

**Progetto:  
Progettazione di un modello regionale  
di educazione degli adulti**

Azione 6 – Misura C1 - “Invito a presentare progetti da realizzare con il contributo del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2004/2005 (Obiettivo 3)” Rif. P.A. 2004-457/RER- Delibera N. 406 del 16 febbraio 2005 della Giunta della Regione Emilia Romagna

**“Per tutto l’arco della vita”**

Impianto per un modello di sviluppo  
del sistema regionale  
di Educazione degli Adulti (EdA)

A cura di:

PLAN

IRRE ER

DIPARTIMENTO SCIENZE DELL’EDUCAZIONE –  
UNIVERSITA’ DI BOLOGNA

giugno 2006

# SOMMARIO

Presentazione .....	2
1. Il sistema dell'EdA in Italia: stato dell'arte e problemi aperti .....	3
2. Definire la mission di un sistema regionale di EdA .....	13
3. Modello di governance del sistema EdA .....	25
4. Modello di qualificazione e organizzazione del sistema d'offerta .....	42

La stesura del documento è stata curata da:

Daniele Callini - PLAN

Enzo Morgagni - Dipartimento di Scienze dell'Educazione, Università di Bologna

Giancarlo Sacchi - IRRE ER

Giuseppe Boschini - PLAN

Silvana Marchioro - IRRE ER

L'analisi di sfondo che ha contribuito alla preparazione del documento è stata curata da:

Mauro Levratti – IRRE ER

Gabriele Lenzi – Dipartimento di Scienze dell'Educazione, Università di Bologna

Arnaldo Spallacci – Dipartimento di Scienze dell'Educazione, Università di Bologna

Alessandro Borri - consulente IRRE ER

Moreno Pola - consulente IRRE ER

## Presentazione

Questo documento presenta i primi risultati del progetto per lo sviluppo di un sistema regionale di Educazione degli Adulti (EdA), promosso dalla Regione Emilia-Romagna, con la partecipazione di IRRE ER, Dipartimento di Scienze dell'educazione dell'Università di Bologna e Plan.

Esso rappresenta l'esito di una ampia fase preliminare di indagine di sfondo, che ha visto sia una rilevante ricognizione delle fonti normative, documentali e bibliografiche, sia uno studio ed analisi di casi e buone pratiche sviluppate nei sistemi EdA a livello nazionale ed europeo.

Nel documento sono raccolte e sviluppate le riflessioni maturate in seno al *Comitato di Indirizzo*, confrontate costantemente con l'amministrazione regionale, e volte a individuare le linee di possibile intervento per lo sviluppo futuro del sistema regionale di EdA. Si tratta di linee che devono essere tracciate all'interno di un quadro come sempre carico di variabili, connesse non solo alla intrinseca complessità del tema, ma anche alle incerte prospettive economico-finanziarie del sistema formativo/educativo, nonché alla incompiutezza del quadro normativo in materia.

In questo senso, il rapporto testimonia anche un passaggio concettuale operato dal progetto, ideato per elaborare un modello di EdA, e pervenuto alla consapevolezza che occorre soprattutto **disporre di modelli di sviluppo**, dal momento che la sostenibilità futura di un sistema strutturato di formazione permanente degli adulti, nel nostro paese, non è un dato acquisito.

*Una proposta di  
"modello di  
sviluppo"*

Il documento si articola su 4 sezioni:

1. nella prima viene presentato, alla luce anche dell'indagine preliminare realizzata dal progetto, un quadro del sistema dell'EdA in Italia, evidenziandone la complessità e multidimensionalità;
2. nella seconda sezione viene ipotizzata la *mission* di un sistema regionale EdA con particolare riferimento a due dimensioni: la tutela e l'ampliamento del diritto di cittadinanza e il contributo alle politiche di sviluppo locale;
3. nella terza sezione viene delineato un percorso per lo sviluppo di un modello di *governance* del sistema EdA a livello regionale;
4. nell'ultima sezione, infine, si introducono alcuni elementi di modellizzazione riferiti prevalentemente all'offerta EdA, alla didattica, alle dimensioni organizzative dei percorsi.

## 1. Il sistema dell'EdA in Italia: stato dell'arte e problemi aperti

L'indagine di sfondo realizzata dal progetto ha consentito in primo luogo di tracciare un quadro, e in qualche modo anche un primo bilancio, del sistema di EdA che si è venuto realizzando in Italia, per fasi successive, negli ultimi decenni.

Il quadro è connotato da luci ed ombre, con fasi di sviluppo che appaiono attualmente in gran parte esaurite, con rare eccezioni, lasciando in eredità alcune esperienze di particolare interesse e valore, ma senza che si possa dare per acquisita la nascita di un sistema EdA nel nostro paese.

*Il quadro emerso  
dall'analisi di  
sfondo sul sistema  
EdA*

Alle incongruenze del quadro generale, si sovrappongono poi le crescenti differenze dei sistemi regionali, secondo un andamento che ha caratterizzato negli ultimi anni tutto il sistema formativo italiano, come esito di un importante processo di decentramento e valorizzazione dei territori, che spesso nella realtà si traduce in sistemi locali a velocità fortemente variabili.

Sul sistema EdA nazionale sembra pesare la mancata decisività di quello che era apparso, sul momento, il possibile punto di svolta dopo la fase nascente rappresentata dalla creazione dei Centri Territoriali Permanenti per l'istruzione e la formazione in età adulta (O.M n° 455/1997): ci riferiamo all'Accordo sancito in Conferenza Unificata Stato-Regioni il 2 marzo 2000 e alla successiva (e conseguente) Direttiva emessa dal Ministero della Pubblica Istruzione e approvata dalla stessa Conferenza unificata (Direttiva sull'educazione degli adulti n.22 del 6 febbraio 2001). Accordo e direttiva, infatti, sulla carta, hanno fornito un quadro normativo-regolamentare in grado di avviare il processo di sviluppo e formalizzazione dei sistemi regionali di EdA; nei fatti, sono rimasti solo parzialmente attuati, specie nei diversi contesti regionali, e soprattutto è parso venire meno a livello nazionale, proprio nella fase in cui era più necessario il sostegno allo sviluppo, il necessario investimento in termini di risorse, non solo economiche, ma soprattutto culturali, umane, di strategia politica.

*Lo "snodo critico"  
del 2000-2001*

In altri termini, l'EdA non è diventata –almeno nei fatti- quella *priorità di sistema* che pure sulla carta doveva rappresentare, soprattutto nella programmazione comunitaria, ma anche nelle strategie nazionali e territoriali.

La "Strategia di Lisbona", come ormai noto, ha spinto diversi Stati europei ad innovare i propri sistemi di offerta della formazione continua e permanente rivolta agli adulti, allo scopo di pervenire all'obiettivo di raggiungere nel 2010 almeno il 15% di partecipazione al lifelong learning da parte della popolazione attiva adulta. L'indagine elaborata dal CEDEFOP nel 2003<sup>1</sup> disegnava infatti un quadro in cui il bisogno di formazione degli adulti era al tempo stesso accentuato e riconosciuto, con un livello elevato, almeno sulla carta, di domanda di *longlife learning*. Secondo la ricerca, il 40,6% dei cittadini comunitari non usa il computer (45,5% in Italia), il 57,5% non parla lingue straniere (60,2% in Italia) e nel 55,2% dei casi non è in grado di usare dispositivi scientifico-tecnologici (60,1% in Italia).

*L'EdA come priorità  
strategica per la  
Comunità e per il  
paese*

---

<sup>1</sup> Cedefop, *Lifelong learning: citizens views*, 2003.

Anche se questi dati possono risentire dell'invecchiamento medio della popolazione, è evidente che si tratta di fattori critici per qualsiasi ipotesi di competitività del sistema italiano, meritevoli quindi di una attenzione prioritaria. L'intervento attuato in Italia per l'educazione degli adulti non ha dato i risultati di altri paesi, visto che il livello di partecipazione dei cittadini italiani alle attività di istruzione e formazione degli adulti rimane al di sotto della media europea (26,8% all'anno, contro il 31,4% della media europea, ma con i paesi nord europei largamente attestati oltre il 50%). Per contro, gli italiani si collocano nella media europea per l'intenzione di partecipazione futura ad attività formative<sup>2</sup>.

Il problema però non si pone solo dal lato dell'offerta di EdA, ma anche da quello della domanda. Come detto, sulla carta, la domanda di educazione permanente è elevata, in Italia ancor più che a livello europeo. Tuttavia, altre indagini nazionali e locali mettono in luce che la domanda espressa di formazione proviene soprattutto dalla fascia "giovane" dell'età adulta (al di sotto dei 45 anni) e maggiormente da parte di chi ha un livello medio-elevato di istruzione, e status sociale medio ed alto<sup>3</sup>. Esiste quindi, a fianco del problema del sistema di offerta, la necessità di un meccanismo di mobilitazione della domanda e di coinvolgimento delle popolazioni più a rischio di emarginazione culturale o di obsolescenza delle competenze individuali. In questo ambito, funzioni centrali dovrebbero essere attribuite ai sistemi di informazione e di orientamento, sviluppati in particolare presso quei servizi che maggiormente impattano la popolazione adulta, anche di livello di istruzione e status sociale medio o basso, che come visto resta maggiormente esclusa dalle dinamiche spontanee della domanda. Tra questi servizi, un ruolo centrale può essere senz'altro attribuito ai Centri per l'impiego. Un fattore nodale di mobilitazione della domanda potrebbe essere individuato anche nella contrattazione, sia nazionale che decentrata, da cui dipende nei fatti l'applicazione diffusa di opportunità insite nelle normative vigenti (si pensi ad esempio all'articolo 5 della L.53/2000 relativo ai congedi di formazione, per il conseguimento di qualsiasi titolo di studio o per la frequenza di attività formative diverse da quelle poste in essere dal datore di lavoro). Le ricerche, in particolare quelle dell'ISFOL<sup>4</sup>, rivelerebbero infatti sia la presenza di uno 'zoccolo duro' di esclusione e autoesclusione dalle attività di EdA, che l'opportunità costituita dal rapporto tra lavoro, formazione per l'occupabilità, formazione continua, come presupposto e stimolo anche verso l'EdA "culturale", affinché i soggetti più deboli e distanti dall'apprendimento intenzionale arrivino a considerare l'educazione in età adulta "come una possibilità inclusa nel loro orizzonte". Questo chiama in causa il concetto della *percezione di sé* e rappresenta quindi un tema squisitamente orientativo e di *counselling*. Va inoltre

*Le dinamiche della domanda di EdA*

*Stimolare e orientare la domanda.*

---

<sup>2</sup> I dati sono disponibili in Censis, *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Franco Angeli, 2003.

<sup>3</sup> Secondo il Rapporto Isfol 2004 (Franco Angeli, 2004), gli utenti dei CTP, pure in aumento, sono prevalentemente collocati nella fascia 25-40 anni, e per il 40% dispongono di diploma o di laurea. In base all'indagine condotta dal Progetto CEP in Emilia Romagna, la formazione per gli adulti si connette soprattutto ai corsi di cultura generale, a corsi specifici nell'area linguistica e informatica o di approfondimento culturale e alle attività per utenze specifiche quali gli anziani, i detenuti, pazienti segnalati dai servizi sociali o da dipartimenti di salute mentale (cfr. Progetto CEP, *La scuola dietro l'angolo. Adulti e istruzione nei CTP dell'Emilia Romagna. Una indagine conoscitiva.*, a cura di S.Marchioro, E.Morgagni e A.Spallacci, Tipografia Artigiana, Rimini, 2001).

<sup>4</sup> Su questi temi, anche F. Farinelli, *Formazione permanente: chi partecipa e chi ne è escluso*, ISFOL, 2003 e P.Federighi, *Liberare la domanda di formazione*, EDUP, 2006.

considerata l'importanza della dimensione sociale e relazionale nell'educazione degli adulti<sup>5</sup>, che deve far riflettere sulla necessità di non considerare la domanda (e l'offerta) di formazione come un fattore prevalentemente individuale, quanto piuttosto come un fenomeno che può concretizzarsi soprattutto nell'ambito di esperienze sociali e relazionali (all'interno di servizi ad accesso collettivo, sul lavoro, nella dimensione associativa, etc.).

Se questo è il quadro –seppure sintetico- degli obiettivi, dei fabbisogni sociali e della domanda, occorre ora analizzare brevemente lo stato dell'offerta nel nostro paese.

*Il sistema di offerta.*

L'EdA è di fatto in Italia, alla data odierna, un sistema ampio e complesso<sup>6</sup>, diversificato e diffuso in cui opera una pluralità di attori, anche al di fuori di quelli che hanno come propria mission specifica l'education. Anche se spesso con una logica solo funzionale o di strumentalità rispetto alle proprie finalità sociali, numerose agenzie e soggetti (con caratteristiche fortemente differenziate, di natura privata/profit, mutualistica/no profit, pubblica) strutturano una offerta EdA

*Il sistema dell'EdA  
informale e non  
formale*

---

<sup>5</sup> B. Schwartz, *Modernizzare senza eludere*, Roma, Anicia, 1995.

<sup>6</sup> La complessità è insita anche nella definizione stessa di **EdA**. Si veda glossario EdA di progetto ONEDA-Invalsi: *"Insieme di processi educativi organizzati, formali e non formali, riferiti a qualsiasi contenuto, argomento, livello e metodo, realizzati come prolungamento o sostituzione della educazione iniziale (scolastica/accademica /professionale), ed attraverso i quali le persone considerate adulte, secondo i parametri delle società di appartenenza, arricchiscono i propri patrimoni di conoscenze, di qualificazioni tecniche e professionali ovvero li riconvertono in direzioni diverse, operando cambiamenti nei propri comportamenti nella duplice prospettiva di un completo sviluppo personale e di una partecipazione consapevole allo sviluppo culturale, economico, sociale (cfr. Titmus 1989)".*

Per la L.R.12/03 art.41 *"L'educazione degli adulti comprende l'insieme delle opportunità formative, formali e non formali, rivolte alle persone, aventi per obiettivo l'acquisizione di competenze personali di base in diversi ambiti, di norma certificabili, e l'arricchimento del patrimonio culturale. Essa tende a favorire:*

- a) il rientro nel sistema formale dell'istruzione e della formazione professionale;*
- b) la diffusione e l'estensione delle conoscenze;*
- c) l'acquisizione di specifiche competenze connesse al lavoro o alla vita sociale;*
- d) il pieno sviluppo della personalità dei cittadini."*

Nel presente documento si distingue dunque **l'apprendimento formale** che – sempre secondo il Glossario Oneda-Invalsi- si *"realizza nei sistemi dell'istruzione e della formazione e porta, di norma, ad una certificazione formale"* da quello **non formale** (*"Apprendimento intenzionale che si realizza in contesti organizzati al di fuori dei sistemi istituzionali di istruzione e formazione e che normalmente non produce una certificazione formale"*) e da quello **informale** (*"Apprendimento che si realizza, in genere non intenzionalmente, quando gli individui acquisiscono conoscenze e abilità o atteggiamenti attraverso l'interazione sociale"*, ed è quindi risultante dalle attività della vita quotidiana legate al lavoro, alla famiglia o al tempo libero).

