



New
Direction

the foundation for european reform



ORIENTAMENTO E SOSTEGNO ALLA FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA E IN EUROPA

MARIO MODOLO

New Direction



Established by Margaret Thatcher,
New Direction is Europe's leading free market
political foundation & publisher with offices in
Brussels, London, Rome & Warsaw.



Mario Modolo

1	INTRODUZIONE	7
2	FORMAZIONE E APPRENDIMENTO	9
3	I CRITERI PER L'ACCREDITAMENTO	11
4	IL LAVORO OGGI	13
5	LA FORMAZIONE PROFESSIONALE TRA ISTRUZIONE, FORMAZIONE ED EDUCAZIONE	17
6	LA FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA	21
7	LA FORMAZIONE NELLA UE	25
8	CONCLUSIONI	29

LE PRINCIPALI FONTI

CEDEFOP, www.cedefop.europa.org

Unione europea, www.europa.eu

ISFOL, www.isfol.it

OCSE, www.oecd.org

Europa lavoro, www.europalavoro.lavoro.gov.it

1

INTRODUZIONE

La crisi che stiamo vivendo ha portato alla disoccupazione, al precariato e ad una progressiva complessità delle situazioni che riguardano i giovani e gli adulti in generale.

Le traiettorie individuali sono sempre meno prevedibili ed i percorsi di ingresso sono sempre più diversificati, tanto che in molti casi è difficile prevedere l'impiego a partire dalla scuola frequentata e dalla formazione ricevuta: oggi, più che di inserimento si deve parlare di transizione professionale intesa come un groviglio di formazione, impiego, disoccupazione, mobilità, vissuti degli individui. Le nuove richieste di orientamento e Ri-orientamento chiedono ai professionisti di fornire alle persone risposte e strumenti che facilitino la gestione della transizione, la capitalizzazione di esperienze passate e di competenze acquisite e la valutazione della loro trasferibilità nei vari contesti professionali.

L'orientamento professionale, il bilancio di competenze ed il career counselling sono considerati pertanto come discipline di cambiamento e i consulenti come agenti di cambiamento che facilitano la costruzione del progetto di vita dell'individuo offrendo assistenza qualificata agli individui affinché riescano a pianificare e concretizzare i loro ruoli nel lavoro o in famiglia, investendo il proprio capitale umano-sociale a vantaggio di sé e della collettività.

Pertanto, la formazione è agente di cambiamento dell'individuo, sia come singolo che come parte di un tutto, di una comunità sociale. Ogni corso di formazione è un "percorso" di cambiamento personale ed è una esperienza emozionante che accompagna la crescita di ogni persona.

FORMAZIONE E APPRENDIMENTO

L'esigenza di integrare gli strumenti di supporto alla formazione è indubbiamente crescente, in quanto consente di superare la visione frammentata, e per molti aspetti differita, degli interventi sulle imprese e sui lavoratori: proprio al fine di favorire uno sviluppo competitivo del sistema diviene sempre più strategico considerare l'impresa nella sua interezza e spingere l'offerta di formazione a pianificare interventi sempre più organici, che coinvolgano i diversi livelli dentro e fuori l'impresa: dai dipendenti, ai consulenti fino agli imprenditori stessi. In realtà la sfida dell'integrazione, oltre a entrare in una fase a regime, dovrebbe orientarsi a costruire strumenti e servizi sempre più sofisticati, operando secondo una dimensione di rete coordinata tra soggetti eroganti servizi e risorse.

Le indagini campionarie sulla qualità del lavoro, sulle attività di formazione promosse dalle imprese anche attraverso i fondi paritetici interprofessionali e sulla partecipazione degli adulti alle diverse attività di formazione continua compresa la formazione all'imprenditorialità e alla managerialità hanno portato ad un'analisi su varie attività.

In particolare i temi su cui si sono concentrate le attività sono:

- **APPRENDISTATO:** L'apprendistato ha assunto un ruolo rilevante tra le iniziative di politica del lavoro promosse negli ultimi anni. Il contratto di apprendistato, infatti, era considerato il canale prioritario per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, poiché rappresentava uno strumento utile sia alle imprese, che potevano qualificare i propri dipendenti, sia ai lavoratori, che riuscivano così a intraprendere dei percorsi di crescita formativa e professionale.
- **FORMAZIONE IN DIRITTO DOVERE:** I percorsi di Istruzione e Formazione Professionale hanno rappresentato uno dei canali, insieme alla scuola

secondaria superiore e all'apprendistato, per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere all'istruzione e formazione. Gli obblighi, definiti a livello normativo, rimandano all'esigenza di garantire che l'uscita dal sistema formativo nazionale avvenga a seguito dell'acquisizione, da parte di un giovane, di una qualifica o un diploma professionali a seguito di percorsi triennali e quadriennali, di una qualifica o un diploma acquisiti in apprendistato per i minorenni, o di un titolo di studio quinquennale rilasciato dalla scuola secondaria superiore. Al fine di favorire la partecipazione ai percorsi di apprendimento, una particolare attenzione è rivolta, in questo quadro, al fenomeno della dispersione formativa, ovvero dell'abbandono dei percorsi prima del loro completamento.

- **FORMAZIONE TECNICA SUPERIORE:** Il sistema della formazione tecnica superiore nasce per garantire la corrispondenza tra formazione di alto livello di tipo tecnico e fabbisogni professionali e formativi provenienti dal territorio. Quale canale formativo di specializzazione, mira a facilitare l'accesso dei giovani al mondo del lavoro e la riqualificazione di adulti occupati e non occupati, trasferendo competenze di tipo tecnico-professionali di medio e alto livello con riferimento a specifiche aree economiche professionali.
- **FORMAZIONE DEGLI ADULTI:** Con il termine "formazione degli adulti" si intendono sia le attività di istruzione e formazione permanente rivolte a tutti i cittadini sia le attività di formazione continua. In particolare, le attività di istruzione permanente implicano l'acquisizione di competenze di base generali mentre la vera e propria formazione permanente rimanda a competenze pre-professionalizzanti maggiormente connesse al mondo del lavoro per l'inserimento professionale nella società della conoscenza. Con il termine di formazione continua ci si riferisce

più specificatamente alla formazione sul lavoro e quindi la riqualificazione professionale e l'attività di aggiornamento del lavoratore. In questo ambito rientra la formazione degli occupati che abbia carattere di sviluppo e completamento di competenze professionali già acquisite. Si tratta quindi di attività formative rivolte ai soggetti adulti, occupati o disoccupati, al fine di adeguarne o di svilupparne conoscenze e competenze professionali, in stretta connessione con l'innovazione tecnologica ed organizzativa del processo produttivo e in relazione ai mutamenti del mondo del lavoro.

- **ACCREDITAMENTO:** L'accreditamento quale strumento chiave per elevare la qualità del sistema di formazione. L'accreditamento costituisce, ad oggi, il principale strumento di assicurazione della qualità dell'offerta formativa finanziata con fondi pubblici. Le Regioni, in qualità di amministrazioni competenti in materia di formazione, hanno progressivamente investito nell'affinamento del proprio sistema di accreditamento sia in

termini di maggiore selettività delle strutture formative, sia di sostenibilità dei dispositivi da parte delle amministrazioni stesse. Le azioni di sistema riferibili all'accreditamento già da qualche anno rappresentano una modalità efficace per identificare, quantificare e analizzare le dimensioni più significative dei sistemi regionali di formazione professionale.

