri che frequentano corsi brevi per arricchimento culturale e acquisizione di competenze trasversali o per attività espressive e tecnico-manuali.

Da alcuni progetti, in particolare, si rileva come per giovani adulti 15-18enni, molti dei quali stranieri, vittime di insuccessi scolastici e in situazione di forte disagio, privi alcuni di licenza media, sia necessario costruire un'offerta formativa che tenga conto della loro resistenza a rientrare nei percorsi regolari dell'istruzione e della formazione. Sarebbe ingiusto non riconoscere il ruolo importante svolto dai CTP nei confronti di questa utenza, ancorché minoritaria ma da non sottovalutare. Così come rilevanti sono le attività innovative sotto il profilo metodologico e didattico, destinate a donne straniere e ad adulti/e che risiedono in sedi lontane dai CTP, in evidente situazione di marginalità sociale e culturale.

Nei vari documenti di lavoro si richiama la necessità (sostenuta dall'Accordo della Conferenza Unificata e dalla Direttiva ministeriale N. 22/2001) di elaborare e realizzare "progetti pilota finalizzati a promuovere il nuovo sistema integrato [...] con particolare riferimento alle fasce deboli della popolazione e del mercato del lavoro"; progetti dotati di elevata qualità e di alto grado di trasferibilità. Benché consapevoli che nulla sia trasferibile tout court e che l'educazione permanente degli adulti non sia tutta rappresentata dai CTP e dalle loro attività, riteniamo che alcuni di questi progetti, opportunamente monitorati, abbiano questa qualità e potenzialità di "progetti pilota".

In ogni caso la portata dell'esperienza sarebbe enormemente ridotta e il suo potenziale innovativo limitato, se il progetto rimanesse circoscritto nell'ambito del proprio contesto di realizzazione e non fosse invece opportunamente valorizzato in quanto interessante laboratorio per la produzione di metodi, strumenti, dispositivi per l'integrazione, utili materiali didattici e indicazioni operative.

5. L' EdA nella nuova legge regionale sul sistema di istruzione e formazione

Nel giugno 2003 la Regione Emilia Romagna ha approvato un' importante "legge di sistema" nel campo della istruzione e della formazione (Legge RER n.12, 25 giugno 2003) ⁹. In particolare, la sua sezione quinta esplicita le finalità e la programmazione nel campo dell'Educazione degli Adulti.

Le nuove norme regionali recepiscono coerentemente le indicazioni dell'Accordo del 2 marzo 2000 e attribuiscono con chiarezza le competenze istituzionali per la realizzazione di un sistema di educazione permanente degli adulti, all'interno del complessivo sistema scolastico-formativo regionale.

Della legge condividiamo l'architettura di sistema e l'attribuzione delle competenze per la programmazione e l'attuazione degli interventi; in particolare concordiamo sul ruolo rilevante assunto dalle Province e dai Comuni, in quanto istituzioni vicine alla popolazione adulta che vive e lavora nei territori e che sono maggiormente in grado di leggerne i bisogni formativi e di provvedervi, nel rispetto degli indirizzi regionali. Anche in questo vediamo coerenza con le indicazioni dell'Accordo del marzo 2000 perché, qualunque sia il nome attribuito agli organismi della concertazione, è quella locale "la sede privilegiata della programmazione concertata".

Le stesse Commissioni (per ambiti territoriali o per materie), indicate per i lavori delle previste Conferenze provinciali di coordinamento, potrebbero identificarsi con i Comitati Locali per l'EdA previsti dal citato Accordo e ribaditi dalla Direttiva ministeriale applicativa; con questi ultimi la Conferenza provinciale di coordinamento e le sue commissioni condivide sia la composizione mi-

sta, che facilita il processo di integrazione di risorse e competenze tra soggetti istituzionali diversi, sia le funzioni di proposta in merito all'offerta formativa, sia il compito di realizzare accordi integrati a livello territoriale. Apposite Commissioni per l'EdA potrebbero inoltre rappresentare la sede ove il confronto con le forze sociali e i servizi territoriali (in particolare i Centri per l'Impiego e i Servizi per l'Orientamento), possa dare avvio a interventi concreti che leghino istruzione, formazione e lavoro¹⁰.