L'EdA attraversa quindi tutti e tre gli ambiti del formale, non formale e informale.

Tutte queste attività contribuiscono, con la **formazione continua** (*"Attività formativa rivolta ai soggetti adulti, occupati o disoccupati al fine di adeguarne o di elevarne il livello professionale"*) a realizzare la più generale prospettiva dell'**educazione permanente** (o *Long Life Learning*), ossia quel *"processo formativo che dura tutta la vita, connesso allo sviluppo della persona, allo sviluppo professionale, allo sviluppo sociale"* e di cui l'educazione in età adulta, o degli adulti, è componente fondamentale.

in alcuni casi anche piuttosto formalizzata, non episodica, spesso anche qualitativa sotto il profilo metodologico-didattico, contenutistico e organizzativo.

A titolo di esempio e di elenco che non si pretende esaustivo, si può fare riferimento ai seguenti sistemi, e quindi ai soggetti pubblici e privati che operano al loro interno:

- sistema delle politiche sociali, di welfare e protezione (socio-assistenziale, volontariato, 3° settore, protezione civile)
- sistema delle politiche sanitarie (prevenzione, educazione sanitaria, educazione alimentare)
- sistema delle politiche ambientali e della sostenibilità (educazione ecologica, comportamenti ambientali, risparmio energetico, sviluppo urbano-territoriale)
- sistema delle politiche agricole/agroalimentari (educazione alimentare e gastronomica, riscoperta delle tradizioni locali e delle tipicità)
- sistema dei trasporti e della mobilità (educazione e sicurezza stradale).
- sistema delle politiche culturali (programmi di divulgazione culturale, educazione artistica diffusa, accesso e fruizione dei giacimenti culturali)
- sistema delle politiche sportive, motorie e aggregative (educazione motoria e sportiva, attività di aggregazione sociale)
- sistema delle politiche di partecipazione e cittadinanza (educazione civica, formazione politico-sociale di base)
- sistema delle politiche della informazione e della comunicazione diffusa (reti civiche, informatica di base)

*Per una mappa dei sistemi che intervengono a vario titolo nell'EdA informale e non formale*

La logica di campo/settore si interseca poi con quella di target/pubblico destinatario, che diversifica e struttura ulteriormente il sistema di offerta, che in molti casi è declinato per pubblici specifici, spesso fortemente caratterizzati: operatori di settore (sia professionali che volontari), disabili, anziani, giovani a rischio, minoranze, soggetti in reinserimento, target di genere, etc.

*Gli elementi di complessità del sistema EdA non formale*

Estremamente variegata anche la natura dei soggetti che intervengono. In questi sistemi, a seconda delle attribuzioni delle competenze, operano anche diverse amministrazioni pubbliche di livello regionale, provinciale, sub-provinciale (distretto, comunità montana, unioni di comuni), comunale, circoscrizionale (nei territori urbani), aziende e agenzie pubbliche (AUSL, società a partecipazione pubblica multiutility, etc.), con funzioni che variano dalla governance alla programmazione alla realizzazione dell'offerta formativa. Numerosi inoltre i soggetti che operano in regime di convenzione o finanziamento pubblico (fondazioni, associazioni, polisportive, cooperative sociali, etc.). In ogni caso non va dimenticato che esiste un elevatissimo numero di organizzazioni (spesso profit) che si autodefiniscono "scuole", ossia con una mission educativa, che operano al di fuori del sistema formale (o al limite dello stesso)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Si pensi ad esempio alla diffusa e capillare presenza su qualsiasi territorio di soggetti che si definiscono come "scuole" o "istituti" e che sono dedite di volta in volta a:

Le forme dell'offerta variano dai corsi (anche con cataloghi strutturati), alle azioni seminariali o basate su modalità partecipative, ai programmi di diffusione e sensibilizzazione, che spesso intersecano diversi luoghi del vivere sociale (scuola, città, ambiente di lavoro, servizi sanitari, associazionismo, luoghi di aggregazione). Molto differenziata è quindi la visibilità dell'offerta stessa (interna/esterna). In particolare è molto variato il range tra non formale e informale, in quanto si va da azioni educative intenzionali e strutturate (talora al limite del formale, in quanto in grado di accedere a sistemi di certificazione, ad esempio nel campo delle lingue), ad azioni più episodiche e meno strutturate (offerte, ad es. , dalle biblioteche, da poli di aggregazione sociale, sportiva ecc.).

All'interno di un quadro così complesso e variegato, lo strumento su cui è avvenuto il principale investimento in termini di politiche pubbliche per l'organizzazione e la diffusione dell'offerta EdA formale sul territorio è rappresentato dal Centro Territoriale Permanente (CTP). Formalizzati a partire dal 1997, i CTP costituiscono i centri di servizio del sistema di istruzione deputati all'attuazione dell'offerta formativa integrata rivolta agli adulti, e sono costituiti attraverso accordi di rete tra scuole di diverso ordine e grado a norma del decreto sull'autonomia scolastica. La loro creazione e dislocazione sul territorio, in base alla direttiva ministeriale 22/2001 (art.6) dovrebbe essere definita dalle regioni, d'intesa con gli enti locali e con il dirigente dell'ufficio scolastico regionale, nel confronto con le parti sociali, secondo gli obiettivi della programmazione regionale dell'offerta formativa. A loro e ai corsi di istruzione superiore "serali" promossi dai diversi Istituti autonomi è affidata l'educazione degli adulti nel sistema scolastico, cui si affiancano e si integrano, secondo l'allegato dell'Accordo 2 marzo 2000, l'educazione degli adulti nel sistema della formazione professionale e l'educazione non formale per adulti (assicurata da infrastrutture culturali pubbliche, associazioni, Università della terza età, etc.). Permangono peraltro evidenti sul territorio alcune problematiche di coordinamento di questa offerta, anche quando promossa da soggetti che appartengono a sistemi tra loro fortemente integrati o ad uno stesso sistema.

*Il sistema dell'EdA formale*

Da questa impostazione è sorta una funzione protagonista del sistema di istruzione all'interno del sistema "istituzionale" dell'EdA. Questo, da un lato ha consentito la riconoscibilità e stabilità del sistema dei CTP sui territori, che si è tradotta in un costante incremento dell'utenza<sup>8</sup>. Dall'altro lato, però, l'integrazione territoriale dell'offerta e il suo incontro con logiche di programmazione e sviluppo locale non si è pienamente sviluppato, pur essendo originariamente previsto dall'Accordo della Conferenza Stato Regioni e AA.LL del 2 marzo 2000 e dalla Direttiva Ministeriale N. 22/2001. Inoltre, il sistema dei CTP, particolarmente per quanto riguarda disponibilità finanziarie ed organici, si è trovato a condividere le

*Il ruolo protagonista del sistema di istruzione*

- 
- corsi di recupero e preparazione privata per il sostenimento di esami
  - addestramento sportivo
  - formazione artistica, musicale e coreutica
  - formazione linguistica e informatica
  - abilitazione alla guida, alla nautica, al volo
  - formazione professionale non riconosciuta (taglio e confezione, amministrazione, estetica...)
  - formazione hobbistica e per le attività del tempo libero
  - formazione culturale, religiosa, filosofica
  - corsi per corrispondenza e teledidattica
  - etc.

<sup>8</sup> Secondo il Rapporto ISFOL 2004, che utilizza dati di monitoraggio del MIUR, nel 2003 i corsi gestiti dai CTP sono stati oltre 20.000, con circa 415.000 allievi coinvolti.



evoluzioni generali in atto per il sistema scolastico, ove non sostenuto dagli interventi complementari degli enti locali o dalla capacità di radicamento e integrazione sul territorio.

Secondo lo stesso rapporto Isfol 2004, questo sistema che talora integra, ma spesso giustappone offerta pubblica scolastica, offerta regionale-professionalizzante, offerta pubblica e privata informale, disegna in ultima istanza una configurazione dell'offerta che è carente di coordinamento, rischia la sovrapposizione dei cataloghi, nonché l'uniformità delle proposte formative in termini di durata, modalità di realizzazione, ed anche di target di utenti (prevalgono infatti i corsi di alfabetizzazione funzionale, lingue e informatica, rivolti a soggetti di età media e diplomati). L'offerta prende quindi le forme suggerite dalla domanda più esplicita. Altro limite è rappresentato dalla carenza di orientamento e di informazione sulle tipologie dell'offerta, specie in ottica di opportunità offerte a livello territoriale.

*Difficoltà e limiti di un sistema (anche integrato a livello territoriale) centrato prevalentemente sulla pubblica istruzione*

Nella nostra regione, il sistema EdA prevalentemente centrato sulle istituzioni del sistema di istruzione, anche laddove in grado di sviluppare l'integrazione effettiva sul territorio, si è trovato "assorbito" dall'emergere di fenomeni in rapida ascesa, quali:

- le esigenze di alfabetizzazione primaria, funzionale e linguistica degli stranieri (bambini, adolescenti e giovani, ancor prima che adulti), generate prevalentemente all'interno dei percorsi di istruzione;
- le esigenze di recupero dei titoli di scolarità obbligatoria e di innalzamento dei livelli culturali e di istruzione dei cittadini italiani (secondo gli obiettivi di Lisbona) e dei cittadini stranieri che ne sono sprovvisti, che non sono in grado di documentarli o di ottenerne il riconoscimento<sup>9</sup>.

*Un sistema istituzionale assorbito da alfabetizzazione primaria e recupero titoli di scolarità obbligatoria*

Tutto ciò, unito al quadro di incertezza economica e normativa, sta provocando negli ultimi tempi una perdita di risorse umane e professionalità precedentemente

---

<sup>9</sup> I dati più interessanti sui punti di "assorbimento" dell'offerta EdA sono quelli raccolti da Indire attraverso gli USR, e pubblicati ora (con accesso riservato) all'URL <http://www.bdp.it/eda/home.php>. In Emilia-Romagna risulta che, nell'A.S. 2003-04 (dati più recenti disponibili) i CTP e le scuole superiori con percorsi serali per adulti hanno servito quasi 34.500 utenti; di questi il 13,7% sono allievi di percorsi per il rilascio di titoli di studio dell'obbligo, il 12,9% sono iscritti a corsi di diploma superiore, il 29,8% ad attività di alfabetizzazione per stranieri e il 43,6% ai percorsi "breve, modulari, di alfabetizzazione funzionale", che in larghissima maggioranza (584 su 865 corsi, pari al 67,5%) è rivolta alla formazione linguistica e informatica. In realtà, in quasi tutte le province (escluse Bologna, Parma e Piacenza) questa percentuale di utenti che partecipa ai percorsi "breve di alfabetizzazione funzionale" è molto inferiore alla media: in province come Modena, Reggio Emilia e Ravenna si attesta tra il 14 e il 23% (qui oltre il 50% degli utenti è assorbito dall'alfabetizzazione per stranieri); a Forlì si attesta al 17,5%, con il 49,9% di allievi "assorbiti" dai corsi finalizzati al conseguimento di un titolo di studio obbligatorio. Occorre infine considerare che tra gli utenti dei corsi "breve di alfabetizzazione funzionale", il 19,9% ha meno di 29 anni, il 22,9% ha tra 29 e 34 anni e solo il 31,9% ha più di 40 anni: è dunque fortemente accentuata la presenza di giovani e scarsamente presente l'età adulta più avanzata. Considerando il totale delle attività formative svolte dai CTP nella nostra regione nel 2003-04, solo il 22,1% degli utenti serviti ha più di 40 anni. I cittadini stranieri, che sono nel complesso il 47,2% degli utenti serviti dai nostri CTP, sono anch'essi in gran parte giovani; considerando i corsi specificamente rivolti alla loro alfabetizzazione linguistica, il 42,3% degli utenti ha meno di 29 anni e solo il 13,8% più di 40.

formate e specializzate per l'intervento in età adulta, che rientrano di fatto nel sistema di istruzione e nelle attività di alfabetizzazione/recupero dei titoli legali prevalentemente rivolte a giovani, a discapito di un ampliamento delle attività di EdA per l'alfabetizzazione funzionale degli adulti.

Secondo ISFOL<sup>10</sup>, per orientare il sistema formativo italiano al perseguimento degli obiettivi di Lisbona, è necessaria una revisione analitica delle politiche nazionali e regionali dell'offerta e del loro stato di avanzamento. In primo luogo si pone però il problema della *governance*, di cui si registra un deficit nazionale e locale. La complessità del settore dell'apprendimento degli adulti richiede l'intervento di molteplici attori, l'attivazione di sedi di accordo (tavoli, partenariati...), la costituzione insomma di una *rete* dell'offerta. Di fronte a ciò, risulta ancora assente o parziale, in moltissime realtà locali, l'attivazione dei Comitati regionali e locali, individuati dall'Accordo Stato Regioni del 2000 quali sedi strategiche e funzionali della programmazione. In Emilia-Romagna le funzioni corrispondenti a quelle del comitato regionale sono state attribuite al Comitato esecutivo della Conferenza regionale per il sistema formativo<sup>11</sup>. Analogamente, i comitati locali, che sono stati implementati prevalentemente in Toscana e in poche altre realtà locali, in regione Emilia-Romagna trovano comunque corrispondenza nelle attività delle Conferenze provinciali di coordinamento<sup>12</sup>, nonché nelle funzioni di programmazione dell'offerta di istruzione attribuite a provincia e comuni (naturalmente sempre con riferimento all'educazione degli adulti gestita dal sistema di istruzione o integrata). Alcune forme di coordinamento territoriale, sotto forma di tavoli permanenti o comitati, sono presenti sul territorio regionale (ad esempio nella provincia di Bologna), spesso in connessione a politiche di governo dei distretti e sviluppo locale; si tratta in ogni caso di esperienze isolate e che spesso procedono con difficoltà.