- **EDUCAZIONE ALL'IMPRENDITORIALITÀ:** L' "Educazione all'imprenditorialità" intesa come formazione di una mentalità e di un comportamento proattivo.
- **TIROCINI:** Il tirocinio consiste in un periodo di orientamento e di formazione in un contesto lavorativo che non si configura come un rapporto di lavoro. Il tirocinio rappresenta uno strumento fondamentale per favorire l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. Negli ultimi anni il tirocinio è stato oggetto di specifici provvedimenti normativi e di interventi della Corte Costituzionale che ne hanno ridefinito il profilo normativo.

3

I CRITERI PER L'ACCREDITAMENTO

I sistema di accreditamento ha contribuito all'innalzamento della qualità dei sistemi formativi, attraverso un miglioramento ed una semplificazione di alcuni requisiti ed una maggiore importanza data alla fase di mantenimento degli stessi nonché all'approccio complessivo al lifelong learning.

Nello specifico, il nuovo sistema Nazionale si articola in cinque criteri che forniscono specifiche indicazioni alle amministrazioni regionali per la definizione dei propri dispositivi di accreditamento:

- Risorse infrastrutturali e logistiche, mirano ad assicurare la qualità secondo variabili di natura strutturale. Tale criterio riguarda specifiche condizioni di strutture ed oggetti di varia natura. L'obiettivo è quello di garantire che gli ambienti nei quali il soggetto attuatore organizza ed eroga attività formative/orientative siano qualitativamente adatti alle esigenze di sicurezza e comfort.
- Affidabilità economica e finanziaria, mira a garantire un livello base di affidabilità economica e finanziaria dei soggetti attuatori, condiviso da tutte le amministrazioni regionali/provinciali. Tutti i requisiti sono relativi al soggetto attuatore, in quanto entità dotata di autonomia giuridica e capace di essere titolare di rapporti economici. Comprende i seguenti aspetti:
 - bilancio di esercizio;
 - assenza di stato fallimento del soggetto attuatore;
 - rispetto del pagamento di imposte e tasse;
 - rispetto del pagamento dei contributi previdenziali;
 - norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili;
 - sistema contabile articolato per singola attività progettuale;
 - affidabilità morale dei legali rappresentanti.
- Capacità gestionali e risorse professionali, rileva la capacità complessiva del soggetto attuatore di governare e i diversi processi di lavoro necessari per la produzione del servizio formativo, e, dunque, la sua capacità gestionale sia in termini di processi organizzativi che delle persone che li realizzano/presidiano credenziali professionali possedute dagli operatori. Comprende i seguenti aspetti:
 - assetto organizzativo trasparente;
 - presidio procedurale dei processi di lavoro:
 - direzione,
 - gestione economico - amministrativa,
 - analisi dei fabbisogni,
 - progettazione,
 - erogazione dei servizi; presidio funzionale dell'organizzazione per i responsabili con riferimento a livello di istruzione ed esperienza lavorativa, aggiornamento delle competenze professionali.
- Efficacia ed efficienza, rileva alcuni elementi quantitativi di performance del soggetto attuatore, nella consapevolezza che sono comunque fattori trasversali promossi e tenuti sotto controllo anche negli altri criteri di accreditamento. I livelli di efficacia raggiunti riguardano attività pregresse al fine di stimare le capacità potenziali del soggetto e la loro permanenza nel tempo, a prova della capacità effettiva dell'organizzazione di mantenere buona la propria performance. Comprende i seguenti aspetti:
 - livello di efficienza progettuale;
 - livello di abbandono;
 - livello di successo formativo.
- Relazioni con il territorio, mira a monitorare l'effettivo livello di integrazione del soggetto attuatore all'interno del sistema territoriale di offerta formativa. Riguarda la capacità del soggetto attuatore di garantire rapporti di cooperazione con i diversi attori dei sistemi per

il raggiungimento degli obiettivi di efficacia della proposta educativa e formativa offerta.

Comprende i seguenti aspetti:

- relazioni con attori dei sistemi che operano nella rete territoriale dei servizi per il lifelong learning;
- relazioni con soggetti del contesto socio-economico-produttivo finalizzati alla conoscenza, capacità di lettura ed interpretazione dei fabbisogni formativi e di professionalità espressi.

4

IL LAVORO OGGI

La tematica del lavoro nella società occidentale è di primaria importanza, in quanto l'attività lavorativa non è solo una mansione che l'individuo svolge, ma comprende i valori, il riconoscimento sociale, l'identità personale e l'intero progetto di vita. Ciò ha indotto la pedagogia a interrogarsi sui significati e sulle funzioni del lavoro e sul proprio ruolo.

Dalle antiche concezioni in cui il lavoro aveva una connotazione dispregiativa si arriva, oggi, attraverso un lungo percorso ad una legittimazione operativa e teorica di una dimensione considerata fondante per la realizzazione della persona.

Nel mondo antico, sia greco che latino, il concetto di lavoro ha sempre avuto due termini per distinguere "lavorare" da "operare", che sono stati trasmessi al Medioevo e al Rinascimento con l'opposizione tra "otium" (possibilità di dedicarsi agli studi e ad attività intellettuali) e "negotium" (necessità di lavorare per il sostentamento personale).

Solo dal XVI secolo il lavoro inizia ad avere funzioni pedagogiche e diventa un mezzo per educare oltre che attività che promuove il benessere sociale. Le grosse teorie del lavoro iniziano dalla Prima Rivoluzione Industriale, due secoli fa, continuano con la Seconda Rivoluzione Industriale, negli anni '20 del XX secolo e oggi nel periodo post-industriale, o come definito da alcuni, della Terza Rivoluzione Industriale, richiedono riflessioni che non coinvolgono solo aspetti economico sociali, ma anche pedagogici.

La Prima Rivoluzione Industriale ha prodotto l'alienazione del lavoro, ben descritta da C. Marx nel Capitale, mentre F. Taylor teorizza nel taylorismo, esasperato poi nel fordismo, l'organizzazione scientifica del lavoro che prevedeva la divisione parcellizzata dei compiti e la scomposizione delle fasi di lavorazione.

La Seconda Rivoluzione industriale è stata caratterizzata dalla centralità degli agglomerati industriali, dalla produzione di massa e dalla meccanizzazione e automazione produttiva che hanno allontanato l'uomo dal lavoro manuale e hanno prodotto "classi" di manodopera molto qualificata, con qualifiche di base e non qualificata.

L'avvento della Terza Rivoluzione Industriale, o del periodo post-industriale, è determinata dalla accelerazione dell'innovazione tecnologica sofisticata e dal fenomeno delle tecnologie informatiche e della comunicazione, che producono "l'economia immateriale". G. Bertagna, nel saggio "Lavoro, qualificazione e formazione nell'economia post-industriale" in Studium educationis n. 1/2000, definisce il nuovo "idealtipo" di lavoro che risulta dalla combinazione di vari elementi, caratteristici della nostra economia: il passaggio dalla produzione di massa al consumo di massa individualizzato, che ha reso flessibile la produzione su vasta scala con elementi che "personalizzano" i prodotti; l'alta tecnologia che elimina alcune figure con bassa professionalità, ma che richiede altresì il moltiplicarsi di alta qualificazione; lo spostamento dei luoghi dell'occupazione, dalla fabbrica e dal grande agglomerato produttivo alla rete di servizi e imprese che lavorano.