6. Proposte per gli sviluppi futuri

In ogni caso, in merito alla legge regionale e alle politiche di sviluppo che devono darne attuazione nel campo specifico dell'EdA, sembra necessario, a nostro parere:

- precisare maggiormente a chi spetti l'istituzione dei CTP, che la norma regionale attribuisce alle Province, ma che - essendo scolastico il personale che vi insegna - non può prescindere dalle competenze istituzionali in materia della Direzione Scolastica Regionale e dei CSA, per altro entrambi rappresentati nella Conferenza regionale, ma con compiti consultivi e di proposta. La collocazione dei CTP nel territorio, invece, più opportunamente potrà essere affidata alle Province per la loro maggiore vicinanza alle problematiche e ai bisogni formativi della popolazione che vi vive e lavora (qualora i CTP divenissero integrati - si veda la definizione alla nota n. 12 - sia la loro collocazione che l'istituzione dovranno essere oggetto di concertazione tra istituzioni competenti);

- accelerare la creazione degli organismi della concertazione regionale, provinciale e locale, per poter realizzare in tempi rapidi un effettivo sistema di educazione permanente degli adulti e per poterlo governare. Non si parte affatto da zero; tuttavia, ciò che è dato intravedere attraverso l'esperienza professionale nel settore e della ricerca è ancora una frammentazione di iniziative non coordinate, una insufficiente conoscenza delle buone pratiche e, in parte, una dispersione delle risorse.

Inoltre, perché avvenga un'inversione di rotta rispetto a questa tendenza che, se non mortifica, certamente non mette pienamente in valore gli esiti di una ricca progettualità e non rende giustizia a tutto l'impegno di molti operatori del settore, devono venire attivati progetti di ricerca che conducano a sintesi conoscitiva quanto si realizza negli ambiti formali e non formali dell'EdA regionale, di cui l'offerta dei CTP è parte integrante, ma non unica.

Si tratta, in sostanza, di:

- conoscere lo stato di attuazione del sistema, così come esso si è venuto configurando attraverso le molte e spontanee iniziative locali,
- comprendere le possibili diverse modalità di realizzazione e gestione di un sistema territoriale integrato individuando buone prassi,
- costruire proposte e azioni a sostegno e per lo sviluppo del sistema.

Ricerche di settore potrebbero fornire agli organismi della concertazione competenti, e in primo luogo alla Regione, i dati che consentano di pianificare e programmare correttamente interventi regionali e locali in materia di educazione permanente degli adulti, di identificare le priorità e definire "indicatori" per l'individuazione di aree geografiche caratterizzate da particolari bisogni formativi degli adulti e dei territori¹¹, in cui collocare i Centri Territoriali Integrati¹².

Tali progetti di ricerca potrebbero essere affidati ad una "struttura di raccordo e di cura" assolutamente non pletorica né verticistica o burocratica, a sostegno del sistema, avente le seguenti finalità:

- promozione e sviluppo della ricerca e della sperimentazione sul campo ;
- avvio di una riflessione sui "modelli" di sistema educativo/formativo integrato territoriale per l'EdA;
- individuazione di modalità di progettazione e gestione di sistemi integrati in ambito regionale (analisi di soluzioni proposte da altri sistemi regionali ed europei per la valorizzazione di buone prassi);
- identificazione di modelli, metodi e procedure di intervento a favore di specifici target di adulti/e;
- raccordo tra soggetti formativi per lo scambio delle risorse, delle esperienze, dei materiali prodotti;
- ottimizzazione delle risorse pubbliche disponibili.

In sostanza, ci sembra di dover sottolineare i seguenti punti come centrali per il futuro governo complessivo dell'EdA regionale:

la pianificazione territoriale degli interventi (compito del livello regionale);

le priorità di interventi da realizzare all'interno della programmazione del sistema integrato dell'EdA nel territorio regionale (scelte di politiche culturali e di indirizzo che spettano al Comitato regionale, cui concorrono anche le Province, per le competenze ad esse spettanti in ordine alla programmazione dell'offerta locale);

la realizzazione di " progetti pilota, finalizzati a promuovere il nuovo sistema integrato con particolare riferimento alle fasce deboli della popolazione e del mercato del lavoro e dotati di alto grado di trasferibilità;

l'attivazione dei compiti dei Comitati locali in ordine alla lettura dei bisogni educativi e alla programmazione dell'offerta formativa ;

la nascita e lo sviluppo di Centri Territoriali Integrati .