*I ritardi sul tema-chiave della governance*

In alcune Regioni (tra cui la stessa Regione Emilia-Romagna, alla luce della legge regionale 12/2003) la normativa prevede che l'offerta formativa sia assicurata proprio da una rete di attori, del sistema formale e del sistema non formale, nell'intento di valorizzare tutte le risorse presenti nel territorio e di tentare un raccordo fra le tipologie dell'offerta, in modo da rispondere con modalità differenziate ai diversi bisogni espressi dalla domanda educativa e formativa. Tuttavia, anche dove le previsioni normative sono orientate al tema della rete e della governance di sistema, gli organismi di coordinamento non sempre si sono dimostrati efficaci, e l'impressione di un sistema non governato o quanto meno eccessivamente policentrico appare evidente.

In base a queste considerazioni di insieme, **emerge la necessità di un approccio estremamente articolato e complesso alla definizione di un modello per lo sviluppo del sistema regionale per l'EdA nei prossimi anni**. Il modello di sviluppo infatti deve farsi carico e rendere ragione:

---

<sup>10</sup> ISFOL, *Politiche regionali per la formazione permanente. Primo rapporto nazionale, 2003*.

<sup>11</sup> L.R. 25 giugno 2003, n.12, art.50, cc.3-4.

<sup>12</sup> L.R. 25 giugno 2003, n.12, art.46; al Comitato le Province possono prevedere la partecipazione di Comuni, amministrazione scolastica regionale, Università, Camere di commercio, istituzioni scolastiche, organismi di formazione professionale accreditati, nonché appunto i soggetti operanti nell'ambito dell'educazione degli adulti.

- **di una mission complessa e diversificata a seconda degli attori**, anche se già ora riconducibile, a livello di sistema, ad alcuni paradigmi unificanti;

- **di un sistema di offerta EdA caratterizzato da una multidimensionalità, complessità e policentricità estrema, da considerare al tempo stesso come una risorsa e come una potenziale criticità;**

- **della necessità di un modello di governance particolarmente avanzato ed esteso, condiviso socialmente e soprattutto efficace e sostenibile**, in grado di assicurare quanto meno un coordinamento dell'offerta, ma chiamato soprattutto a collegare l'EdA alle strategie di sviluppo locale, che tra l'altro saranno sempre più centrali nella prospettiva della futura programmazione comunitaria dopo il 2006.

*Elementi necessari  
di un modello di  
sviluppo dell'EdA  
regionale*

Per tentare una sintesi, necessariamente incompleta, delle **variabili** di cui oggi deve necessariamente farsi carico qualsiasi tentativo di modellizzazione del sistema EdA in Italia, possiamo fare riferimento alla seguente tab.1.

Nella logica di offrire un **modello di sviluppo del sistema regionale di EdA**, occorrerà pertanto tematizzare almeno **due dimensioni fondamentali**:

- la definizione della **mission**, della finalità e degli obiettivi verso cui impostare la crescita del sistema
- l'articolazione del modello secondo un approccio non prescrittivo o architeturale, ma aperto e soprattutto dinamico, centrato sulla **individuazione e manovra delle leve strategiche per lo sviluppo**, ossia:

**1. i meccanismi di creazione delle reti e di governance**

**2. la qualificazione intrinseca del sistema di offerta**, nelle sue dimensioni metodologiche, organizzative e di contenuto.

Quest'ultima scelta (il governo delle leve strategiche) appare tra l'altro vincolante in una fase in cui il governo del sistema regionale non sembra potersi poggiare sulla certezza di risorse ampie, necessarie per impostare piani di sviluppo di tipo *top-down*; questi ultimi, tra l'altro, sono da considerare scarsamente incisivi e indicati all'interno di un sistema di cui si è rappresentata la complessità e soprattutto la policentricità. Sembra invece indicata una strategia che valorizzi l'enorme patrimonio di iniziativa locale, il pluralismo e la dinamicità intrinseca del sistema (specie di quello non formale) e ne favorisca lo sviluppo armonico attraverso strumenti condivisi di *governance*<sup>13</sup> e la qualificazione attraverso

*La necessità della  
governance*

<sup>13</sup> Come per tutti i termini che entrano rapidamente nell'uso comune, anche per il concetto di *governance* c'è il rischio di un uso scorretto o indeterminato. Non è dunque superfluo uno sforzo definitorio e di chiarificazione concettuale. Per *governance* intendiamo il governo della realtà sociale realizzato attraverso un sistema di relazioni intenzionali tra settore pubblico, privato e società civile.

Essa presuppone la capacità delle PA:

- di orientare le scelte politiche di fondo e i programmi espressi dalla struttura amministrativa verso visioni strategiche e di informarli alla cultura del risultato (dimensione interna della *governance*)
- di attuare le proprie politiche avvalendosi anche della sinergia con organizzazioni separate dall'amministrazione e diverse espressioni sociali, che

l'individuazione di riferimenti a tendere di tipo metodologico, contenutistico, organizzativo. Questo approccio del resto appare più corrispondente alle strategie di concertazione e decentramento che hanno sempre contraddistinto le politiche regionali in materia di formazione e istruzione, e che sono state fortemente ribadite dalla L.R. 12/2003. Anche la Dichiarazione finale della quinta Conferenza internazionale di Amburgo sull'Educazione degli Adulti ha sottolineato che EdA e *governance* rappresentano un binomio essenziale. Nella misura in cui si basa sul concorso, la collaborazione o l'integrazione di offerte formali e non formali, l'educazione degli adulti si coniuga difficilmente con pratiche di governo tradizionali e richiede una logica di collaborazione effettiva tra il sistema governativo e la collettività.

La "modellizzazione" del sistema EdA regionale deve quindi essere pensata alla luce di queste considerazioni, rinunciando ad una idea fortemente prescrittiva di "modello", a favore di un "protocollo operativo" orientato ad una corretta attivazione delle leve strategiche di governo e alla promozione di sinergie tra i soggetti e le forze già attive sul campo: appunto dallo "sviluppo di un modello" ad un "modello per lo sviluppo".

*Il significato del concetto di "modellizzazione" in questo contesto*

---

intervengono nell'erogazione di servizi ai cittadini, nello svolgimento di attività di rilevanza sociale o altro (dimensione esterna della *governance*)

- di agire con orientamento sinergico e convergente da parte dei diversi soggetti istituzionali presenti sul territorio (enti locali, regioni, Stato), non improntato tanto a un rapporto gerarchico, quanto alla sinergia efficace per la realizzazione di progetti condivisi (dimensione interistituzionale della *governance*).

Le categorie e le pratiche che possono sostanziare un approccio di *governance*, nell'EdA come in ogni altro settore complesso, sono:

- *Pianificazione strategica* (individuazione di obiettivi e priorità, tempi e processi di conseguimento degli stessi, risorse necessarie e disponibili)
- *Programmazione*
- *Controllo strategico* (corrispondenza tra indirizzi di governo, scelte programmatiche e risultati effettivamente conseguiti)
- *Valutazione delle politiche*
- *Controllo di gestione, valutazione del personale per obiettivi* (nella *governance* interna alle amministrazioni)
- *Qualità dei servizi centrata sugli apprendenti*
- *Utilizzo dei fondi strutturali*
- *Indirizzo* (solo eventualmente controllo) dei soggetti gestori/governati/coinvolti
- *Partnership pubblico/privata*
- *Sussidiarietà orizzontale* (reti tra soggetti di pari livello)
- *Sussidiarietà verticale* (reti tra soggetti di diverso livello)
- *Sussidiarietà mista* (cooperazione tra enti di pari o diverso livello guidata da soggetti di livello superiore).

Cfr. [www.progettogovernance.it](http://www.progettogovernance.it) (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Funzione Pubblica e Formez).

**Tab.1. Le variabili che determinano il sistema EdA ampliato:**

<b>Settori/ambiti</b>	Istruzione Pre-formazione e formazione professionale Sociale Sanitario Ambientale Agricolo/agro-alimentare Trasporti e mobilità Cultura Sport e aggregazione Partecipazione e cittadinanza .....
<b>Natura dei soggetti promotori</b>	Pubblici (amministrazioni centrali, regioni, enti locali) Privati convenzionati o finanziati Privati no profit Associazionismo Cooperazione Privati profit
<b>Mission dei soggetti promotori</b>	Education formale Education non formale Non educativa o non primariamente educativa (aggregativi, di produzione, di servizio)
<b>Funzione dei soggetti</b>	Governance e indirizzo Programmazione Realizzazione
<b>Raggio d'azione dei promotori</b>	Sovranazionale/nazionale Regionale Provinciale Distrettuale/comprenditoriale Locale
<b>Target e pubblici</b>	Operatori di settore-professional Operatori di settore volontari Pari opportunità Svantaggio sociale (disabili, anziani, giovani a rischio, minoranze, soggetti in reinserimento...) Adulti interessati ad uno sviluppo di conoscenze/capacità su temi specifici (tempo libero/bisogni culturali etc). Adulti interessati al recupero dei titoli e delle qualifiche nel sistema dell'istruzione o in curricoli integrati Specifici dei CTP sono anche: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Giovani e adulti per l'ottenimento del titolo di licenza media, obbligatorio per il diritto dovere all'istruzione e formazione (D.M. n°76/05) e adulti a bassa scolarità</li> <li>- Immigrati con necessità di alfabetizzazione linguistica</li> <li>- Adulti con bisogni di pre-professionalizzazione di base</li> <li>- Adulti che intendono conseguire un diploma</li> <li>- Adulti con bisogni di approfondimento culturale</li> </ul>
<b>Forme dell'offerta</b>	Corsualità in presenza Corsualità a distanza/blended Seminari, percorsi brevi Programmi diffusi Occasionale/spot A catalogo....
<b>Integrazione sistemica/apertura</b>	Offerta governata in rete, in collaborazione con altri soggetti Offerta autogenerata promossa/diffusa sul territorio Offerta autogenerata e scarsamente o non promossa

## 2. Definire la mission di un sistema regionale di EdA

Prima di poter entrare nel merito della definizione di un modello regionale per l'EdA –nei limiti e nella prospettiva di sviluppo che abbiamo appena delineato- è necessario poter disporre di un riferimento approfondito e condiviso su quelli che devono essere i suoi obiettivi e, in un termine, la sua *mission*. Per *mission* in questo contesto intendiamo ovviamente lo scopo ultimo del sistema, che attribuisce significato alla sua esistenza, lo contraddistingue da altri sistemi e ne orienta azioni e sviluppo. Proprio per questo non si può prescindere dal problema della *mission* se si intende procedere a “modellizzare” possibili leve strategiche per lo sviluppo. La riflessione per la definizione della *mission* dell'EdA risponde all'obiettivo progettuale di chiarificarne l'assetto culturale ed epistemologico (il senso delle offerte di EdA) e di individuare a partire da questo un modello di sviluppo (il come dell'offerta EdA).

*Perché una mission?*

Non è pensabile, in questa sede come in altre, la costruzione a tavolino di un *mission statement* di un sistema regionale di EdA. La complessità del sistema di EdA, se considerato nella sua ampiezza (sistema istituzionale dei CTP, formazione professionale regionale, anche in dimensione tra loro integrata, e sistema non formale e informale) consiglia di considerare complesso anche l'insieme dei valori di riferimento, delle finalità e degli obiettivi che i diversi soggetti attivi al suo interno perseguono. Anche in questo caso ci si troverà quindi di fronte ad un sistema complesso di preferenze, priorità, obiettivi, differenziati anche a seconda degli interlocutori, che non avrebbe senso pretendere di ridurre o standardizzare.

*Un sistema complesso di finalità, obiettivi, valori, preferenze*

L'analisi di sfondo realizzata dal progetto, prendendo in considerazione tra l'altro anche diverse realtà nazionali ed europee, ha consentito di identificare –senza pretendere di mappare- questi sistemi di obiettivi e finalità differenziati che contraddistinguono il sistema dell'EdA e i soggetti al suo interno.

A livello nazionale, l'Accordo del 2 marzo 2000 fa propria la *mission* dell'EdA fissata dalla Dichiarazione finale della quinta Conferenza internazionale di Amburgo del luglio 1997.

Questa ha in primo luogo lo scopo di assicurare uno sviluppo fondato sulla partecipazione sociale, per cui l'educazione degli adulti è al tempo stesso il risultato e la condizione di una consapevole appartenenza alla comunità. Essa si lega quindi in modo stretto ai valori della democrazia, della partecipazione sociale, della giustizia sociale e dell'uguaglianza, che si realizzano in modo più sostanziale se si realizzano pari opportunità di accesso al sapere per tutti. In questo senso, gli obiettivi dell'educazione permanente degli adulti, secondo la dichiarazione di Amburgo, sono quelli di sviluppare negli individui autonomia di pensiero e di comportamento e di maturare senso di responsabilità, in modo che essi possano decidere consapevolmente nel contesto sociale. In questo quadro l'educazione permanente diviene un diritto degli adulti.

*Partecipazione sociale e cittadinanza attiva nel tessuto democratico*

La dichiarazione di Amburgo contribuisce ancora a definire le principali funzioni che, all'interno di questa finalità generale, deve sapere assolvere il sistema di educazione permanente degli adulti:

- alfabetizzazione degli adulti, che comprende tutte le dimensioni del sapere di base, necessarie all'integrazione sociale;
- diritto alle pari opportunità per le donne;
- educazione alla democrazia, alla cittadinanza, alla convivenza civile nel rispetto della diversità;
- educazione alla salute come diritto fondamentale;
- educazione ambientale;
- formazione dei requisiti e delle competenze utilizzabili nel mondo del lavoro in un contesto globale;
- accesso all'informazione.

Come si vede, l'accento nel caso della Dichiarazione di Amburgo cade essenzialmente sull'EdA come strumento per il diritto alla cittadinanza attiva, sostanziale e non solo formale.