Se prima il prodotto era definito "di qualità" quando era sicuro, robusto e affidabile, oggi si esaltano le dimensioni estetiche, di personalizzazione (es. l'auto con una gamma di centinaia di combinazioni di colori e allestimenti interni che la rende "unica") e di impatto ambientale. Il modello dell'organizzazione impersonale e gerarchica viene sostituito dal modello dell'organizzazione a rete interpersonale e relazionale. Elemento cruciale non è più la ripetitività, ma l'innovazione e l'uso creativo della tecnologia, per fare del "lavoro" un "capolavoro"; ogni lavoratore è chiamato a svolgere l'attività con talento e con responsabilità, affrontando con soluzioni adatte la perenne situazione di cambiamento.

Tutte queste trasformazioni richiedono un cambiamento delle performances del lavoratore, chiamato ad essere un attore capace di interpretare le esigenze del mercato globale e al contempo di realizzare prodotti personali e originali. Si riprendono gli antichi significati di lavoro come “opera”, lasciando al recente passato le connotazioni di “fatica”, prive di valore positivo ed educativo; il lavoro, quindi, è inteso come dimensione dell’identità e come strumento di relazione sociale, che richiede formazione continua ed educazione specifica.

Queste considerazioni sono diventate parte integrante della politica comunitaria attraverso alcuni documenti che la indirizzano: Il Memorandum sulla formazione professionale della CEE (1991), il Libro Bianco, curato dal J. Delors, per la UE su Crescita, competitività, occupazione (1994), il Libro Bianco su Istruzione e formazione di E. Cresson, per la Commissione Europea intitolato Insegnare e apprendere. Verso la società competitiva (1995).

Nella società complessa si intersecano dimensioni economiche e sociali in un proliferare di tensioni e contraddizioni, come rileva A. Touraine in “Critica alla modernità”, in cui afferma che la società post-industriale si caratterizza per una serie di scissioni tra razionalità economica e problematiche sociali e tra globalizzazione e nazionalismi. Il modello economico attuale tende a produrre larghe fasce di popolazione che sfiorano l’indigenza e un ristretto gruppo di classe dirigente. Le politiche attuali considerano la formazione come arma per combattere l’esclusione sociale e per promuovere la realizzazione personale e nel porsi questi obiettivi devono tener conto del cambiamento del lavoro, oggi è necessaria più qualificazione per governare la tecnologia, in questo modo si ricompono la parcellizzazione del lavoro. La componente centrale non è più la materia prima, ma la conoscenza, l’informazione, la formazione, la capacità innovativa; le tecnologie valgono nella misura in cui sono creative. Il lavoro si è spostato dalla fabbrica, dalla macchina, dal prodotto a nuove dimensioni come l’ambiente, la qualità della vita, l’organizzazione, i servizi alla persona, i servizi pubblici. Il fattore umano, le competenze, la conoscenza sono il volano della competitività e dell’innovazione delle imprese che puntano allo sviluppo.

La ricchezza e la complessità dei significati che il lavoro viene ad assumere hanno determinato lo sviluppo di una serie di riflessioni e di interessi

confluiti nella pedagogia del lavoro, individuata come area specifica della pedagogia sociale. La legittimazione di questo settore di studio scaturisce dalla necessità di approfondire alcune tematiche fondanti: il rapporto tra scuola e lavoro, tra lavoro e società e concezione del lavoro come categoria strutturale umana. Inoltre il lavoro, come luogo di relazioni e come mezzo di auto realizzazione diventa un elemento fondamentale per lo sviluppo della persona e la pedagogia deve interrogarsi sul ruolo che ha nell’accompagnare l’uomo nelle varie fasi della vita e con la pedagogia del lavoro si fonda anche una antropologia che rivaluta il significato educativo e formativo del lavoro, che ha valore culturale oltre che operativo.

Il lavoro non è inteso solo come attività, ma come espressione di conoscenze, di competenze e di valori e l’apprendimento non avviene solo per addestramento, ma per educazione; il lavoro è un educatore implicito. Attraverso esso e il processo educativo iniziale e lungo tutto l’arco della vita la persona impara a rapportarsi con se stessa e con gli altri, a tracciare il proprio progetto di vita, ad acquisire competenze ed abilità e ad assumersi responsabilità, con la finalità di raggiungere l’autonomia personale e di essere protagonista delle proprie scelte. E’ dunque possibile, all’interno della pedagogia generale, come scienza generale della relazione educativa, individuare “lo specifico della pedagogia del lavoro”, in quanto attinente la relazione educativa che si ritiene possa originarsi all’interno della esperienza lavorativa condotta in organizzazioni di beni e servizi, profit e non profit. Tale modo di intendere la pedagogia del lavoro si distingue dalla concezione che si è venuta a delineare all’interno delle “scuole nuove” in cui il lavoro era parte di un progetto educativo più ampio, per riferirsi ad un modo nuovo di intendere la formazione ed in particolare la formazione professionale nata nel contesto lavorativo e nelle imprese. Nella sua evoluzione storica, la formazione, essendo nata nel periodo taylorista, ha privilegiato aspetti operativi e di addestramento a scapito delle componenti pedagogiche.

Oggi è necessario passare a concezioni che comprendono la dimensione globale dell’educazione umana, con un fondamento antropologico che prenda in considerazione non il lavoratore, ma l’uomo che lavora. Il progressivo innalzamento dei livelli di istruzione di base della popolazione, la complessità della società, la globalizzazione dei

mercati, l’impraticabilità della concezione dell’uomo quale appendice della macchina, il cambiamento dell’impresa divenuta sistema complesso di relazioni, contribuiscono a produrre una generale ridefinizione della concezione della formazione, fino alla formulazione di una teoria generale della formazione come sistema di sapere complessivo e sovraordinato che tende a configurarsi nel senso di una pedagogia degli adulti.

Le riflessioni sul lavoro, le esigenze della società post moderna e la concezione antropologica dell’uomo-lavoratore portano verso un approccio educativo della formazione, che tiene conto della globalità della persona e del suo continuo evolversi in tutte le fasi della vita.

La pedagogia del lavoro diventa quindi un modo per “educare” gli adulti che vivono in contesti lavorativi e ha quindi bisogno di una nuova antropologia di riferimento che consideri l’adulto come persona in continua evoluzione e il lavoro come parte integrante dell’esperienza umana. E’ quindi necessario capire chi è l’adulto e quale tipo di adulto intende formare la società odierna e in particolare la società europea.