Per quanto riguarda i primi due punti (pianificazione e programmazione, con individuazione delle priorità), si dovrà tenere conto di:

- dati sulla distribuzione degli attuali CTP nella regione ER e sull'offerta formativa da essi realizzata;
- risultati delle ricerche ENAIP CEP I e II sulle categorie di utenti presenti nei CTP e sulla domanda non soddisfatta di istruzione/formazione;
- dati riguardanti interventi integrati di istruzione/formazione a favore di categorie deboli;
- dati sulla distribuzione nei territori provinciali di agenzie formative, di associazioni, di volontariato formativo e culturale;
- dati sulla scolarità della popolazione nella regione ER e nelle singole province, in rapporto con l'età, il sesso e la condizione professionale;
- tendenze del mercato del lavoro (Rapporti nazionali annuali dell'ISFOL; Rapporti annuali regionali e provinciali dell'Osservatorio Regionale del mercato del lavoro e degli Osservatori provinciali);
- andamento dei flussi migratori e concentrazione abitativa degli stranieri in alcune aree geografiche (tendenza al ripopolamento delle zone appenniniche);
- risultati della Ricerca Internazionale IALS SIALS sulle competenze alfabetiche della popolazione adulta in Italia e indicazioni contenute nell'allegato a) della Direttiva N. 22/2001;
- dati sulla distribuzione nel territorio regionale dei Servizi per l'Impiego¹³;
- dati sulla distribuzione nel territorio regionale dei Centri di documentazione e Servizio alle scuole e ai CTP.

Sarà inoltre opportuno approfondire:

-la conoscenza dell'offerta formativa realizzata dai corsi serali di istruzione secondaria superiore, in particolare dai CTP collocati presso alcuni istituti di 2° grado (4 in tutta la regione ER);
-la conoscenza di convenzioni, intese, collaborazioni realizzate tra CTP di base (Direzioni Didattiche, scuole medie e istituti comprensivi), scuole secondarie superiori, enti di FP, associazionismo-volontariato formativo e culturale ecc. e delle loro finalità (per quali utenze, per rispondere a quale domanda di formazione, dove...).

L'insieme di questi dati consentirà di definire indicatori per l'individuazione di aree geografiche e di bisogno formativo relativamente omogenee, in cui collocare i Centri Territoriali Integrati:

-salvaguardando la presenza dei CTP esistenti, laddove essi hanno dimostrato di rispondere ai bisogni del territorio, realizzando un'offerta formativa plurima ed efficace;
-potenziando quei CTP che, collocati in aree strategiche (si pensi, ad esempio, ai CTP del Reggiano, situati in zone ad intensa frequenza abitativa e/o lavorativa di popolazione straniera), sono dotati di un esiguo e instabile contingente di insegnanti alfabetizzatori;
-procedendo con l'inserimento degli istituti di istruzione superiore nel complessivo sistema integrato dell'EdA, tenuto conto del fatto che la Direttiva N.22 /2001 li autorizza a divenire essi stessi CTP e che la "soglia dell'alfabetismo funzionale" oggi si colloca nella scuola superiore, per lo meno al livello del suo primo biennio.

Gli stessi indicatori potranno essere utilizzati per l'individuazione di aree di "specializzazione" dell'offerta formativa, per esempio identificando zone (o situazioni) su cui è necessario agire con ipotesi e interventi diversificati per grandi gruppi obiettivo (per esempio, gli stranieri nelle aree delle Comunità montane, interventi ad hoc di FAD e relativi eventuali progetti pilota).