L'Accordo del 2 marzo 2000 ha fatto proprie le finalità e gli obiettivi fissati dalla Dichiarazione di Amburgo, declinandoli e definendoli però nel contesto italiano. Dal diritto alla cittadinanza discende così anche la *mission* dell'EdA in ordine a favorire:

- la lotta alla disoccupazione,
- il recupero del *drop out* scolastico
- l'integrazione sociale dei disabili e degli emarginati,
- l'accoglienza degli immigrati.
- l'ampliamento delle *opportunità professionali*, permettendo a tutti i cittadini una *seconda chance* non solo formativa ma anche nel lavoro.

*Integrazione e  
inclusione sociale*

Per conseguire questa *mission*, l'accordo prevedeva lo sviluppo di un nuovo sistema di offerta integrata, in grado di mettere in sinergia CTP, sistema formativo e soggetti sociali impegnati nell'EdA a livello di educazione non formale o informale. Secondo l'Accordo, il nuovo sistema integrato di formazione dovrà assumere tre compiti prioritari rispetto agli adulti:

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

*Istruzione e rientro  
nei sistemi formativi*

Rispetto alla Dichiarazione di Amburgo, pur rimanendo chiaro il riferimento al diritto alla cittadinanza, si accentuano quindi maggiormente le dimensioni dell'EdA come strumento in vista della partecipazione al mercato del lavoro, come condizione essenziale di integrazione sociale. In questo senso si accresce la prossimità dell'EdA con il sistema di *formazione continua*, ossia con quelle attività formative rivolte a soggetti adulti, occupati e disoccupati, cui il lavoratore

partecipa per autonoma scelta, al fine di adeguare o di elevare il proprio livello professionale o agli interventi formativi promossi dalle aziende in stretta connessione con l'innovazione tecnologica ed organizzativa del processo produttivo<sup>14</sup>. La distinzione tra EdA e formazione continua deve però essere ribadita in quanto, anche quando entrambe operano su competenze professionalizzanti, nella prima prevale la funzione di integrazione sociale, nella seconda si persegue l'adattamento e l'adattabilità delle risorse umane. Inoltre, nella specificità della situazione italiana, caratterizzata da bassi livelli di qualificazione e da forte dispersione scolastica, viene accentuata la finalizzazione rimotivante dell'EdA rispetto al rientro nel sistema di istruzione e formazione professionale: da qui l'impegno che il sistema (in particolare i CTP) sono chiamati a approfondire per assicurare che più ampie fasce di popolazione giovane e adulta entrino in possesso dei titoli formali di istruzione primaria, oggi necessari non solo all'ingresso nei sistemi di istruzione secondaria, ma anche all'ingresso nella formazione professionale per l'assolvimento dell'obbligo formativo.

Questi stessi obiettivi, senza significative variazioni, sono stati recepiti in Emilia Romagna dalla legge regionale 12/2003 (art.41), con la sottolineatura della dimensione dello sviluppo personale dei cittadini; il sistema regionale di EdA ha quindi per obiettivo l'acquisizione di competenze personali di base in diversi ambiti, di norma certificabili, e l'arricchimento del patrimonio culturale della persona, allo scopo di favorire il rientro formativo, lo sviluppo cognitivo necessario alla vita sociale e lavorativa.

Va sottolineato anche che la stessa programmazione della misura C4 del Fondo Sociale Europeo, specificamente dedicata, ha fatto proprie nella sostanza le stesse tre finalità sancite dall'Accordo del 2 marzo 2000, rappresentando quindi uno strumento finanziario fondamentale a disposizione delle regioni per dare attuazione agli obiettivi dell'Accordo stesso. A livello regionale emiliano-romagnolo, queste risorse – per quanto attiene gli aiuti alle persone- sono state finalizzate alla formazione legata ai nuovi contenuti dell'alfabetizzazione, all'allargamento della cultura generale e delle competenze sociali, alla formazione finalizzata a rafforzare le competenze professionali specifiche e le competenze professionali di base.

A sua volta, la direttiva MPI n.22 del 6 febbraio 2001 declinava in modo ancora più specifico gli obiettivi affidati al sistema integrato di EdA nel nostro paese, nel periodo di validità di tali linee guida (originariamente previsto sino al 2004). Tra questi obiettivi, in particolare:

- la progressiva revisione dei percorsi di alfabetizzazione culturale
- l'alfabetizzazione funzionale della popolazione adulta
- la personalizzazione dei percorsi, il riconoscimento dei crediti e la progressiva realizzazione del sistema integrato di certificazione.

*Alfabetizzazione,  
riconoscimento e  
valorizzazione delle  
competenze,  
qualificazione e  
certificazione*

---

<sup>14</sup> Cfr. definizione del Glossario Oneda-Invalsi e ISFOL, *La formazione continua nella legge 236/93. L'esperienza della circolare n. 174/96*, Franco Angeli, Milano, 2001.



Ancora una volta, quindi, l'accento non cade solo sull'alfabetizzazione funzionale (che comprende i nuovi alfabeti linguistici e informatici, conoscenze e competenze nell'area sociale, matematico-scientifica e della comunicazione), ma anche sull'alfabetizzazione primaria e il riconoscimento dei relativi titoli; in un sistema a forte dispersione, in cui sono frequenti i "sentieri interrotti", diviene centrale per l'EdA l'obiettivo di sperimentare e mettere in opera sistemi effettivi di capitalizzazione e riconoscimenti dei crediti e delle competenze acquisite.

Trasversalmente, va osservato che la Direttiva Ministerale N.22 attribuiva all'EdA il compito di sviluppare i livelli di integrazione fra istruzione e formazione e i processi di programmazione coordinata tra i livelli locali, provinciali e regionali, nonché lo sviluppo della collaborazione tra i centri territoriali permanenti e gli enti locali. In questo caso, si tratta di obiettivi non riferiti direttamente ai beneficiari finali delle politiche educative, ma piuttosto allo sviluppo dei sistemi di governo e dei beneficiari intermedi, ancora una volta in logica di *governance*.

Rispetto ad altre esperienze internazionali, nel nostro paese sembra rimanere maggiormente in ombra la dimensione di connessione tra sistemi di EdA e dinamiche dello sviluppo locale. Anche se viene tematizzata la finalità dell'EdA in relazione allo sviluppo professionale, alla creazione di condizioni generali di occupabilità o di aggiornamento di competenze professionali specifiche, la logica di sviluppo locale integrato sembra scarsamente accentuata, in parallelo del resto alle difficoltà riscontrate nello sviluppo dei sistemi di programmazione territoriale negoziata, pure previsti sulla carta dai regolamenti vigenti e dalle normative.

*L'EdA per lo  
sviluppo locale*

Per contro, specie in contesti europei, si va sottolineando da tempo la *mission* che può essere svolta dall'EdA in rapporto ad obiettivi di sviluppo locale. E' il caso ad esempio del "Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente" emesso dalla Commissione Europea il 30 ottobre 2000. Al suo interno si ricorda tra l'altro che "La gestione regionale o locale ha acquisito in questi ultimi anni un'importanza sempre maggiore quanto più si rafforzava l'esigenza di processi decisionali e di servizi "vicini alla gente". L'offerta d'istruzione e di formazione costituisce un settore politico interessato da tale tendenza, in quanto la maggior parte della gente, dai più giovani alla terza età, si forma su base locale. (...) Inoltre, è soprattutto a livello locale che le organizzazioni della società civile e le associazioni sono insediate ed hanno accumulato un'importante riserva di conoscenze e di esperienze sulle comunità di cui esse fanno parte. (...) Le zone urbane densamente popolate possono, dal canto loro, riunire le componenti della loro diversità in seno a molteplici partenariati, in cui l'istruzione e formazione permanente è la forza motrice della rigenerazione regionale". Tra le "Questioni da esaminare" il *Memorandum* ricorda tra l'altro le Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona (paragrafo 38), che rivelano una netta preferenza per le strategie di attuazione basate sulla decentralizzazione e il partenariato: in questa prospettiva diviene fondamentale per la Comunità Europea incentivare lo sviluppo e lo scambio di esperienze tra iniziative locali e regionali di educazione permanente, quali ad esempio le "città o "regioni degli studi"<sup>15</sup>.

Un esempio applicato di questa diversa prospettiva, o almeno di questo diverso "accento", è costituita dal programma tedesco *Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken* (Regioni che apprendono -Promozione di reti). Con questo

*L'esperienza  
tedesca delle  
"regioni che  
apprendono"*

---

<sup>15</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, SEC(2000) 1832, Bruxelles, 30.10.2000, par.4.6, p.21. e ss.

Programma, il Ministero dell'istruzione e della Ricerca tedesco vuole favorire l'apertura delle istituzioni formative territoriali all'educazione permanente e il collegamento in rete con gli attori significativi del settore produttivo, scientifico, sociale e culturale locale. Il Programma mira a rafforzare una regione come "luogo di apprendimento". Dal 2001 al 2007 vengono finanziati progetti in rete collocati in singoli distretti territoriali e promossi da istituzioni formative e intermediarie dei singoli territori (Uffici del Lavoro, *Volkshochschulen*,<sup>16</sup> Camere dell'Industria e Commercio, agenzie formative pubbliche e private, sindacati, strutture socioculturali, università, scuole, imprese e amministrazioni comunali, Uffici Informagiovani, ecc.). Se titolare del Programma è il Ministero dell'Istruzione e Ricerca, è però forte il coinvolgimento di amministrazioni e soggetti del sistema economico e dello sviluppo regionale; nel Comitato Direttivo del Programma siedono Stato federale, tutti i Länder (coi loro Ministeri per l'istruzione ma anche dell'economia), parti sociali, Agenzia del Lavoro e Enti per l'accompagnamento scientifico. A livello locale sono coinvolte le Camere di Commercio e Industria, le Università e le Società per la promozione economica (*Wirtschaftsförderungsgesellschaften*). Significativo anche il fatto che il coordinamento del programma sia stato affidato ad un'agenzia di project management (PT-DLR) legata al Centro tedesco Aereo-spaziale (*Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt*), ossia ad una espressione del sistema di ricerca industriale e non del sistema di istruzione-formazione.

Il programma non finanzia solo progetti educativi, ma la costituzione di reti. Tra i suoi obiettivi, a fianco di quelli di carattere educativo generale, vi è espressamente quello di "migliorare le connessioni tra educazione generale, politica, culturale e professionale nonché la cooperazione tra le diverse politiche" a livello locale. Il miglioramento dell'occupabilità e lo sviluppo dei territori sono due degli obiettivi principali del Programma. Per garantire meglio una collaborazione stabile, la maggior parte delle reti generate dal programma si è costituita – a seconda delle finalità – come associazione ufficialmente registrata, società di capitali di pubblica utilità o fondazioni. Tutte le reti sono aperte e possono accogliere nuovi membri.

*Centralità delle reti e del coinvolgimento degli attori rilevanti dello sviluppo socio-economico*

Il bacino territoriale di ogni singola "regione che apprende" (o meglio "distretto") viene determinato in base a criteri spaziali e funzionali, quindi non riflette tanto una suddivisione amministrativa, ma una logica di sviluppo distrettuale/territoriale. Questo costituisce da un lato un elemento fondamentale di orientamento del progetto allo sviluppo locale (i "distretti" da sviluppare non corrispondono necessariamente alle ripartizioni amministrative, cui vengono in genere affidate le politiche di sviluppo), ma sta rappresentando al tempo stesso un suo fondamentale elemento di criticità, in quanto non facilita la convergenza degli sforzi delle reti e dei governi locali (da cui, ancora una volta, la necessità di riflettere sui sistemi di *governance* e coordinamento delle diverse iniziative di formazione che agiscono su dato un territorio).

Il programma si basa dunque sull'interazione tra attori dei diversi settori delle politiche sociali, formative e dell'economia. Alle reti viene richiesto di dotarsi di strumenti di analisi del fabbisogno formativo del territorio, che deve tenere conto, oltre che dei desideri degli apprendenti, anche delle richieste del sistema. Il

---

<sup>16</sup> Strutture formative comunali dell'Educazione Permanente presenti in oltre 1000 città, comuni e distretti della Germania: sono finanziate dallo Stato e coprono con la loro offerta formativa – perlopiù pomeridiana e serale - l'intera gamma tematica di educazione permanente per tutti i gruppi di popolazione.

rischio ovviamente è quello di un forte sbilanciamento verso le richieste del settore produttivo, ma questo viene bilanciato dalla presenza degli organismi di indirizzo politico, che assicurano la tutela dell'interesse comune del territorio. Tra gli elementi monitorati dal programma, vi è la verifica che la rete sia coinvolta in altri processi regionali rilevanti (ad es. insediamenti produttivi, politiche per i migranti ecc.), che obiettivi e possibilità della rete siano in un rapporto realistico con il mercato del lavoro locale e che le autorità deputate alle politiche occupazionali siano sufficientemente rappresentate come partner nella rete. Il finanziamento del programma è a scalare: dunque dopo il sostegno pubblico totale assicurato nei primi anni, le reti devono progressivamente entrare in una dinamica economica attiva col proprio territorio.

Il modello tedesco ha ovviamente anche elementi di limite e criticità; tra questi non sembra esservi però una eccessiva funzionalizzazione al sistema delle imprese; anzi i monitoraggi di programma rivelano che soprattutto le piccole e medie imprese si lasciano difficilmente integrare in relazioni reticolari e che ciò richiede uno sforzo rilevante di persuasione e di pubblicizzazione da parte delle agenzie formative.

Tra gli obiettivi delle reti di *Lernende Regionen*, vi è anche quello di potenziare la natura educativa e formativa dei luoghi di lavoro e dei luoghi di convivenza sociale, appunto nella logica della comunità locale come comunità complessiva di apprendimento e di condivisione e circolazione delle competenze, come beni essenziali per lo sviluppo.

In qualche modo è quello che Pier Luigi Sacco ha definito, a livello italiano, come “modello del distretto culturale evoluto”<sup>17</sup>, che riprende i concetti della “capacitazione sistematica della comunità locale”; “un modello nel quale la dimensione di sistema è ancora più forte e decisiva che nel vecchio distretto industriale”, essenzialmente limitato ad una integrazione verticale realizzata dal sistema locale su un'unica filiera di prodotto, e che genera azioni formative essenzialmente funzionali a tale filiera. Il successo del distretto culturale evoluto si fonda sulla capacità di governance dei processi di accumulazione delle nuove forme di capitale intangibile: il capitale umano, quello sociale, quello identitario, che pone al centro la riproduzione e lo sviluppo del repertorio culturale che identifica il sistema locale e che si traduce visibilmente nei suoi sistemi di relazione, nei manufatti che produce, negli stili di vita; una azione di riscoperta del significato progettuale della convivenza territoriale, lontano da forme di localismo particolaristico di tipo “tribale”.