La formazione del cittadino europeo è una priorità dell’Unione Europea, la cui identità si fonda sul primato della persona. Il processo di costruzione del concetto di cittadinanza europea inizia dai primi passi della CEE negli anni ’70, ed aveva soprattutto scopi economici; lo sviluppo di competenze comuni era finalizzata alla realizzazione del Mercato Unico. E’ nei documenti degli anni ’90 che la formazione coinvolge una sfera dell’uomo più completa, parlando di cultura e di educazione; questo processo si svolge attraverso tematiche pedagogiche, in quanto “la riflessione

sull’atto pedagogico esiste da quando l’uomo comincia a porsi un ideale ... in riferimento ad un modello sociale emerge un modello di essere umano e di società”. Nei vari documenti susseguiti negli anni si passa dalla formazione professionale, all’istruzione, all’educazione del cittadino europeo, alla cultura e il perno di questo processo è la centralità della persona. Si parla di educazione lungo tutto l’arco della vita, di lifelong learning, non solo di formazione di base o scolastica, ma dell’unione di apprendimenti formali ed informali che permettono lo sviluppo umano, dando ad ognuno la principale competenza: apprendere ad apprendere; l’educazione e l’educazione degli adulti in particolare è innanzitutto cultura, auto coltivarsi della persona che desidera arricchirsi umanamente. Come si vede gli obiettivi formativi nell’ambito dell’Unione Europea stanno passando dall’ambito specifico del lavoro ad una dimensione globale della persona, considerata nella sua integralità. La scelta è data anche dalle considerazioni relative allo scenario storico-sociale della fine del XX secolo: “Economie in fallimento, ricomposizioni di territori determinati da ristrutturazioni industriali, disoccupazione, povertà, conflitti, tramonto delle ideologie. L’adulto da accompagnare è una persona che è in continua evoluzione; la visione della vita non è più segmentata in periodi definiti che culminano nell’età adulta e poi procedono verso il declino della vecchiaia; il ciclo della vita è una continua crescita e ogni fase ha una sua caratteristica e una sua valenza specifica da vivere fino in fondo: il periodo dello sviluppo, l’età adulta, la fase senile hanno compiti particolari da assolvere e obiettivi da raggiungere. Non è vero che la problematicità dell’adolescente viene sempre risolta dall’adulto; egli deve cambiare continuamente per rispondere alle trasformazioni della società attuale.

LA FORMAZIONE PROFESSIONALE TRA ISTRUZIONE, FORMAZIONE ED EDUCAZIONE

Parlare di educazione di adulti nella società complessa e globalizzata è un'esigenza riconosciuta a livello culturale ed istituzionale e comporta una riflessione su vari aspetti e termini usati nell'ambito pedagogico: istruzione, formazione, educazione. L'istruzione è intesa come trasmissione del patrimonio di conoscenze e competenze ritenute fondamentali per un'attiva integrazione in una società civile; convenzionalmente è un compito affidato alla scuola di base.

La formazione si riferisce allo sviluppo di capacità e di abilità e di solito viene riferito all'ambito professionale.

L'educazione comporta la tensione a fini e valori e un'intenzionalità che orienta a scopi precisi.

Separare questi ambiti è operativamente impossibile, infatti la trasmissione di saperi e di competenze è anche trasmissione di cultura, cioè di significati e valori. I termini si intrecciano e con essi le azioni; educare, formare, istruire devono riferirsi a fini e scopi che contribuiscono allo sviluppo dell'uomo. "Quando diciamo persona diciamo formazione perché questa è sempre l'uomo stesso.

L'educazione e la formazione si pongono al centro dell'umano." Mettere al centro delle politiche sociali, economiche e formative la persona significa interrogarsi sul cittadino da formare. In una società democratica è fondamentale formare l'uomo e il cittadino secondo i principi della libertà, dell'uguaglianza e della non violenza, sviluppando l'autonomia personale, la capacità di fare scelte responsabili e gli atteggiamenti di rispetto, accettazione, dialogo. I programmi di formazione della cittadinanza europea puntano sulle tematiche

della democrazia, della lotta contro le ineguaglianze, della tolleranza e del rispetto delle diversità; il cittadino europeo è "portatore di una cultura sociale e politica di impostazione democratica che pone quale suo fine ultimo la piena valorizzazione della persona nella solidarietà, nella tolleranza e nella ricerca della comprensione reciproca."

La Dichiarazione di Amburgo sull'educazione degli adulti (14-18 luglio 1997) esprime il concetto di lifelong learning: "l'educazione degli adulti designa l'insieme dei processi di apprendimento, formali o meno, grazie ai quali gli individui - considerati come adulti all'interno delle società cui appartengono - sviluppano le loro attitudini, arricchiscono le loro conoscenze e migliorano le loro qualificazioni tecniche o professionali, o riorientano le stesse in funzione dei propri bisogni e di quelli della società. L'educazione degli adulti include l'educazione formale, l'educazione permanente e l'educazione non formale, nonché tutta la gamma delle possibilità di apprendimento informale ed occasionale esistente in una società educativa multiculturale."

In questa citazione si colgono tre elementi fondamentali: la centralità del concetto di apprendimento, la diversificazione dei luoghi di apprendimento che comprendono varie dimensioni per una formazione diffusa in una società definita "learning society" ed il percorso di continuità che l'educazione viene ad assumere (lifelong learning); la sequenza educazione/formazione-lavoro-pensione deve ormai essere considerata un modello obsoleto e l'educazione degli adulti in una prospettiva di lifelong learning diventa uno strumento fondamentale contro l'esclusione sociale e l'emarginazione in una società sempre più complessa. La persona infatti deve

diventare imprenditore di se stesso e capace di fare scelte libere in un ambiente in cui deve continuamente combattere con la flessibilità e la precarietà; per i soggetti più deboli l'aumento di benessere materiale e di libertà decisionale possono diventare tanto oppressivi da provocare "fuga dalla libertà". In tal senso diventa necessario fornire a tutti gli strumenti di base per poter operare, evolvere e relazionarsi nella società di oggi. Il concetto di età adulta come maturità, superamento della problematicità e raggiungimento di stabilità non è più attuale; anche l'adulto cresce, è spinto ad evolvere e a trasformarsi per la necessità di adeguarsi alle trasformazioni della società attuale. Essere adulto oggi non può certo definirsi condizione statica perché la cultura, l'ambiente, la sensibilità, i valori, tutto continuamente cambia. L'uomo cresce dalla nascita alla vecchiaia in un continuo divenire verso nuove mete definite dal progetto di vita, in questo senso la maturità è intesa non come fine dell'evoluzione, ma come la coscienza del proprio essere. Questo processo di ricerca si costruisce attraverso la relazione con gli altri e nell'ambito di una dinamica educativa ed auto-educativa. Accompagnare l'adulto lungo tutto l'arco della vita richiede quindi il supporto di teorie e principi pedagogici. La parola pedagogia può risultare inadeguata in quanto significa educazione dei fanciulli, alcuni autori suggeriscono di usare il nome andragogia, cioè educazione degli adulti. Tale termine non è nuovo, in quanto fu usato per la prima volta in Germania nel 1833 e si diffuse nella seconda metà del secolo scorso in Jugoslavia, Francia e Olanda (nel 1970 l'Università di Amsterdam ha aperto un Dipartimento di scienze pedagogiche e andragogiche). Le ipotesi della andragogia devono tener conto delle caratteristiche dell'adulto, suo oggetto di interesse. M. S. Knowles, teorico dell'andragogia, ha dato quattro definizioni di adulto: biologica, legale, sociale e psicologica. Biologicamente diventiamo adulti quando raggiungiamo l'età della riproduzione. Legalmente quando raggiungiamo l'età in cui possiamo votare, prendere la patente, sposarci senza consenso. Socialmente siamo adulti quando assumiamo un ruolo adulto, come quello di lavoratore, coniuge e cittadino. Psicologicamente diventiamo adulti quando arriviamo ad un concetto di noi stessi come persone autonome e responsabili della propria vita. Knowles, in "Quando l'adulto impara", descrive gli elementi chiave che caratterizzano l'apprendimento degli adulti e li confronta con quelli del bambino. Nella pedagogia la relazione è di dipendenza, mentre nell'andragogia ha a che fare con adulti autonomi