I compiti di indirizzo del Comitato regionale, oltre a decidere con il Dirigente Scolastico regionale la dislocazione dei CTP (o futuri Centri Territoriali Integrati) in aree "omogenee" o "specializzate" di intervento, consisteranno nella individuazione di un ordine di priorità di interventi, secondo i tre parametri ben elencati nelle citate "Linee Guida" regionali:

- priorità stabilita in base alla tipologia di target da soddisfare (es.: ex-detenuti, donne di età superiore ai 45 anni, giovani a rischio di emarginazione sociale);
- priorità in base a range di competenze richieste in modo diffuso da target indifferenziati (es.: i nuovi alfabeti - informatica e lingue europee -);
- priorità stabilita sulla base dell'incrocio fra target definiti e competenze espressione della domanda più diffusa di quei target (es.: lavoratori a rischio di disoccupazione e competenze nell'utilizzo di Internet, donne adulte italiane e straniere e competenze nella relazione pedagogica con i propri figli, adulti stranieri e conoscenze/competenze linguistiche, sociali e culturali relative ai contesti di inserimento ecc.).

Date queste premesse, appare quanto mai importante che si realizzi all'interno della nostra regione, tra il Comitato regionale, la Direzione Regionale Scolastica, le Province e i Comitati locali un intenso rapporto di collaborazione e di interscambio di informazioni e conoscenze in ordine al rilevamento dei bisogni formativi dei singoli territori e all'individuazione di target definiti di utenza.

Una corretta programmazione regionale e locale dovrà basarsi sulla ricerca, l'organizzazione e l'utilizzazione di dati sempre più dettagliati per territorio e per gruppo sociale, con lo scopo di fotografare la realtà su cui si vuole intervenire orientando le iniziative nelle situazioni specifiche,

che sarà compito dei Comitati locali individuare.

Per fare ciò la composizione tendenzialmente pletorica del Comitato locale, per poter efficacemente operare, dovrà - a nostro parere - articolarsi su due livelli di lavoro:

un livello della concertazione sociale delle politiche locali di istruzione, formazione e culturali, con la presenza dei responsabili politico-amministrativi e dei principali attori sociali e culturali collettivi, compreso un rappresentante del/dei CTP del territorio di riferimento;

un livello tecnico dell'approfondimento, dell'elaborazione e della programmazione affidato ad un gruppo professionale, col compito di approfondire la conoscenza della realtà sociale, culturale, economica del territorio e dei bisogni formativi della popolazione adulta in esso presente, e di realizzare in conseguenza una programmazione dell'offerta formativa che tenga conto di:

- bisogni formativi collettivi, legati all'inserimento ed al reinserimento sociale e lavorativo, nonché alla promozione culturale di giovani-adulti e adulti occupati e inoccupati;
- gestione integrata delle risorse;
- raccordo con i progetti integrati di sviluppo aziendale;
- promozione e coordinamento di progetti nell'ambito dell'apprendistato, per l'elevamento delle competenze alfabetiche e i rientri in formazione;
- integrazione tra sistemi (formale, non formale) di EdA;
- applicazione di dispositivi per la certificazione e la valorizzazione di competenze personali.

La gestione delle azioni formative, nelle aree precedentemente individuate come omogenee o specializzate, dovrà essere affidata ai futuri Centri Territoriali Integrati, intesi come centri territoriali di servizio. Il modello potrebbe essere quello dei G.R.E.T.A. francesi (Groupements d'établissements pour la formation continue des adults), nei quali l'adulto ha la possibilità di trovare tutti i servizi utili alla sua formazione, dall'accoglienza, ai servizi di orientamento, al bilancio di competenze, a tutte le attività di istruzione, formazione, aggiornamento culturale.

7. In conclusione: la ripresa di un cammino per uscire da un contesto complessivamente difficile e problematico

Sembra quindi possibile superare le difficoltà istituzionali derivanti dal cambiamento del quadro costituzionale, che, ripartendo in maniera inedita la potestà legislativa tra Stato e Regioni anche nel campo dell'istruzione e formazione, obbliga ciascuna istituzione a ripensare compiti e strategie, a creare o ricreare connessioni e collaborazioni.

Ma il problema è che, in questa complessa e non certo terminata fase di transizione, un po' in tutto il paese (e, in parte, anche nella nostra regione) il percorso di sviluppo del sistema integrato di educazione permanente degli adulti ha subito ostacoli e rallentamenti mentre, al momento della stipula dell'Accordo della Conferenza Unificata nel 2000 e della successiva emanazione della citata direttiva applicativa, sembrava invece finalmente pronto a decollare. Tali infatti erano all'epoca le intenzionalità espresse da Governo centrale, Regioni, Comuni, Province, Istituzioni scolastiche e della FP, Parti sociali, agenzie formative, culturali e del privato sociale⁴.