*Il modello del distretto culturale evoluto come nuova strategia per lo sviluppo locale*

Più in generale, è noto che gran parte della letteratura sullo sviluppo locale evidenzia il ruolo che l'educazione svolge all'interno di una strategia di sviluppo locale; ISFOL, ad esempio, inserisce i soggetti del sistema dell'*education* tra quelli che dovrebbero essere censiti e attivati all'interno di un piano di sviluppo territoriale<sup>18</sup>. Evidentemente questa prospettiva può essere intesa in senso molto più specifico e approfondito quando si metta in luce la matrice “culturale” profonda dei processi di sviluppo economico e territoriale; è quanto ha fatto ad esempio Giacomo Becattini, tra i maggiori studiosi dei distretti economici italiani,

*Le basi culturali dello sviluppo distrettuale*

---

<sup>17</sup> Pier Luigi Sacco, Giorgio Tavano Blessi, Distretti culturali evoluti e valorizzazione del territorio, in *Global & Local Economic Review*, Volume VIII 2005, Edizioni Tracce, pp.7-42.

<sup>18</sup> Cfr. ISFOL, *Guida alla progettazione dello sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano, 1999, p.85 e ss.

evidenziando come lo sviluppo si fondi anche su valori che stanno alla base dei "comportamenti distrettuali", e la cui formazione e trasmissione è largamente affidata ad una complessa articolazione di soggetti educativi, anche di tipo non formale e informale, quali quelli che abbiamo visto agire nel sistema Eda "allargato" (famiglia, scuola, chiesa, stampa, televisione, associazionismo, etc.). In questo senso Becattini richiama la necessità che non solo l'economia, ma anche altre discipline (antropologia, scienza dell'educazione, psicologia sociale, ecc.) siano chiamate in campo nella comprensione delle dinamiche di sviluppo locale. Secondo questi approcci, la "base della base" dello sviluppo socio-economico è data "dall'accumulazione di conoscenze ed esperienze nella testa degli imprenditori e dei lavoratori del distretto", e dunque dai sistemi di diffusione e riproduzione del sapere, e non solo dalle condizioni economiche o tecnologiche.<sup>19</sup>

Alla luce di queste prospettive, l'EdA, mentre opera per prevenire l'esclusione sociale e favorire la cittadinanza attiva, si collega ad un ulteriore obiettivo, quello della promozione dello sviluppo locale, di cui rappresenta una delle leve strategiche. Se trasposto in chiave italiana, un obiettivo di questo genere sembra richiedere soprattutto di "potenziare le reti sociali e le "piccole" autonomie (associazioni, scuole, sindacati, ecc.) perché sappiano integrarsi fra loro così da potersi interfacciare proficuamente con le comunità più estese di cui fanno parte (province, regioni). Il problema a questo punto è come allargare la base della partecipazione attraverso attività di progettazione seguendo un percorso collettivo di realizzazione del programma di rinnovamento, elaborato secondo un approccio concertativo di condivisione non solo delle tappe previste ma anche dei passaggi successivi"<sup>20</sup>. Serve insomma una programmazione strategica e un modello di animazione locale e, appunto, *governance*, che non si limiti ad uno *start-up* ma sia attivo per un periodo di tempo prolungato, con obiettivi che evolvono e crescono progressivamente insieme a reti e territorio.

*Potenziare i modelli di rete e di governance*

E' quindi chiara una certa differenza di prospettiva, pur nella evidente prossimità e complementarità, rispetto alla finalizzazione dell'EdA alla cittadinanza attiva e allo sviluppo personale/individuale: l'EdA come strumento di sviluppo locale risponde non solo alla domanda individuale di formazione, o alla generale necessità di inclusione e partecipazione di un sistema democratico nazionale, ma soprattutto ai bisogni di sviluppo di una comunità locale o di un distretto. Sono diverse, e soprattutto reali, di conseguenza, le enfasi poste sugli strumenti di programmazione locale, negoziale e concertata, e soprattutto maggiore il ruolo svolto dal sistema socio-economico locale; a "fare rete" e a programmare gli interventi di EdA, in questa prospettiva di sviluppo territoriale, non sono solo gli enti locali e i soggetti del sistema culturale-educativo e associativo, eventualmente con un generico coinvolgimento delle parti sociali, ma i diversi soggetti "forti" che intervengono nei processi di servizio allo sviluppo locale: Autorità politico-amministrative locali con competenza sull'economia e il lavoro, Camere di Commercio, Società di ricerca e disseminazione tecnologica, Società di servizi allo sviluppo industriale, Società di promozione economica territoriale, Università, imprese.

---

<sup>19</sup> G.Becattini, *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Bollati Boringhieri, 1998.

<sup>20</sup> V. Pensabene, *L'anno europeo della cittadinanza attraverso l'istruzione*, in Rivista internazionale di Edaforum, ANNO I / N. 2 - 1 giugno 2005 (<http://rivista.edaforum.it>)

Questa prospettiva va oggi particolarmente sottolineata, non solo per la crescente rilevanza e attenzione che le politiche per lo sviluppo territoriale e locale stanno avendo da anni, ma anche perché questo approccio dovrebbe caratterizzare in modo rilevante la futura programmazione del Fondo Sociale Europeo, che di questi programmi di educazione permanente può rappresentare, nel nostro paese, un canale finanziario essenziale.

Portando a sintesi questo rapido excursus sugli scopi e sulla *mission* di un sistema regionale di EdA, sembra quindi possibile indicare due finalità fondamentali:

*Le due mission dell'EdA:*

1. l'educazione degli adulti come strumento finalizzato allo **sviluppo del diritto di cittadinanza**: attraverso la formazione e l'educazione, si persegue una piena inclusione sociale e una cittadinanza attiva e consapevole, basata sullo sviluppo personale e il possesso delle competenze minime per l'integrazione sociale (a livello culturale e anche professionale); a questa dimensione inerisce la logica della formazione permanente, per evitare i rischi di marginalizzazione conseguenti al mancato aggiornamento di competenze chiave (es. per l'accesso alle informazioni) e di life skills.
2. l'educazione degli adulti come strumento per assicurare lo **sviluppo del sistema sociale, culturale, economico, civico-politico e amministrativo-istituzionale in chiave di sviluppo territoriale** complessivo; attraverso l'EdA si persegue la diffusione di competenze indispensabili al territorio, il mantenimento e l'arricchimento del patrimonio di saperi che lo caratterizzano e qualificano, e che sono necessari anche in una logica di pre-formazione o come prerequisiti dell'occupabilità (EdA "professionalizzante"); anche in questo caso è centrale la logica dell'educazione permanente (sia come adattabilità delle risorse umane al cambiamento, sia come loro protagonismo per il cambiamento).

*sviluppo della cittadinanza*

*sviluppo locale*

Si tratta evidentemente di due dimensioni fortemente integrate tra loro, che possono essere distinte solo in chiave idealtipica, e che nella realtà agiscono sempre in modo sinergico e sovrapposto. In esse la dimensione individuale (sviluppo personale) e della comunità (sviluppo culturale, economico, sociale) restano analogamente sempre sovrapponibili.

Tuttavia, è opportuno delineare questa distinzione, perché essa può determinare un diverso orientamento prevalente nelle scelte organizzative e di governo per lo sviluppo di un sistema EdA. A seconda di quale di queste due finalità assume un peso prevalente nella *mission* del sistema, possono infatti variare approcci, logiche di intervento, strategie, metodi di governo, soggetti da coinvolgere. Ecco appunto che la definizione della *mission* (almeno di quella prevalente) diviene la chiave di volta per poter individuare le linee essenziali di un modello che orienti lo sviluppo del sistema regionale dell'EdA.

*Dalla mission prevalente diverse accentuazioni su obiettivi formativi, dimensioni della rete e organizzazione dell'offerta EdA*

Nella successiva Tabella 2. delineiamo un primo esame di questa possibile correlazione tra *mission* prevalente, funzioni e tipologie di offerta, evidenziando come possono modificarsi gli accenti sugli obiettivi formativi dei programmi.

Nella Tabella 3. evidenziamo invece i diversi bisogni cui rispondono i contenuti dell'offerta, con riferimento soprattutto ai soggetti coinvolti (dimensione della rete), che contraddistinguono l'offerta orientata a ciascuna delle due mission (variabili distintive dell'offerta).

Prima di esaminare questa correlazione tra *mission* prevalente e modellizzazione delle variabili di offerta, è però opportuno chiarire che, qualunque sia la *mission* prevalente, le funzioni svolte dall'EdA sono sostanzialmente sempre le stesse. In altri termini, sia che si operi per lo sviluppo locale, sia che si operi per il diritto di cittadinanza (sempre in via prevalente, vista l'integrazione delle due dimensioni), le funzioni educative che sono affidate all'EdA non mutano significativamente, mentre a variare è però (sempre parzialmente) il contenuto dell'offerta e la sua dimensione organizzativa.

Le principali funzioni individuate per l'EdA sono le seguenti<sup>21</sup>:

<b>Alfabetizzazione funzionale e strumentale/primaria</b>	Processo di acquisizione della capacità di leggere e scrivere, nonché di padronanza dei nuovi alfabeti, finalizzato allo sviluppo personale, all'agire efficace nel gruppo sociale e nella comunità di appartenenza e all'esercizio consapevole del pieno diritto alla cittadinanza attiva (funzionale). Processo di acquisizione degli strumenti che consentono di leggere, scrivere e calcolare che si realizza nella scolarizzazione iniziale (strumentale o primaria).
<b>Istruzione formale, conseguimento e riconoscimento titoli</b>	Offerta del sistema educativo istituzionalizzato, cronologicamente scandito e gerarchicamente strutturato che va dalla scuola dell'infanzia, alla secondaria superiore, all'università; oltre all'apprendimento, ha l'obiettivo di attribuire o riconoscere titoli e certificazioni cui lo Stato attribuisce valore legale (in genere titoli conclusivi del percorso di studi, o conseguiti dopo percorsi abbreviati/personalizzati)
<b>Promozione culturale</b>	Programmi formativi, informativi o divulgativi, relativi alla promozione e diffusione delle competenze culturali, artistiche, scientifiche, alla conoscenza del patrimonio culturale e allo sviluppo della sua fruizione e dei consumi culturali.
<b>Informazione e formazione diffusa su ambiti specifici</b>	Campagne e programmi informativi o di formazione diffusa, finalizzati alla sensibilizzazione delle popolazione su tematiche di rilevanza sociale e/o individuale, ad esempio in ambito sanitario, alimentare, economico, tecnologico, o relativo a diverse dimensioni delle relazioni sociali.
<b>Adattabilità, occupabilità</b>	Azioni per lo sviluppo di competenze, esperienze, abilità, che rendono possibile l'inserimento lavorativo e che vanno intese come modalità dello sviluppo della capacità contrattuale della persona sia nel primo ingresso nel mercato del lavoro sia in relazione a ruoli ricoperti all'interno di una organizzazione (occupabilità). Azioni per incoraggiare la capacità di adattamento dei lavoratori rispetto alle evoluzioni in atto nel mercato del lavoro, nell'organizzazione del lavoro, nelle tecnologie, nei mercati, attraverso investimenti in risorse umane ed in formazione (adattabilità, dei lavoratori).
<b>Formazione e aggiornamento di operatori, volontari e personale del sistema</b>	Programmi formativi interni o interorganizzativi, finalizzati allo sviluppo delle risorse umane (sia volontarie, che professionali, che associate) impegnate in organizzazioni aventi mission educativa, finalità sociali o di promozione culturale, economica o territoriale, e finalizzate a sviluppare le loro competenze in ordine agli obiettivi e alle finalità proprie dell'organizzazione stessa.

*Le principali funzioni "tipiche" svolte dall'EdA*

<sup>21</sup> Le definizioni sono elaborate a partire dal Glossario dell'EdA – Invalsi, disponibile sul sito dell'Oneda (Osservatorio Nazionale Educazione degli Adulti). <http://archivio.invalsi.it/servizi/onedat/>

**Tab. 2. Obiettivi dei programmi di EdA in rapporto a funzioni, tipologie dell'offerta e mission prevalente**

Funzioni dell'EdA	Tipologie di offerta	Obiettivi formativi dei programmi di EdA	
		Mission 1 Sviluppo del diritto e della capacità di cittadinanza attiva	Mission 2 Sviluppo socio-economico locale
<b>Alfabetizzazione funzionale e strumentale/primaria</b>	Offerta dei CTP, programmi e corsi di alfabetizzazione	Sviluppo delle competenze alfabetiche e linguistiche primarie richieste per l'interazione e integrazione sociale (compresi i nuovi alfabeti), potenziamento delle competenze culturali della popolazione	Sviluppo delle competenze alfabetiche e linguistiche primarie richieste per l'integrazione sociale e lavorativa (compresi i nuovi alfabeti), potenziamento delle competenze culturali della popolazione
<b>Istruzione formale, conseguimento e riconoscimento titoli</b>	Offerta dei CTP, ex-150 ore, corsi scolastici serali, qualificazione e formazione professionale	Riconoscimento legale di titoli o competenze possedute, completamento dei percorsi di istruzione interrotti, innalzamento dei livelli di istruzione richiesti per l'interpretazione della realtà sociale	Valorizzazione sociale delle competenze presenti nel territorio Innalzamento dei livelli di istruzione culturale, tecnica e scientifica spendibili nelle attività produttive e sociali
<b>Promozione culturale</b>	CTP, Campagne informative con integrate azioni di formazione, seminari, etc. (es. promozione dei consumi culturali, divulgazione scientifica)	Sviluppo delle matrici culturali essenziali per la vita sociale e l'interpretazione della realtà	Sviluppo dei sistemi di competenze caratterizzanti il territorio, la sua cultura distintiva e locale, o necessari per il suo sviluppo
<b>Informazione e formazione diffusa su ambiti specifici</b>	Campagne informative con integrate azioni di formazione, seminari, etc. (es. educazione stradale, prevenzione sanitaria, educazione ambientale)	Sviluppo della responsabilità individuale nei fenomeni sociali	Sviluppo di ambiti/settori del tessuto sociale o produttivo
<b>Adattabilità, occupabilità</b>	Programmi di EdA integrati con FP	Sviluppo competenze trasversali e di base fondamentali per l'interazione sociale	Sviluppo di competenze-requisito per l'occupabilità e adattabilità, per l'accesso al lavoro e lo sviluppo professionale
<b>Formazione e aggiornamento di operatori, volontari e personale del sistema</b>	Programmi formativi interni o interassociativi (in presenza di reti governate o complesse)	Sviluppo delle competenze richieste per la attivazione dei soggetti nella partecipazione ad attività sociali	Sviluppo dei sistemi professionali, dei sistemi di competenze richiesti da soggetti che operano nello sviluppo locale, nelle attività sociali e promozione allo sviluppo economico