che tendono ad auto-formarsi; la relazione è di collaborazione, di decisione comune degli obiettivi e dei modi formativi. L'apprendimento tiene conto dell'esperienza personale ed è centrato sui problemi, non sui contenuti; questo elemento è determinato dalla prospettiva temporale, in quanto l'adulto applica subito le abilità e le conoscenze acquisite in seguito ad un percorso formativo, è motivato a farlo perché si rende conto di qualche inadeguatezza per affrontare i propri compiti di vita e professionali. Il modello andragogico è di processo e non contenutistico; "la differenza tra i due tipi di modelli è che il primo si occupa di trasmettere informazioni e abilità, mentre il secondo si occupa di fornire procedure e risorse per aiutare i discenti ad acquisire informazioni e abilità". L'andragogia è l'arte di aiutare ad imparare. In tal senso essa sembra essere adatta a soddisfare i requisiti dei programmi di educazione degli adulti e a rispondere alle direttive delle politiche formative degli stati europei. E' importante, ai fini educativi, fare un'altra riflessione sull'adulto per evitare il rischio di alternare una concezione statica ad una dinamica, di soffermarci solo sull'aspetto evolutivo del singolo, senza rapportarlo ad un contesto. L'adulto non è più colui che ha raggiunto una condizione stabile, in quanto nulla è più certo e sicuro: le persone cambiano lavoro, condizione personale, stato civile, luoghi fisici, convinzioni, ecc. non per questo è immaturo, egli è in divenire, in evoluzione e ogni momento evolutivo è in sé significativo, anche se non definitivo. La maturità è la coscienza del proprio essere e questa è data dal rapporto con l'altro e con un contesto più ampio. M. Buber, afferma che solo attraverso la relazione Io – Tu l'uomo realizza se stesso; è l'autentica relazione educativa che fa crescere la persona e la porta ad imparare e a mettersi in relazione col Noi della comunità. Altri autori hanno parlato dell'importanza della relazione, del rapporto autentico, della coscienza di sé e del significato: C. Rogers nella Terapia centrata sul cliente e V. Frankl con la Logoterapia (terapia centrata sul significato). Queste riflessioni sono importanti per sottolineare che l'educazione degli adulti, se tende al pieno sviluppo delle persone, deve comprendere anche lo sviluppo delle capacità relazionali e che la formazione professionale dei "mestieri" che si occupano di servizi alla persona deve comprendere obiettivi formativi volti ad un concetto ampio di relazione, che non si esaurisce in un insieme di "tecniche di comunicazione", ma che comprende significati e contenuti profondi. Il formatore oggi deve avere la consapevolezza di formare un uomo nella società complessa con nuovi bisogni e nuove

necessità, aiutandolo ad acquisire saperi ed abilità, ma ha anche la responsabilità "etica" di stimolare lo sviluppo e il rafforzamento di significati. In una società priva di modelli stabili e di riferimenti durevoli l'uomo deve essere capace di cambiare e di adattarsi alle nuove situazioni senza perdere la propria identità, il proprio "centro". Le caratteristiche dell'adulto sono la maturità e la responsabilità, sono la capacità di convivenza democratica e la disponibilità al dialogo con l'altro, la reciprocità e il rispetto delle diversità. Queste sono abilità che trascendono il

"misurabile" e il "quantificabile" e che implicano un coinvolgimento profondo della vita delle persone. Rifondare una antropologia nel campo della formazione degli adulti e della formazione professionale significa quindi intervenire in contesti "produttivi" introducendo, con rispetto, tematiche e finalità che vanno oltre il lavoro per innescare processi di cambiamento "spendibili" nella vita. Viceversa, se il lavoro è un mezzo di realizzazione personale, le abilità acquisite potranno essere una risorsa nella vita professionale.

LA FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA

I sistema generale di istruzione italiano si caratterizza per una certa distanza dal mercato del lavoro: i percorsi di formazione professionale (qualifiche biennali e triennali) o corsi universitari brevi volti a formare precisi profili professionali (diplomi universitari, istruzione e formazione tecnica superiore) sono infatti ancor oggi poco diffusi, vi partecipa una quota modesta di studenti, e sono fortemente demandati alla capacità dei contesti locali di costruire percorsi virtuosi. La scarsa dimensione professionalizzante del sistema di istruzione non è compensata da uno sviluppo della formazione continua. Al contrario, i corsi di formazione sono meno diffusi e spesso di minor qualità rispetto alla maggioranza dei paesi europei.

In Italia, il sistema di istruzione e formazione continua vede un numero piuttosto ampio di attori coinvolti nella pianificazione o organizzazione, e una governance complessa e non sempre funzionale. I soggetti potenzialmente coinvolti nella formazione continua oggi sono infatti: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, altre Amministrazioni centrali, Regioni e Province Autonome, Fondo Sociale Europeo, INPS, INAIL, Agenzie per il lavoro e altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione. L'assetto istituzionale stabilito dalla riforma del titolo V della Costituzione (L.C. n. 3/2001), nonostante i cambiamenti portati negli ultimi anni, in particolare dal Jobs Act - non contribuisce alla formazione di un sistema in cui siano definiti chiaramente compiti e responsabilità di ciascun attore, e neppure favorisce la creazione di una "cabina di regia" in grado di definire obiettivi strategici e in possesso delle leve per indirizzare il resto degli attori coinvolti.

In linea teorica, gli obiettivi generali della formazione professionale continua dovrebbero essere determinati dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali,

mentre i corsi di formazione dovrebbero essere gestiti direttamente dalle regioni, dalle province autonome, dalle parti sociali oppure dalle singole imprese. Permangono evidenti sovrapposizioni tra il ruolo del Ministero e le competenze delle regioni in termini di programmazione e finanziamento della formazione continua in Italia, che fino ad oggi hanno limitato la capacità di costruire un modello di formazione continua coerente e sviluppato in maniera omogenea sull'intero territorio nazionale.

Lo Stato agisce sul sistema di formazione continua in Italia lungo tre dimensioni:

- ha funzione legislativa di indirizzo generale da esercitare in coordinamento con le regioni;
- contribuisce al finanziamento del sistema regionale di formazione continua, sia attraverso fondi provenienti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sia attraverso risorse stanziate dal Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;
- agisce attraverso la leva fiscale avendo introdotto una serie di facilitazioni per le imprese che investono in formazione.

Per quanto riguarda la funzione legislativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali teoricamente definisce il quadro entro cui si dovrebbe sviluppare la formazione professionale, mentre la sua pianificazione, organizzazione ed erogazione in seguito alla Riforma Costituzionale n. 3 del 2001 è demandata alle regioni e alle province autonome. Questa funzione di indirizzo andrebbe realizzata in coordinamento con le regioni, ad oggi un ostacolo rilevante alla realizzazione di un sistema efficace: lo Stato e le Regioni devono ancora pervenire all'intesa necessaria per giungere

all'approvazione del regolamento governativo relativo alla disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni, i cosiddetti LEP.