La prospettiva della progressiva costruzione del sistema integrato di educazione permanente degli adulti pare infatti incontrare oggi difficoltà maggiori rispetto alla stagione particolarmente favorevole all'idea e alla pratica della concertazione, che aveva appunto portato nel 2000 alla definizione di quell'Accordo che, non a caso, era stata poi accompagnata da una crescita di iniziative in materia di EdA sull'intero territorio nazionale.

D'altra parte, questa prospettiva deve oggi, nello specifico, confrontarsi anche con un sistema sco-

lastico investito da una controversa riforma caratterizzata in particolare da una generalizzata riduzione dell'investimento pubblico nel campo della istruzione e formazione.

NOTE

1. Ordinanza Ministeriale n. 455 "Educazione in età adulta - Istruzione e formazione", MPI, Direzione generale Istruzione Elementare, Direzione Generale Istruzione Secondaria di 1° grado, 29/7/1997.
 2. I Centri Territoriali Permanenti in Emilia Romagna, inizialmente 12 nell'anno scolastico 1998/1999, sono diventati ora 32, così suddivisi: provincia di Bologna: 8; provincia di Modena: 5; provincia di Reggio Emilia: 6; provincia di Parma: 4; provincia di Piacenza: 4; provincia di Ferrara 1; provincia di Ravenna: 2; provincia di Forlì-Cesena: 1; provincia di Rimini: 1. Tra questi 28 sono collocati presso la scuola di base: Direzioni Didattiche (6), Istituti Comprensivi (9), Scuole medie (13) e 4 presso Istituti di istruzione superiore (uno di questi nasce come rete tra Istituti Secondari di 2° grado di Parma, coordinata dall'ITG Rondani)
 3. Per una dettagliata conoscenza degli sviluppi dei CTP e della loro offerta formativa si richiamano: • la pagina web della Sezione Educazione Permanente dell'IRRE ER <http://xoomer.virgilio.it/eduadu> che riporta i progetti e alcune convenzioni di CTP della regione nei primi due anni della loro istituzione (anni scolastici 1998/99 e 1999/2000); • il libro pubblicato nell'ambito della ricerca ENAIP CEP finanziata con il FSE, bando regionale Ob.3, misura C4: S. Marchioro, E. Morgagni, A. Spallacci (a cura di), *La scuola dietro l'angolo. Adulti e istruzione nei Centri Territoriali Permanenti dell'Emilia-Romagna. Una indagine conoscitiva*, Rimini, 2001; • le indagini condotte dal Ministero dell'Istruzione sull'offerta formativa dei CTP dal 1998 al 2002 (dati nazionali e loro articolazione per regioni) reperibili in http://www.bdp.it/eda/eda_risorse.php, box "Monitoraggio CTP".
 4. Ricordiamo a questo riguardo anche le iniziative di formazione integrata dei formatori dei settori formale e non formale dell'EdA realizzate nell'ambito del Progetto ENAIP CEP (FSE, bando regionale) a Rimini e Parma; i *focus group* condotti nell'ambito del progetto (FSE bando provinciale di Bologna) coordinato da AGEFORM "Costruire un sistema di educazione degli adulti". Questo progetto ha inoltre realizzato una formazione congiunta degli operatori dell'EdA (docenti di scuola, della FP, esponenti dell'associazionismo/volontariato formativo e culturale e rappresentanti degli EE.LL) tra i mesi di marzo-maggio 2002.
 5. Anche questo documento è consultabile nella citata pagina web <http://xoomer.virgilio.it/eduadu> della Sezione Educazione Permanente dell'IRRE ER, nel box "Rapporti IRRE-Regione ER".
 6. *Linee - Guida della Regione Emilia-Romagna. Educazione degli Adulti. Bozza per la discussione*, Regione Emilia-Romagna, Assessorato al Lavoro, Formazione, Scuola e Università, Servizio Scuola, Università e Integrazione dei Sistemi Formativi, maggio 2000.
 7. "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", 8 novembre 2000.
 8. CRAS (a cura di), *P. O. R. EMILIA-ROMAGNA OBIETTIVO 3- 2000- 2006 F .S.E., Rapporto di valutazione intermedia*, Roma, 2003, <http://www.form-azione.it/form-azione/documenti/intermedia.pdf>
 9. "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale anche in integrazione tra loro", approvata con delibera N. 107, 25 giugno 2003.
-