**Tab. 3. Variabili dell'offerta (bisogni cui rispondono i contenuti e soggetti coinvolti) dei programmi di EdA, in rapporto a funzioni, tipologie dell'offerta EdA e mission prevalente**

Funzioni dell'EdA	Tipologie di offerta	Offerta: bisogni prevalenti cui rispondono i contenuti e soggetti coinvolti	
		Mission 1 Sviluppo del diritto e della capacità di cittadinanza attiva	Mission 2 Sviluppo socio-economico locale
<b>Alfabetizzazione funzionale e strumentale/primaria</b>	Offerta dei CTP, programmi e corsi di alfabetizzazione	Enti locali, CTP, istruzione, formazione professionale, servizi per l'impiego, servizi sociali. Offerta organizzata a partire da standard di apprendimento degli adulti e da bisogni specifici delle persone	Enti locali, CTP, istruzione, formazione professionale, servizi per l'impiego, servizi sociali, parti sociali, CCIAA, organizzazioni per lo sviluppo. Offerta organizzata a partire da standard di apprendimento degli adulti e da bisogni specifici del contesto socio-economico territoriale in cui vivono e operano le persone
<b>Istruzione formale, conseguimento e riconoscimento titoli</b>	Offerta dei CTP, ex-150 ore, corsi scolastici serali, qualificazione e formazione professionale	Enti locali, CTP, istruzione, formazione professionale, servizi per l'impiego. Offerta organizzata sulla base dei bisogni di istruzione e qualificazione espressi dagli utenti	Enti locali, CTP, istruzione, formazione professionale, servizi per l'impiego, parti sociali, CCIAA, organizzazioni per lo sviluppo. Offerta organizzata in riferimento alle qualificazioni e ai saperi ritenuti strategici per lo sviluppo locale
<b>Promozione culturale</b>	Offerta dei CTP, Campagne informative con integrate azioni di formazione, seminari, etc. (es. promozione dei consumi culturali, divulgazione scientifica)	Enti locali, CTP, istruzione, fondazioni culturali, associazionismo culturale. Offerta orientata ai consumi culturali come loisir o come attivatore sociale degli individui	Enti locali, CTP, istruzione, parti sociali, CCIAA, organizzazioni per lo sviluppo, fondazioni culturali, associazionismo culturale. Offerta orientata ai bisogni e alle strategie di sviluppo del territorio come distretto culturale e sistema identitario
<b>Informazione e formazione diffusa su ambiti specifici</b>	Campagne informative con integrate azioni di formazione, seminari, etc. (es. educazione stradale, prevenzione sanitaria, educazione ambientale)	Enti locali, CTP, istruzione, formazione professionale, associazionismo, imprese. Offerta finalizzata all'adempimento della mission sociale dell'organizzazione e alla consapevolezza e responsabilità individuale nel fenomeni sociali.	Enti locali, CTP, istruzione, formazione professionale, parti sociali, CCIAA, organizzazioni per lo sviluppo, associazionismo, imprese. Offerta finalizzata alla trasformazione dei comportamenti sociali rilevanti per le dinamiche di sviluppo locale

(segue)



(segue)

Funzioni dell'EdA	Tipologie di offerta	Offerta: bisogni prevalenti cui rispondono i contenuti e soggetti coinvolti	
<b>Adattabilità, occupabilità</b>	Programmi di EdA integrati con FP	Enti locali, CTP, istruzione, formazione professionale, servizi per l'impiego, associazionismo, imprese. Offerta formativa finalizzata a rispondere alle esigenze di sviluppo e autopromozione delle persone	Enti locali, CTP, istruzione, formazione professionale, servizi per l'impiego, parti sociali, CCIAA, organizzazioni per lo sviluppo, associazionismo, imprese. Offerta strutturata sulle strategie e i bisogni di sviluppo del sistema sociale e produttivo locale
<b>Formazione e aggiornamento di operatori, volontari e personale del sistema</b>	Programmi formativi interni o interassociativi (in presenza di reti governate o complesse)	CTP, istruzione, formazione professionale, associazionismo. Formazione in risposta alle esigenze di sviluppo delle organizzazioni del sistema EdA o dell'associazionismo, finalizzata alla qualificazione dei fenomeni di partecipazione e responsabilizzazione sociale	Enti locali, CTP, istruzione, formazione professionale, parti sociali, CCIAA, organizzazioni per lo sviluppo, associazionismo. Formazione per lo sviluppo delle realtà associative strategiche sul territorio.

### 3. Modello di governance del sistema EdA

Abbiamo visto che nella prospettiva di un sistema EdA allargato, alcune funzioni vengono particolarmente enfatizzate. In primis quella di indirizzo, *governance*, concertazione all'interno del sistema, che -presentandosi più complesso rispetto a quello dell'EdA "istituzionale"- ha al tempo stesso più necessità di indirizzo e maggiore tendenza alla frammentazione, alla creazione di nicchie, di sistemi autoreferenziali. L'approccio di tipo *governance* è del resto indicato da quasi tutte le raccomandazioni europee, oltre che dalle linee guida nazionali, e appare particolarmente idoneo ad un sistema complesso e multiattoriale. Come visto nel precedente capitolo, esso è sempre indispensabile, ma lo diventa in modo particolare se si intende enfatizzare il ruolo dell'EdA per lo sviluppo locale, accanto a quello -sempre presente e concorrente, del resto- dello sviluppo della cittadinanza attiva e dell'inclusione sociale.

Nel momento in cui avviamo una riflessione su quale modello di intervento può facilitare lo sviluppo del sistema regionale dell'EdA, appare evidente che nessun modello può essere efficace senza una chiara definizione delle strategie e modalità di *governance* che si intendono attuare e incrementare.

*Priorità della governance dell'EdA ed elementi di complessità del sistema*

In una regione che ha già sperimentato profondamente, non solo nel sistema educativo e formativo, logiche di decentramento, collaborazione interistituzionale, partenariato tra amministrazione pubblica e privato accreditato, concertazione e dialogo sociale a diversi livelli, il tema della *governance* si pone naturalmente e in modo fortemente facilitato dalle esperienze fin qui capitalizzate. Nel caso dell'EdA, tuttavia, occorre riconoscere una condizione di complessità del tutto particolare, naturalmente se si riconosce il sistema attualmente presente nella sua dimensione più ampia e articolata (non limitata cioè solo alle sue espressioni istituzionali, ma in tutte le sue componenti anche meno formali). Tra l'altro, un sistema così ampio e popolato, con la presenza di soggetti anche di pari livello, fortemente autonomi, potrebbe non essere facilmente disponibile a logiche di coordinamento e di governo pubblico, se non si adottano strategie idonee a valorizzare e riconoscere la forte differenziazione dei soggetti, i livelli di autonomia, la differenza delle culture organizzative e distintive.

Questa complessità è del tutto evidente se ci si sofferma un attimo a considerare il panorama dell'offerta di EdA che, intesa in senso ampio, appare straordinariamente ricca, diffusa sul territorio, policentrica, polifunzionale, multiattoriale. Difficilmente altri settori dell'*education* si presentano con questo livello di articolazione dell'offerta formativa. Ad essere articolate non sono solo le tipologie, che abbiamo rapidamente mappato nella precedente Tabella 2., ma le forme organizzative, le strategie di comunicazione e didattiche, e la stessa autoconsapevolezza di queste dimensioni nei soggetti attuatori, molti dei quali non hanno istituzionalmente una *mission* formativa.

*Complessità del sistema di offerta*

*Presenza di numerosi soggetti che non hanno mission formativa*

Un modello di intervento per l'animazione dello sviluppo del sistema EdA che assuma questa logica di complessità deve quindi elaborare strategie e piste credibili per risolvere il problema del governo dell'offerta, dal momento che appare evidente, nello stesso tempo, la ricchezza da un lato e dall'altro l'esistenza di ampie sovrapposizioni, duplicazioni, carenze di coordinamento e soprattutto difficoltà nei sistemi informativi, che rendono difficoltoso

l'orientamento e generano sicuramente un maggiore costo sociale del sistema. A fianco della *governance* del sistema, quindi, appare necessario un modello di intervento che orienti lo sviluppo dell'offerta, in tutte le sue dimensioni (non ultime quelle organizzative e didattiche).

**Il modello** di intervento per l'animazione dello sviluppo del sistema regionale EdA deve **quindi articolarsi su due livelli** distinti, anche se chiaramente interagenti tra loro:

*Necessità di un modello di sviluppo a due livelli:*

1. il livello del **modello di governance e organizzazione del sistema EdA** (su base regionale, ma con dimensionamento operativo/organizzativo a livello provinciale e anche sub-provinciale)
2. il livello del **modello di organizzazione e gestione del sistema d'offerta, qualificazione dei servizi e degli operatori** (mirato quindi alle dimensioni metodologiche, didattiche, microorganizzative, comunicative, etc.)

*1. Modello per l'azione di governance*

*2. Modello per la qualificazione dell'offerta*

In entrambi i livelli, anche per coerenza alla logica della complessità e della *governance*, vi è la necessità che nessun modello di intervento sia costruito a tavolino, ma come esito di un percorso di ascolto degli interlocutori, analisi del contesto e dei bisogni, con una chiara definizione di un mandato "politico" condiviso dai principali soggetti pubblici chiamati ad essere protagonisti ai diversi livelli, della sua messa in opera (Regione, Province ed enti locali, Direzione scolastica regionale, istituzioni scolastiche autonome, CTP, etc.).

*Percorso di costruzione e validazione dei modelli;*

Da qui la necessità che il modello di intervento si centri anche su un'**ipotesi di percorso di dialogo interistituzionale e di concertazione sociale**, che consenta di pervenire ad una sua validazione basata su un consenso e un coinvolgimento sociale esteso.

*dialogo sociale e interistituzionale*

Ciò premesso, cercheremo in questa sezione, in primo luogo, di fornire una mappa necessariamente sintetica dei soggetti che popolano il sistema e dei possibili ruoli/funzioni che essi potrebbero essere chiamati a svolgere per lo sviluppo del sistema regionale (Tabella 4).

*Mappa dei soggetti*

In secondo luogo, cercheremo di individuare la presenza di leve strategiche che possono motivare gli attori, specie quelli non istituzionali, ad entrare in una logica di sistema governato, secondo le modalità fin qui esposte.

*Leve strategiche*

Infine, cercheremo di fornire alcune indicazioni sui principali *switch* che determinano in modo influente la fisionomia finale che il modello di *governance* per lo sviluppo del sistema dovrebbe assumere (10 "punti di attenzione").

*Punti chiave del modello di governance*

**Tabella 4. Mappa sintetica dei soggetti attuali del sistema regionale EdA “allargato”**

<b>Soggetti</b>	<b>Ruolo/funzione/attività</b>
<b>Regione</b>	Legislazione regionale e relativa regolamentazione; Programmazione; Programmazione risorse comunitarie Diversi assessorati (attività produttive, sanità, agricoltura e ambiente, trasporti, cultura, servizi sociali) programmano azioni di formazione e campagne informative o di sensibilizzazione rivolte agli adulti sul territorio regionale. Partecipa alla Conferenza Stato-Regioni e assicura il raccordo con le competenze dello Stato centrale in materia di EdA.
<b>Conferenza regionale per il sistema formativo</b>	Confronto e raccordo sulle politiche e sulla programmazione inerenti il sistema formativo (Presidenti giunta regionale e amministrazioni provinciali, 9 Sindaci, Direttore dell'Ufficio scolastico regionale, diciotto rappresentanti delle istituzioni scolastiche (2 per provincia, della scuola di base e della scuola secondaria superiore), sei rappresentanti indicati dagli organismi di formazione professionale accreditati; un rappresentante per ogni università, Unione regionale delle CCIAA.)
<b>Comitato esecutivo della Conferenza regionale per il sistema formativo</b>	Proposta e impulso all'attività della Conferenza regionale; in raccordo con la Commissione regionale tripartita esprime pareri sulla programmazione relativa all'educazione degli adulti. (Presidenti giunta regionale e amministrazioni provinciali, 9 Sindaci, Direttore dell'Ufficio scolastico regionale, un rappresentante delle università)
<b>Province</b>	Piani per l'offerta formativa ed educativa; istituzione dei CTP (d'intesa con la Regione e previo parere della Conferenza Regionale per il sistema formativo), programmazione di livello provinciale, coordinamento nell'ambito della programmazione territoriale e gestione dell'offerta formativa finanziata a livello provinciale. Diversi assessorati (attività produttive, sanità, agricoltura e ambiente, trasporti, cultura, servizi sociali) programmano azioni di formazione e campagne informative o di sensibilizzazione rivolte agli adulti sul territorio provinciale
<b>Conferenze provinciali di coordinamento</b>	Istituita dalla Provincia d'intesa coi comuni del territorio per armonizzare gli interventi sul territorio e per favorire accordi per servizi ed interventi di ambito sovracomunale. Ad essa possono partecipare i Comuni, amministrazione scolastica regionale, Università, CCIAA, istituzioni scolastiche, organismi di formazione professionale accreditati, soggetti operanti nell'ambito dell'educazione degli adulti. Esprime parere in merito alla istituzione dei Centri territoriali per l'educazione degli adulti.
<b>Comuni (anche Unioni di comuni e Comunità Montane)</b>	Piani per l'offerta formativa ed educativa locale. Diversi assessorati (attività produttive, sanità, agricoltura e ambiente, trasporti, cultura, servizi sociali) programmano azioni di formazione e campagne informative o di sensibilizzazione rivolte agli adulti sul territorio comunale. Possono promuovere l'offerta formativa, mediante la partecipazione con altri soggetti pubblici e privati ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e a società.
<b>Servizi pubblici per l'impiego</b>	Informazione e orientamento verso le opportunità di EdA, sia per l'occupabilità che per qualificazione, titoli scolastici, innalzamento dei livelli culturali e di partecipazione.
<b>Servizi sociali (Ausl/Comuni)</b>	Sostegno a disabili, portatori di patologie permanenti, minori, adulti e anziani in situazione di disagio, per l'accesso ad attività educative, finalizzate all'integrazione sociale, all'inserimento scolastico e lavorativo.
<b>Direzione scolastica regionale</b>	L'USR vigila sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'attività formativa e sull'osservanza degli standard programmati; promuove la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo della relativa offerta sul territorio; cura i rapporti con la regione e gli enti locali, per quanto di competenza statale e comunque nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed educative, relativamente all'offerta formativa integrata e all'educazione degli adulti. (art. 8 DPR n. 319/03)