La recente legge n. 107/2015 recante “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti” mira a porre ordine in questo sistema, andando a delineare la costruzione di un sistema nazionale di politiche attive del lavoro caratterizzato da una compresenza di soggetti istituzionali e privati operanti a livello centrale, regionale e locale. Il decreto prevede l'istituzione di una “Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro”, della quale sono state indicate composizione, finalità e competenze in cui spetta un ruolo cardine alla Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

L'attore pubblico agisce anche tramite diversi strumenti di agevolazione fiscale. Questi, non sono soggetti ad una disciplina unitaria e completa, quanto piuttosto proposti via via nel corso del tempo. La portata del loro beneficio è contenuta, in quanto offerti per lo più nella forma di una deduzione fiscale e non di una detrazione o esenzione fiscale, e sono finalizzati soprattutto ad iniziative di istruzione piuttosto che ad iniziative di formazione professionale.

Sono attualmente in vigore diverse discipline agevolazioni fiscali:

- imposta regionale sulle attività produttive, IRAP. Possono essere dedotte dall'IRAP tutte le spese sostenute dalle imprese per l'apprendistato o i contratti di inserimento;
- imposta di bollo. Tutti i documenti formali presentati ai fini della frequenza di un corso di formazione offerto dalle regioni o parte di un percorso di apprendistato sono esenti dall'imposta di bollo;
- imposta sul reddito delle persone fisiche, IRPEF. Possono essere dedotte dall'IRPEF le spese sostenute da coloro che frequentano l'istruzione superiore o i corsi universitari.
- sono esentati dall'IVA la formazione, l'aggiornamento e i servizi di riqualificazione e riconversione professionale, purché erogati da istituti o scuole riconosciute dall'amministrazione pubblica od organismi senza scopo di lucro.

Le parti sociali ricoprono un ruolo importante nella promozione dei piani di formazione aziendale, finanziati dalle regioni o realizzati tramite i Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua. Particolarmente rilevante è quest'ultima dimensione: infatti sono proprio le parti sociali, con la supervisione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali a gestire uno degli elementi di maggiore importanza del sistema di formazione continua italiana, i Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua.

Introdotti nell'art 118 della Legge n.388/2000 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”, i Fondi Paritetici hanno lo scopo di “promuovere, in coerenza con la programmazione regionale e con le funzioni di indirizzo attribuite in materia al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, lo sviluppo della formazione professionale continua, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori” ... “per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato”. I Fondi interprofessionali sono organismi bilaterali di natura associativa, costituiti sulla base di accordi tra organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentativi sul piano nazionale, per i principali settori di attività economica. Le aziende iscritte ad un Fondo Interprofessionale vi indirizzano, volontariamente, le quote che obbligatoriamente devono essere versate, ogni anno, all'INPS (0,30% della retribuzione lorda annua di ogni dipendente). Essi gestiscono le risorse dello 0,30% provenienti dai datori di lavoro che al momento del versamento scelgono di aderire ad un Fondo. Il sistema dei Fondi ha previsto un meccanismo di finanziamento secondo il quale essi sono finanziati attraverso il trasferimento di una parte del contributo obbligatorio contro la disoccupazione involontaria (lo 0,30% della massa salariale lorda) versato all'INPS da tutte le imprese private con dipendenti. I fondi sono stanziati sulla base di un contratto interconfederale tra le parti sociali e finanziano l'apprendimento in funzione delle esigenze imprenditoriali, per sostenere innovazione e sviluppo, garantire la competitività delle imprese e l'occupabilità dei lavoratori. Sono utilizzati per finanziare i piani di formazione a livello di impresa, settore e territorio, inclusi i programmi di formazione individualizzata, nonché le attività di sistema, quali le indagini sui fabbisogni di formazione.

Vista la progressiva e sempre più alta adesione delle imprese, i Fondi interprofessionali sono divenuti in brevissimo tempo, a partire dal 2004, il maggiore strumento di finanziamento a sostegno della formazione delle imprese e dei lavoratori – basti pensare che nell'ultimo decennio questi hanno gestito

oltre 5,2 miliardi di euro, per una media annuale che si attesta intorno ai 450 milioni l'anno. Negli ultimissimi anni questi dati sono in ulteriore crescita: il costo totale dei Piani è passato da 628 milioni nell'annualità 2014 a quasi 816 milioni nell'annualità 2015 (INAPP 2017).

LA FORMAZIONE NELLA UE

Nell'età della formazione per tutta la vita, si pensi alla formazione in servizio, alle università dell'età libera, all'educazione permanente, ai circoli di studio, ci si trova sottoposti a un effetto dispersione che è, però, anche un effetto possibilità, poiché ci si forma sempre e ovunque. L'istruzione e la formazione svolgono un ruolo chiave nel trasformare l'Unione europea in una società ed economia della conoscenza di caratura mondiale.

Con il termine inglese education, che accoglie in sé la radice latina e-ducere, oltre ad essere utilizzato a livello internazionale, potrebbe rappresentare il termine più adeguato, nel bilinguismo che dovrebbe rappresentarsi anche in Italia oramai, in quanto descrittivo di una progressione nell'acquisizione di saperi, al punto da sostituire con piena ragione la corrispondente parola italiana istruzione?

Entrambi i termini peraltro, indicano da almeno un ventennio solo parte di un processo che, dando ormai per acquisito il livello irrinunciabile, che porta il nome di istruzione obbligatoria, conduce a quello della formazione, intesa come prosecuzione nello sviluppo di capacità e competenze in ambito accademico e della istruzione superiore, e in quello delle competenze da acquisire o migliorare per l'ingresso o il re-ingresso nel mondo del lavoro.

Più in generale, la formazione professionale si riferisce al percorso che ogni persona deve compiere per intraprendere una professione e per far fronte all'ingresso (o reingresso) nel mondo del lavoro.

La complessità del tema relativo alla formazione, rende peraltro necessario optare per l'approfondimento di un settore rispetto all'altro, ed è nell'ambito della formazione professionale, con le sue diramazioni e complessità, che questo lavoro intende muoversi in particolare, offrendo un contributo sperabilmente utile.

La formazione professionale assume varie sfaccettature: è di tipo iniziale, se rivolta ai giovani che si accostano per la prima volta al mondo del lavoro, è continua, se è rivolta ad adulti esclusi dal mondo del lavoro (disoccupati) e/o che intendono riqualificarsi. Ricomprende quindi azioni di formazione specifiche (corsi di qualifica, di post-diploma e post-laurea, formazione continua, aggiornamento ecc.), strumenti di supporto e di accompagnamento per la formazione (voucher per le donne, borse di studio per frequentare i corsi etc.), e percorsi di formazione e lavoro individualizzati, quali gli work experiences, gli stages, etc.

In particolare, la formazione professionale continua si inserisce nel concetto di apprendimento lungo tutto l'arco della vita (formazione permanente - life long learning). Nella cosiddetta società della conoscenza, l'apprendimento deve rappresentare infatti una componente permanente dell'attività lavorativa e dello sviluppo individuale. Peraltro, l'Europa non è più alla guida della corsa mondiale verso la conoscenza e il talento, mentre l'investimento delle economie emergenti nell'istruzione superiore aumenta rapidamente.