10. Nelle proprie "Linee di programmazione e indirizzi per il sistema formativo e per il lavoro - Biennio 2005- 2006" (Bozza Indirizzi, 6 settembre 2004) la Regione Emilia-Romagna afferma al par. 7 "Educazione degli adulti": "E' pertanto necessario attivare l'architettura sistemica prevista dalla l.r. 12/2003, ovvero attivare le sedi della collaborazione istituzionale e della concertazione sociale all'interno delle quali programmare gli interventi. La programmazione, che compete alle Province, va peraltro impostata secondo un processo 'bottom up' che, a partire dalla rilevazione della domanda locale, in ragione delle caratteristiche diversificate che i bisogni degli adulti possono assumere a seconda dei territori di riferimento, risale verso la Conferenza provinciale di coordinamento per trovare in tale sede la definizione delle diverse offerte e l'integrazione delle risorse messe a disposizione da tutti i soggetti interessati".
11. A questo riguardo si cita la ricerca condotta nell'ambito del progetto FSE ob.3 - POR 2002 CEP II: Azioni di supporto e formazione operatori EdA , a titolarità di En.A.I.P. ER in partenariato con IRRE ER. Il progetto verteva essenzialmente sull'analisi dell'offerta formativa, dei fabbisogni formativi e dell'impatto della formazione in età adulta con riferimento a pubblici che vivono e lavorano in 5 aree campione della regione Emilia Romagna. La ricerca, accompagnata da azioni di formazione degli operatori e dei docenti dell'EdA, si è recentemente conclusa ed ha messo a disposizione di chi opera nel settore utili risultati per le programmazioni territoriali.
12. Le citate Linee Guida li definiscono come centri territoriali che funzionano unificando risorse umane, finanziarie e strumentali del sistema scolastico, dei servizi di orientamento, della FP e della formazione non formale.
13. Un'interessante ricerca sulle attività di orientamento rivolte agli adulti nella nostra regione è stata realizzata dal Centro Risorse per l'orientamento e il lavoro nell'ambito del progetto Go Between II finanziato dalla Commissione Europea - Programma Gruntvig, con la finalità di creare un modello di servizi orientativi che permettano una maggior corrispondenza tra la domanda e l'offerta formativa per adulti. Risultati della ricerca in Maria Claudia Bonini (a cura di), L'orientamento nell'Educazione degli Adulti. Analisi del contesto e prospettive di sviluppo , Milano, Franco Angeli, 2002.
14. Si ricorda, a questo proposito, l'attiva e fattiva partecipazione delle componenti dell'EdA al Convegno realizzato da Regione ER e IRRE ER l'8 maggio 2000: "Giornata di sensibilizzazione e di informazione sulle politiche formative per l'Educazione degli Adulti".

Bibliografia

- Bovini M. C. (a cura di), L'orientamento nell'Educazione degli Adulti. Analisi del contesto e prospettive di sviluppo , Milano, Franco Angeli, 2002
 - CRAS (a cura di), P. O. R. EMILIA-ROMAGNA OBIETTIVO 3- 2000- 2006 F .S.E., Rapporto di valutazione intermedia, Roma, 2003
 - Linee - Guida della Regione Emilia-Romagna. Educazione degli Adulti. Bozza per la discussione, Regione Emilia-Romagna, Assessorato al Lavoro, Formazione, Scuola e Università, Servizio Scuola, Università e Integrazione dei Sistemi Formativi, maggio 2000
 - Marchioro S., Morgagni E., Spallacci A., (a cura di), La scuola dietro l'angolo. Adulti e istruzione nei Centri Territoriali Permanenti dell'Emilia-Romagna. Una indagine conoscitiva , ENAIP CEP, Rimini, 2001
-