Soggetti	Ruolo/funzione/attività
<b>IRRE ER</b>	<p>“Nel quadro degli interventi programmati dagli USR e delle iniziative di innovazione degli ordinamenti scolastici, tenendo anche conto delle esigenze delle comunità e degli enti locali e delle regioni, svolgono funzioni di supporto alle istituzioni scolastiche e alle loro reti e consorzi, nonché agli uffici dell'amministrazione... Tali funzioni si esplicano in attività di ricerca nell'ambito didattico-pedagogico e nell'ambito della formazione del personale della scuola” (art. 1 comma 2, DPR 190/2001).</p> <p>Attraverso la stipula di convenzioni o collaborazioni con la Regione valorizzano la ricerca e l'innovazione didattica e tecnologica per la qualificazione del sistema formativo (L.R.12/2003, art.8).</p>
<b>CTP e istituti di istruzione secondaria di II grado con corsi serali</b>	<p>I Centri Territoriali Permanenti sono “luoghi di lettura dei bisogni, di progettazione, di concertazione, di attivazione e di governo delle iniziative di istruzione e formazione in età adulta, nonché di raccolta e diffusione della documentazione. [...] Coordinano le offerte di istruzione e formazione programmate sul territorio, organizzate verticalmente nel sistema scolastico e orizzontalmente con le altre agenzie formative per dare adeguata risposta alla domanda proveniente sia dal singolo, che da istituzioni o dal mondo del lavoro” (Art. 1, commi 2 e 3 dell'OM 455/07). Gli istituti di istruzione secondaria di II grado realizzano corsi per adulti per il conseguimento di qualifiche e diplomi nell'Istruzione Professionale e Tecnica.</p>
<b>Istituzioni scolastiche autonome e Circoli didattici</b>	<p>Realizzano “singolarmente, collegate in rete o tra loro consorziate... ampliamenti dell'offerta formativa che tengano conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali”. Tra gli ampliamenti sono previste attività “in favore della popolazione giovanile e degli adulti”, in coordinamento con eventuali iniziative promosse dagli Enti locali. (art. 9 Ampliamento dell'offerta formativa, DPR 275/99, ai sensi dell'art. 21 della Legge N.59/1997)</p>
<b>Centri servizi per le istituzioni scolastiche</b>	<p>In RER, i Centri di servizio e di consulenza per le istituzioni scolastiche autonome (previsti dall'art.22 della L.R.12/2003) sono istituti da enti locali, istituzioni scolastiche, amministrazione scolastica, attraverso specifici accordi, per la realizzazione di interventi di sostegno al successo formativo, la promozione dell'integrazione fra le politiche scolastiche e le politiche sociali, sanitarie, culturali del territorio, il perseguimento dell'integrazione fra l'istruzione e la formazione.</p> <p>I CSC si avvalgono, in forma integrata, delle risorse professionali, strumentali e finanziarie, messe a disposizione dalle istituzioni scolastiche, dall'amministrazione scolastica, dagli enti locali e dalla Regione, nonché da associazioni ed enti del privato sociale che operano per valorizzare e sostenere l'autonomia scolastica. Le funzioni dei CSC possono essere svolte da reti o consorzi di scuole, nonché da centri di documentazione educativa e di integrazione.</p>
<b>Organismi di formazione professionale accreditati</b>	<p>In base alla L.R.12/2003 intervengono nella formazione iniziale per adulti, volta a favorire l'acquisizione di competenze di natura professionalizzante utili per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro; nella formazione continua, rivolta alle persone occupate per l'adeguamento delle competenze richieste dai processi produttivi e organizzativi; nella formazione permanente, rivolta alle persone indipendentemente dalla loro condizione lavorativa, per l'acquisizione di competenze professionalizzanti al fine di accrescere le opportunità occupazionali. Anche attraverso la realizzazione di accordi con enti locali, istituzioni scolastiche, CTP, etc. ed anche in forma integrata, partecipano all'offerta di opportunità di educazione degli adulti.</p>
<b>Università</b>	<p>Partecipano, anche attraverso la realizzazione di accordi con enti locali, istituzioni scolastiche, organismi di formazione professionale accreditati, università della terza età, associazioni, all'offerta di opportunità di educazione degli adulti (L.R. 12/2003, art.41).</p> <p>Realizzano attività di ricerca, innovazione, sperimentazione in campo educativo.</p> <p>Collaborano con la Regione, anche attraverso appositi accordi, per valorizzare la ricerca e l'innovazione didattica, particolarmente in relazione alle funzioni di qualificazione delle risorse umane (formazione dei docenti) (L.R. 12/2003, art.8).</p> <p>Partecipano agli organismi previsti dalla L.R. 12/2003 (vedi sopra).</p>

Soggetti	Ruolo/funzione/attività
<b>Organismi di ricerca e consulenza</b>	Realizzano attività di ricerca sociale, metodologica, culturale, sperimentazione nel campo dell'educazione degli adulti; realizzano interventi di assistenza tecnica e consulenza alle amministrazioni e ai soggetti che operano nel sistema dell'EdA. Gli organismi di ricerca, attraverso la stipula di convenzioni o collaborazioni con la Regione, contribuiscono alla valorizzazione della ricerca e all'innovazione didattica e tecnologica per la qualificazione del sistema formativo (L.R.12/2003, art.8).
<b>CCIAA</b>	Possono partecipare ad accordi di programma per favorire lo sviluppo locale, l'economia e il sistema delle imprese; possono promuovere strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, direttamente o mediante la partecipazione con altri soggetti pubblici e privati, ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi e a società. (Legge 29 dicembre 1993, n. 580, art. 2.). Partecipano agli organismi previsti dalla L.R. 12/2003 (vedi sopra).
<b>Organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori</b>	Promuovono attraverso soggetti di propria emanazione la formazione dei lavoratori o lo sviluppo delle competenze richieste dal sistema produttivo locale. Partecipano con propri rappresentanti agli organismi previsti dalla L.R. 12/2003 (vedi sopra) e ad accordi negoziali o di programma per lo sviluppo socio-economico locale, la formazione, il lavoro. Possono promuovere, attraverso la contrattazione nazionale e decentrata, lo sviluppo e la fruibilità diffusa dei congedi per formazione, ampliando la possibilità di accesso e la domanda verso l'EdA.
<b>Università della terza età</b>	Anche con la promozione e il sostegno delle Province, e la valorizzazione da parte di Regione ed enti locali, intervengono nell'EdA non formale in risposta alla domanda emergente per l'acquisizione di conoscenze in campi vari e differenziati del sapere (L.R.12/2003, art.43). Offrono ai cittadini di tutte le età un servizio di crescita culturale svolgendo corsi relativi ai più diversi ambiti.
<b>Fondazioni culturali e bancarie</b>	Promuovono e sostengono, anche attraverso specifiche disponibilità finanziarie, le attività educative di soggetti operanti sul territorio, in relazione alle proprie differenti finalità e statuti.
<b>Istituzioni e soggetti religiosi</b>	Promuovono iniziative di formazione ed educazione, rivolte all'educazione confessionale e culturale religiosa, o alla promozione culturale degli adulti con finalità sociali.
<b>Enti parco e centri di educazione ambientale</b>	Promuovono attività relative all'educazione ambientale e naturalistica, in prevalente riferimento al proprio territorio di competenza.
<b>Associazionismo educativo e soggetti del sistema educativo non formale</b>	Promuovono e sviluppano l'offerta formativa rivolta agli adulti, in modo intenzionale e non occasionale, di carattere non formale o informale, in relazione alle proprie finalità associative e alla propria <i>mission</i> di tipo educativo. Promuovono iniziative finalizzate alla formazione e all'aggiornamento di propri operatori e volontari, o di operatori di altri soggetti e sistemi.
<b>Associazionismo non educativo</b>	Promuovono e sviluppano l'offerta formativa rivolta agli adulti, in modo occasionale, non formale e informale, in relazione alle proprie finalità associative, culturali o sociali e alla propria <i>mission</i> . Promuovono iniziative finalizzate alla formazione e all'aggiornamento di propri operatori e volontari.
<b>Radio, televisioni, reti e media "educational"</b>	Sviluppano una offerta di programmi e siti a finalità culturale ed educativa, facilitano l'accesso a distanza a risorse, strumenti e giacimenti culturali, anche con modalità intenzionali e organizzate di carattere formale e non formale (educazione a distanza, e-learning), in forma autonoma o come strumenti elaborati o promossi da altri soggetti educativi.

Si può osservare, in appendice alla Tabella 4., che nella realtà emiliano-romagnola mancano alcune soggettività del sistema di offerta che sono invece presenti in altre esperienze, e che potrebbero essere prese in considerazione nel momento in cui si riflette sul modello di sviluppo del sistema.

*Soggetti  
presenti in altri  
sistemi*

Tra queste si possono citare in primo luogo i “Circoli di studio”, che rappresentano una esperienza estremamente avviata nel sistema svedese, e sono stati negli ultimi anni sperimentati in regione Toscana. Nell’esperienza svedese, i *circoli di studio* rappresentano una forma di espressione sociale autonoma, prodotta dall’auto-organizzazione dei cittadini, all’interno di un programma di supporto e di sostegno assicurato capillarmente sul territorio dall’amministrazione pubblica competente in materia di educazione degli adulti. In sostanza, un circolo di studio è rappresentato da un gruppo di almeno 5 cittadini che dimostri specifici e definiti interessi culturali e professionali; una rete di “Associazioni di studio” con numerosi uffici locali, promosse su tutto il territorio dalle politiche nazionali per l’educazione popolare (*Folkbildning*), raccoglie le domande dei gruppi di cittadini e autorizza la costituzione dei *Circoli di studio*. I “Circoli di studio” ricevono supporti per attivare la sede degli incontri (anche in sedi private individuate dal gruppo stesso), individuare materiali di studio, disporre di un esperto e coprire i costi per attività didattiche (es. visite di studio). I supporti sono assicurati per la durata totale di otto incontri, di circa tre ore ciascuno e possono essere ottenuti con procedure di domanda estremamente semplificate, in genere nell’arco di circa 15 giorni. Ai partecipanti è richiesta una quota di iscrizione pari a 50 Euro.

*Circoli di studio*

I circoli di studio rappresentano una misura trasversale a tutti i canali del sistema di educazione degli adulti, e delle politiche del lavoro. Recentemente il raggio di applicazione si è allargato alle politiche dell’innovazione, con la finalità di favorire il trasferimento dei risultati della ricerca in campo tecnologico nelle piccole e medie imprese. La copertura territoriale è completa. Si tratta di una strategia che evidentemente esalta la socializzazione e la costruzione autonoma di reti sociali, facilitando l’apprendimento autodiretto per gruppi di cittadini che dimostrino specifici e definiti interessi culturali e professionali. Nel 2003 si sono costituiti 312.100 circoli di studio, con 2.532.000 partecipanti, la maggioranza dei quali sono donne: si tratta dunque di una forma associativa di enorme impatto sulla popolazione.

Una esperienza analoga è stata avviata a partire dal 2001 in Toscana da parte di una rete di vari soggetti coinvolti nel sistema di EdA Toscana: Assessorato alla Pubblica Istruzione del Comune di Firenze, Università degli studi di Firenze, IRRE-Toscana, AIDEA Toscana. Attualmente l’esperienza è estesa a tutto il territorio regionale con finanziamenti FSE. La domanda viene indotta attraverso unità territoriali di quartieri (U.T.Q.), in ognuna delle quali è attivo uno staff di 3 persone (il responsabile e due tutor) che operano per pubblicizzare la possibilità del rientro in formazione, sollecitare la domanda, raccogliere i bisogni di formazione e assistere i partecipanti, anche tramite colloqui, interviste, osservazioni, etc. Raccolte domande e fabbisogni, si facilita l’organizzazione del circolo e l’incontro tra domanda e offerta; infine si passa all’organizzazione delle attività che prevedono momenti di incontro con i tutor di staff per la stesura del progetto del circolo e il successivo sostegno alla realizzazione del progetto formativo.

Oltre ai Circoli di studio (e alla loro organizzazione territoriale di supporto), in regione Emilia-Romagna non risultano presenti altri tipi di soggettività, quali ad esempio associazioni stabilmente dedicate alla ricerca, divulgazione e

comunicazione sul sistema dell'EdA, sul modello ad esempio del *Forum permanente per l'Educazione degli Adulti (EDAFORUM)* attivo a Firenze presso il Dipartimento di Scienze dell'Educazione dell'Università e costituito da associazioni ed istituzioni che si occupano della formazione degli adulti, operanti a livello locale e/o nazionale: cattedre universitarie, centri territoriali permanenti, scuole serali statali e comunali, enti locali, centri di documentazione, centri di formazione professionale, biblioteche e altre infrastrutture culturali, sindacati, associazioni educative, culturali, del volontariato sociale, della terza età. Il forum gestisce in particolare un sito di sostegno al sistema dell'EdA e pubblica una rivista telematica<sup>22</sup>.

*Strutture tecnico-scientifiche di raccordo e assistenza*

Nella realtà italiana e regionale, inoltre, sono sconosciuti soggetti di rete formalizzata per l'EdA (equivalenti in Italia a consorzi, fondazioni, associazioni registrate o società di capitali) sul modello di quelle generate, come visto nella sezione precedente, dal progetto tedesco *Lernende Regionen*.

*Reti e strutture associative stabili per l'EdA*

Nella realtà italiana, e quindi anche nella nostra regione, esistono anche soggetti quali fondazioni, IPAB, consorzi, soggetti religiosi, etc. che intervengono in programmi formativi e divulgativi o li sostengono finanziariamente in modo diretto o indiretto.