Malgrado il fatto che entro il 2020, il 35% di tutti i posti di lavoro nell'Ue richiederanno qualifiche elevate, solo il 26% della manodopera possiede attualmente un diploma d'istruzione superiore. L'Europa è ancora in ritardo per quanto riguarda la quota di ricercatori nella popolazione attiva totale: 6 %, contro il 9 % negli Stati Uniti e l'11 % in Giappone.

La formazione professionale sta assumendo un ruolo sempre più strategico all'interno del sistema produttivo. Essa risponde, da una parte, ai fabbisogni espressi dalle imprese; dall'altra, alle istanze formative dei giovani che intendono acquisire competenze per il loro ingresso nel mercato del lavoro e dei lavoratori che desiderano essere costantemente aggiornati e competitivi, condizione essenziale e strategica per evitare l'uscita dal mercato del lavoro.

Pertanto e con sempre più la ragione della necessità e dell'esigenza sociale ed economica, investire nell'istruzione e nella formazione è essenziale per il futuro. Vari studi dimostrano che adulti altamente qualificati trovano due volte più facilmente lavoro e hanno probabilità quasi tre volte maggiori di guadagnare uno stipendio al di sopra della media rispetto a quelli che sono scarsamente qualificati.

In un mondo che sta diventando sempre più interdipendente, le economie nazionali potranno sfruttare appieno le loro potenzialità soltanto se sono sorrette da un robusto sistema di istruzione e formazione. Un paese che investe in modo intelligente nell'istruzione e nella formazione potrà prosperare negli affari, nella scienza e nelle arti. Inoltre, garantire opportunità educative e formative per tutti contribuisce alla giustizia e alla coesione sociale. Il successo in un mercato globale competitivo poggia su una manodopera qualificata, che produce beni e servizi innovativi e di qualità.

Nell'Unione Europea, che è governata da una pluralità di strutture: Consiglio, Commissione e Parlamento, i trattati istitutivi dell'Unione (ultimi quelli di Maastricht, di Amsterdam, di Lisbona) hanno definito le tematiche sulle quali gli Stati hanno trasferito poteri alle istituzioni comunitarie. Tra queste tematiche non vi è, in termini generali, l'Educazione; indirettamente, scelte di competenza comunitaria come l'unificazione del mercato del lavoro o il rafforzamento dell'area europea della ricerca richiedono altresì che gli Stati adottino strategie comuni per importanti aspetti dei loro sistemi formativi.

Proprio a causa delle competenze nazionali sull'assetto dei sistemi di istruzione, il processo di Bologna relativo al segmento superiore di del sistema non rappresenta un'azione dell'Unione, bensì un accordo intergovernativo. Lo Spazio europeo dell'istruzione superiore, SEIS, il cui consolidamento costituisce l'obiettivo del Processo, ha confini ben più larghi rispetto all'Unione.

Si noti, nella terminologia, che la dizione Istruzione Superiore comprende, in molti paesi, non solo le Università, ma anche quel canale duale, dal carattere più direttamente professionalizzante, al quale, come già anticipato questo lavoro di ricerca si rifà.

Entrando nel merito delle indicazioni che dai documenti emergono, si osserva anzitutto che,

pur nella eterogeneità delle strutture che li hanno prodotti, vi è una forte convergenza sui contenuti. In particolare, l'Unione Europea ha preso atto positivamente del contributo che il processo di Bologna può darle al fine del conseguimento delle sue finalità; anche organizzativamente, l'Unione fornisce un notevole supporto al Processo, dando vita a un Forum con paesi di altri continenti interessati a stabilire forme di collaborazione, partecipando al BFUG, il gruppo dei Bologna Experts (Bologna Follow-up Group) che interagisce nelle riunioni interministeriali, e promuovendolo nei diversi paesi, attraverso campagne di informazione.

L'obiettivo politico generale dell'Unione, al momento, è Europa 2020, una fotografia cioè di come, in una prospettiva non lontana, dovrebbe qualificare l'Europa stessa attraverso il conseguimento di cinque precisi risultati in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale ed energia/clima; poiché i risultati di un precedente ambizioso tentativo, mirato al 2010, hanno deluso, questa volta è stata posta maggiore attenzione agli strumenti concreti da costruire per conseguire i risultati stessi, ed anche all'esigenza di impegni precisi, da parte degli Stati, circa una finalizzazione delle loro politiche nazionali verso il medesimo obiettivo che essi stessi hanno fissato per l'Unione. Quest'ultima, infatti, non può conseguirlo da sola, non solo perché molte competenze sono rimaste agli Stati (principio di sussidiarietà), ma anche perché essa dispone di risorse finanziarie molto modeste.

L'integrazione sopra ricordata, delle azioni comunitarie e di quelle nazionali nel campo dell'istruzione superiore, settore decisivo per tutte e cinque i punti di Europa 2020, si inserisce perciò in questa strategia generale, nella quale le collaborazioni inter istituzionali hanno un ruolo fondamentale.

L'obiettivo principale di Europa 2020 in materia d'istruzione prevede che, entro il 2020, almeno il 40% dei giovani sia in possesso di un diploma d'istruzione superiore o equivalente. I livelli di qualificazione sono fortemente aumentati un po' ovunque in Europa nel corso dell'ultimo decennio, ma rimangono ancora molto insufficienti per rispondere alla crescita prevista dei posti di lavoro a forte intensità di conoscenza, per rafforzare la capacità europea di trarre vantaggio dalla globalizzazione o perpetuare il modello sociale europeo. Moltiplicare il numero di diplomati dell'istruzione superiore deve inoltre essere

un catalizzatore a favore del cambio sistemico, del miglioramento della qualità e dell'elaborazione di nuovi modi per impartire l'insegnamento.

D'altro canto, anche se gli effetti dell'invecchiamento demografico variano a seconda degli Stati membri, il gruppo di giovani al termine del periodo scolastico nel quale l'insegnamento superiore recluta i suoi studenti tende a restringersi.

Di conseguenza, l'Europa ha bisogno di attrarre un campione più vasto della società verso l'istruzione superiore, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, e di mobilitare tutte le risorse necessarie a raccogliere questa sfida; in molti Stati membri è inoltre essenziale ridurre i tassi di abbandono nell'istruzione superiore.

Ma l'insegnamento terziario non può da solo rispondere a questo sviluppo delle aspirazioni e delle realizzazioni: il successo verrà anche dalle politiche volte a migliorare i risultati educativi precedenti e a ridurre l'abbandono scolastico, conformemente all'obiettivo della strategia Europa 2020 e alla recente raccomandazione del Consiglio, relativa all'abbandono scolastico precoce.

Europa 2020 si concretizza, per il settore dell'istruzione e della formazione, con la strategia specifica Education and Training, ET 2020, che definisce il quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione fino al 2020. Il quadro affronta, in particolare, i seguenti quattro obiettivi strategici:

- fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà;
- migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione;
- promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva;
- incoraggiare la creatività e l'innovazione, inclusa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione.

Per emergere dalla crisi e preparare l'Europa al prossimo decennio la Commissione europea ha proposto la strategia Europa 2020, che succede a quella approvata a Lisbona, condividendone alcuni aspetti, e propone un progetto per l'economia

sociale di mercato europea sulla base di tre obiettivi prioritari strettamente interconnessi che si rafforzano a vicenda. Un rapido cenno alla modernizzazione del sistema universitario europeo, che si colloca all'interno della strategia Europa 2020, la cui necessità deriva da una forte preoccupazione: malgrado che in un contesto difficile per l'occupazione dovuto alla crisi economica, l'istruzione superiore rappresenti una scelta intelligente, la capacità delle università di svolgere il loro ruolo nella società e a contribuire alla prosperità dell'Europa rimane sottoutilizzata. L'Europa non è più alla guida della corsa mondiale verso la conoscenza e il talento, mentre l'investimento delle economie emergenti nell'istruzione superiore aumenta rapidamente.

Per quanto riguarda la dimensione sociale dell'istruzione superiore, il punto di partenza è l'amara constatazione che vi sono tuttora troppe persone meritevoli che non partecipano all'istruzione superiore per motivi sociali, culturali o economici o a causa di sistemi di sostegno e orientamento insufficienti. Pur nell'ovvia consapevolezza che i problemi non possono essere risolti solo mediante l'istruzione e la formazione, i ministri europei affermano che è essenziale in termini sia economici che sociali dotare le persone delle capacità e competenze di cui necessita l'Europa, anche mediante sforzi tesi a garantire maggiore equità nell'accesso e nella partecipazione all'istruzione superiore nonché nel suo completamento. La Commissione Europea inserisce organicamente gli interventi relativi al Processo di Bologna nell'insieme delle iniziative proprie; tra queste ultime, occorre richiamare l'attenzione su U-Multirank, uno strumento di classificazione e di informazione ormai completato, dopo una lunga elaborazione, il quale, a differenza dei rankings finora disponibili, giudicherà i livelli raggiunti dalle università e dalle altre istituzioni di istruzione superiore guardando non solo alla dimensione scientifica (ricerca di eccellenza), ma in termini pluridimensionali, cioè anche dai punti di vista della didattica. Il tasso di disoccupazione giovanile supera il 20% in tutta l'UE ed è superiore al 50% in alcuni Stati membri. Tuttavia, la crisi mondiale non è l'unica causa della disoccupazione. Contribuiscono al fenomeno anche un'istruzione inadeguata e la mancanza di qualifiche.

Il costo dell'alfabetismo soltanto nei paesi sviluppati, ammonta a oltre 500 miliardi di euro all'anno. Nell'UE circa il 20 % dei giovani non raggiunge il livello minimo di competenze in lettura, matematica

e scienze. Sei milioni abbandonano la scuola al termine della secondaria inferiore se non prima. Non è difficile immaginare l'impatto di questo deficit di competenze: da un recente sondaggio è emerso che soltanto un adulto poco qualificato su due ha un impiego, mentre il tasso di disoccupazione per gli adulti con un elevato livello di qualifiche è decisamente molto più alto.

Questo significa che acquisire competenze è il modo più sicuro. Numerosi datori di lavoro sono alla ricerca di personale qualificato. Uno su tre ha difficoltà a trovare persone con il livello di qualifiche adeguato. Ciò vale in particolare per la maggior parte dei settori innovativi, come l'ingegneria, la scienza e la tecnologia, dove ci sono migliaia di posti vacanti. Il mancato incontro tra domanda di competenze da parte dei datori di lavoro e offerta da parte di coloro che cercano un impiego viene definito divario di competenze. Si tratta di uno dei problemi più gravi che i paesi europei hanno di fronte in campo educativo e formativo. Per chiudere questo divario servono dei ponti. Quelli più solidi sono appunto l'istruzione e la formazione.

Dal 2007 al 2013 il Programma d'azione comunitaria nel campo dell'apprendimento permanente, (Life Long Programme), aveva riunito al suo interno tutte le iniziative di cooperazione europea nell'ambito dell'istruzione e della formazione. Il suo obiettivo generale è stato di contribuire, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo della Comunità quale società avanzata basata sulla conoscenza, con uno sviluppo economico sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, garantendo nel contempo una valida tutela dell'ambiente per le generazioni future (Strategia di Lisbona). In particolare nel periodo

2007/13 erano stati messi in opera quattro sotto-programmi che finanziavano progetti ai diversi livelli di istruzione e formazione: Comenius, che è rivolto all'ambito scolastico, Erasmus che è rivolto all'ambito dell'istruzione superiore, Leonardo da Vinci, destinato all'istruzione e formazione professionale ed infine Grundtvig, che conteneva iniziative per promuovere l'educazione degli adulti.

L'apprendimento permanente è uno dei fattori più importanti per soddisfare le esigenze di un mercato del lavoro in evoluzione, e le istituzioni di istruzione superiore svolgono un ruolo centrale nel trasferimento della conoscenza e nel rafforzamento dello sviluppo regionale, anche attraverso il continuo sviluppo delle competenze e il potenziamento di alleanze per la conoscenza.

Le nostre società hanno bisogno di istituzioni di istruzione superiore che contribuiscano in termini innovativi allo sviluppo sostenibile; pertanto, l'istruzione superiore deve assicurare un legame più forte tra ricerca, insegnamento e apprendimento a tutti i livelli.

I corsi di studio devono riflettere il cambiamento delle priorità nella ricerca e l'emergere di nuove discipline, così come la ricerca deve sostenere l'insegnamento e l'apprendimento.

Nella logica dell'integrazione tra programmi ed obiettivi strategici dell'Unione, i sotto programmi hanno finanziato linee di azione che sono rivolte primariamente a predisporre o ad applicare le decisioni e le Raccomandazioni europee, come quelle sulla Assicurazione di qualità (EQARF) o sul riconoscimento dei crediti (ECVET), di cui si parlerà più avanti.

8 CONCLUSIONI

Gli interventi programmati a livello comunitario e a livello nazionale hanno voluto sostenere interventi che fossero in linea con l'andamento occupazionale e le esigenze di sviluppo delle imprese.

In particolare dai contenuti della normativa e delle disposizioni attuative si rileva che:

- la formazione dei lavoratori occupati è considerata come un importante strumento per contrastare il fenomeno della contrazione occupazionale che, soprattutto per le grandi imprese interessa i lavoratori in possesso di bassi livelli di qualifica, soggetti ad importanti cambiamenti nel contenuto professionale delle mansioni;
- la formazione continua è uno strumento per supportare strategie di sviluppo centrate sull'innovazione, sulla ricerca e sulla qualità dei prodotti;
- la formazione è chiamata a sostenere l'innovazione dei settori industriali, sulla base di una diffusa presenza di diagnosi sulle competenze e di priorità settoriali e territoriali;

- la formazione è chiamata a sostenere processi di sostegno e diffusione delle nuove tecnologie dell'e-learning capaci di consentire di ampliare la qualità e quantità della formazione degli occupati, in una logica di superamento dei vincoli spaziali e temporali;

- i percorsi programmati devono promuovere la rimodulazione degli orari di lavoro cercando di conciliare i tempi della formazione con quelli del lavoro promuovendo, nel contempo, la valorizzazione dei percorsi di formazione individuale legata alla necessità di sviluppo delle competenze/conoscenze dei lavoratori in quanto cittadini;

Relativamente alle politiche formative, dai documenti di valutazione del Fondo Sociale europeo e da quelli del Ministero del Lavoro, le grandi imprese dimostrano, in virtù delle proprie robuste organizzazioni strutturali, una buona capacità di accesso ai finanziamenti pubblici posti a disposizione.



www.europeanreform.org
Follow us @europeanreform