*Altri soggetti potenziali*

In ogni caso, il quadro che si compone è evidentemente estremamente ampio e, anche considerando le diverse centralità o rilevanze dei soggetti, risulta fortemente complesso.

Da qui la necessità di individuare non solo lo "stile" della *governance*, ma anche le possibili "leve" in grado di attivare sinergie con una pluralità di attori così diversificata per natura, ruolo, missione.

*Le possibili leve per attivare meccanismi di governance: i "servizi di sistema"*

L'ipotesi che si formula è che il modello di sviluppo dell'EdA regionale debba individuare per l'amministrazione regionale un ruolo propulsivo, in cui il compito non è esclusivamente di legislazione, regolamentazione, indirizzo e programmazione, ma anche di animazione, valorizzazione e qualificazione del sistema di attori. In altri termini, oltre a svolgere i propri compiti istituzionali, la Regione può sostenere lo sviluppo di "**servizi di sistema**", che abbiano una duplice funzione:

*Offerta di servizi di sistema per:*

1. **qualificare i soggetti del sistema EdA, sostenere il loro miglioramento, facilitarne il riconoscimento sociale, a fronte di regole condivise;**
2. **incentivare e promuovere l'adesione a meccanismi di rete e governance per i diversi soggetti che popolano il sistema dell'EdA allargato.**

*qualificare*

*incentivare logiche di rete*

Le leve ("**servizi di sistema**") agibili per la qualificazione-riconoscibilità e per l'incentivo alla adesione a logiche di rete possono essere diverse; in via

<sup>22</sup>

LLL - Focus on Lifelong Lifewide Learning (<http://rivista.edaforum.it>)



preliminare, e in attesa che l'avvio di un confronto interistituzionale validi o ampli questo elenco, possono essere individuate le seguenti:

*Alcune possibili offerte di "servizi di sistema"*

- opportunità di **migliorare l'informazione, l'accessibilità e la fruizione dell'offerta** esistente, che spesso è scarsamente nota o adotta strategie di promozione locali o informali (sino all'ipotesi di sviluppare portali di accesso, forme di "catalogo" e repertoriazione dell'offerta, che ne accrescano la fruibilità, anche a vantaggio dei processi di orientamento)
- conseguentemente, possibilità di determinare l'EdA come sistema a valore "pubblico", dotato di una propria **riconoscibilità** anche al di fuori dell'area degli attori e dei fruitori specialistici o direttamente coinvolti (visibilità dell'EdA come sistema)
- **aumento dell'efficienza della spesa e dell'investimento sociale di risorse**, generando sinergie, collaborazioni e risolvendo se possibile sovrapposizioni di offerta, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse pubbliche che finanziano l'EdA a più livelli (regionale, provinciale, comunale, sistema dell'istruzione pubblica, etc.) e da parte di più centri di competenza amministrativa.
- possibilità di **qualificare l'offerta**, promuovendo la disponibilità per i soggetti del sistema di EdA di accedere a forme di sostegno metodologico, organizzativo e di contenuto, assistenza tecnica, formazione dei formatori.
- possibilità di supportare il sistema facilitando per tutti i soggetti **l'accesso a nuove metodologie e tecnologie** e il loro scambio e confronto (es. presenza in rete, e-learning, etc.)
- possibilità di implementare un **sistema regionale di riconoscimento dei crediti** che colleghi istruzione, formazione professionale e EdA (anche informale) nella logica di capitalizzare e valorizzare socialmente tutte le competenze comunque e dovunque acquisite, facilitando il completamento di "percorsi interrotti" o il conseguimento di titoli formali; questo obiettivo potrebbe in parte essere già tematizzato, seppure con diversi elementi di complessità e criticità, all'interno degli strumenti e delle normative esistenti, o attualmente in corso di sviluppo (Accordi nazionali su standard minimi delle competenze; Accordo nazionale del 28 ottobre 2004 per la certificazione finale e intermedia e il riconoscimento dei crediti formativi, cui fa seguito l'OM 87/2004; certificazioni e passaggi da e per i sistemi di istruzione, formazione e apprendistato; libretto formativo del cittadino, etc.), a patto che si individuino le condizioni che consentano di migliorare il riconoscimento sociale diffuso dei titoli (ad esempio da parte dei soggetti del sistema formativo, delle imprese in fase di transizione al lavoro, etc.).

Naturalmente, la proposta di accedere a questi "servizi di sistema" per i soggetti dell' EdA dovrebbe sempre essere colta come una opportunità intrinseca, valida a prescindere dalle risorse che potranno essere investite per ampliare o sostenere l'offerta formativa, e che dovrebbero comunque essere orientate preferibilmente verso i soggetti che entrano attivamente nella logica di costruzione di un sistema organizzato; in ogni caso, in una prospettiva di risorse calanti per il complesso del sistema, l'individuazione di leve è strategica, in quanto consente di attivare azioni che hanno, potenzialmente, effetti moltiplicatori.

Alla luce delle caratteristiche degli attori coinvolti e delle prime ipotesi relative alle leve agibili dal livello regionale, è possibile tentare di tracciare le prime linee distintive che il sistema di *governance* dell'EdA dovrebbe assumere.

*Le linee del modello di governance*

Molti di questi elementi sono sostanzialmente già tracciati e individuati nella L.R.12/03 agli artt.41 e 42, che infatti ha posto il tema dell'EdA proprio nei termini di policentricità e ampiezza che abbiamo sin qui sviluppato. In particolare, la legge regionale:

*Le indicazioni della L.R.12/03*

- definisce in termini plurali il sistema EdA individuando come promotori dell'offerta enti locali, istituzioni scolastiche ed universitarie, organismi di formazione professionale accreditati, università della terza età, associazioni ed in genere i soggetti che erogano attività di educazione non formale agli adulti;
- individua la presenza e possibilità che l'offerta sia generata attraverso la realizzazione di accordi tra questi soggetti, al fine di corrispondere meglio alla domanda delle persone rilevata sul territorio;
- attribuisce alla Regione la definizione degli indirizzi;
- affida alla Provincia la programmazione dell'offerta nel rispetto degli indirizzi regionali e secondo le modalità della programmazione territoriale formalizzate (art. 45);
- richiede la rilevazione delle esigenze compiuta dagli enti locali, in collaborazione con le parti sociali del territorio, con i soggetti operanti a livello locale nel campo dell'educazione non formale e con i Centri territoriali per l'educazione degli adulti.
- prevede che la programmazione tenga conto delle risorse messe a disposizione da tutti i soggetti istituzionali interessati e dagli altri soggetti anche privati, al fine di ottimizzarne l'utilizzo e di garantire il più ampio soddisfacimento della domanda.
- individua la necessità che i soggetti pubblici valorizzino i Centri territoriali quali soggetti di riferimento per l'offerta di educazione per gli adulti, sostenendone le attività, anche svolte in integrazione con gli organismi di formazione professionale accreditati.

Alla luce dell'analisi di sfondo condotta, emergono anche altri elementi che potrebbero integrarsi con le previsioni della legge regionale. Tra questi:

*Elementi ulteriori rispetto alle previsioni di legge*

- la possibilità non solo di auspicare e riconoscere, ma anche di promuovere la nascita degli accordi tra soggetti (previsti dall'art.41, c.2), e soprattutto di sostenerne la natura stabile, fondamentale in un sistema che è fortemente frammentato e ha oggi bisogno di maggiore riconoscibilità sociale e di "punti di riferimento";
- la necessità di organismi di concertazione sociale e raccordo interistituzionale più direttamente e continuativamente impegnati sul tema dell'EdA; in regione Emilia-Romagna avendo optato per la confluenza delle competenze del Comitato Regionale verso la Conferenza regionale per il sistema formativo, il suo Comitato esecutivo e le Conferenze provinciali di coordinamento, diviene importante assicurare la costante presenza dell'EdA nell'agenda di questi organismi, eventualmente anche

attivando programmi di lavoro o sottocommissioni ad hoc; resta inoltre aperto il tema dei Comitati locali per l'offerta formativa integrata destinata agli adulti (di livello provinciale o infraprovinciale, di bacino). L'esperienza già svolta a questo proposito in regione Toscana e, in fase iniziale, nella regione Marche, oltre che in alcune realtà locali metropolitane, potrebbe fornire alcuni spunti di riflessione o differenziazione; rispetto all'esperienza toscana si sottolinea però la necessità di un forte coinvolgimento nei Comitati non solo dei soggetti istituzionali (in particolare gli Enti locali), ma di tutti gli attori e i promotori dello sviluppo locale e delle politiche educative/culturali.

*Comitati e organismi di concertazione dedicati*

- in connessione al punto precedente, occorre però osservare come gli organismi individuati dalla L.R.12/03 siano –per quanto attiene le amministrazioni pubbliche coinvolte- sostanzialmente espressione della “filiera” dell’istruzione e formazione, mentre restano esclusi da una presenza e da un coinvolgimento decisionale effettivo i centri decisionali pubblici che non attengono a questa filiera, ma che pure sono attivi sull’EdA informale (ad. es. assessorati che si occupano di educazione alla salute, all’alimentazione, alla sicurezza, culturale, etc.). Da qui dunque la necessità di una riflessione specifica, nel modello di *governance*, per il loro coinvolgimento;
- l’opportunità di valorizzare, ma portando a sistema, tutto quanto “proviene dal basso” attraverso l’iniziativa, autonoma o stimolata, all’auto-organizzazione dell’offerta (la lezione dei “Circoli di studio” o, nel contesto italiano, le Università popolari e della Terza età).

In sintesi, dunque, il **modello di governance del sistema EdA regionale** potrebbe assumere come propri capisaldi ed elementi di orientamento nello sviluppo:

*Le caratteristiche di fondo del modello di governance*

1. Il riconoscimento dell'**esistenza di fatto di un sistema di offerta EdA allargata e multiattoriale**, già presente e attivo sul territorio regionale.
2. La **presenza di una pluralità di centri di spesa e investimento** sulle azioni di informazione e formazione degli adulti, da parte dell’amministrazione centrale, di quella regionale e degli enti locali (si pensi in particolare ad ambiti quali l’educazione alla salute, la sicurezza, l’alimentazione, l’ambiente, etc.).
3. L'**opportunità di attivare sinergie e forme di governance** di questo sistema plurale, **nel pieno rispetto e sviluppo delle autonomie** e delle diverse finalità e mission dei soggetti che lo compongono, agendo soprattutto nell’ottica delle iniziative per lo sviluppo locale e territoriale.
4. L’opportunità conseguente di promuovere, a livello provinciale e sub-provinciale, **tavoli e sedi (comitati) di concertazione territoriale degli interventi per l’EdA**, in una logica di visibilità dell’offerta e di coordinamento in riferimento a priorità di sviluppo fissate a livello locale, implementando al tempo stesso l’agenda EdA degli organismi di indirizzo e concertazione previsti dalla L.R.12/2003.
5. La possibilità da parte del sistema regionale, in raccordo con le Province, di studiare **la messa in opera di “servizi” al sistema dell’EdA allargata** che operino in una logica di raccordo e sviluppo territoriale, ad esempio attraverso strumenti di sostegno alla visibilità e fruibilità dell’offerta, allo sviluppo di sistemi di crediti e riconoscimento dei titoli, al miglioramento qualitativo e metodologico-didattico dell’offerta.

Entrando ad un livello di maggior dettaglio, le dimensioni che, secondo la logica sin qui sviluppata, devono essere definite per determinare il modello di *governance* sono identificabili come **10 punti-chiave per lo sviluppo della governance**:

*10 punti-chiave del modello di governance (switch)*

<b>1. Sviluppo della domanda, intercettazione e definizione dei bisogni e analisi dell'offerta esistente (attraverso strategie sia di tipo bottom-up che top-down)</b>
<b>2. Strumenti di pianificazione strategica</b>
<b>3. Modalità e criteri di programmazione</b>
<b>4. Modalità e strumenti di controllo strategico, monitoraggio e valutazione</b>
<b>5. Utilizzo delle risorse</b>
<b>6. Strumenti e modalità di indirizzo dei soggetti coinvolti, assistenza tecnica e criteri di qualità dei servizi</b>
<b>7. Modelli di erogazione interorganizzativa dei servizi</b>
<b>8. Modello di partnership pubblico/privata</b>
<b>9. Modelli di partenariato interistituzionale</b>
<b>10. Strategie e sistemi di innovazione, sviluppo e apprendimento del sistema</b>

Nella seguente Tabella 5. viene proposto uno sviluppo operativo (ad un primo livello, da intendersi come proposta del tutto preliminare o esemplificativa) di questi 10 punti di attenzione, con riferimento a:

- **Soggetti responsabili**
- **Soggetti coinvolti**
- **Modalità e processi operativi**
- **Strumenti, risorse, metodologie.**

*Prime ipotesi di definizione operativa del modello*

**Tabella 5. Prima ipotesi di operazionalizzazione del modello di *governance***

<b>1. Sviluppo della domanda, intercettazione e definizione dei bisogni e analisi dell'offerta esistente (attraverso strategie sia di tipo bottom-up che top-down)</b>			
<b>Responsabili</b>	<b>Coinvolti</b>	<b>Modalità e processi</b>	<b>Strumenti, risorse, metodologie</b>
<p>Per approccio bottom-up            ↑: Comitati locali</p> <p>Per approccio top-down            ↓: Comitati regionali e provinciali</p>	<p>Soggetti membri dei Comitati (Regione, province, comuni, CM, USR, istruzione, FP, parti sociali, CCIAA, fino ai soggetti dell'associazionismo locale)</p> <p>Soggetti che attuano l'offerta</p> <p>Parti sociali a livello locale, imprese</p> <p>Utenti potenziali</p>	<p>Ascolto delle realtà locali da parte dei comitati</p> <p>Azioni di orientamento, sviluppo e incentivazione della domanda, attraverso la promozione del ruolo informativo e orientativo dei servizi per l'impiego e la sensibilizzazione delle parti sociali, per l'inserimento delle opportunità di Eda nella concertazione e contrattazione.</p> <p>Ricerche sui fabbisogni e i sistemi locali di offerta, mirate su soggetti attuatori e potenziali beneficiari finali</p> <p>Osservatori permanenti basati su rilevazioni web (segnalazioni/ricieste degli utenti)</p>	<p>Metodologia standard ricorrente (non ricerche occasionali) di <b>rilevazione del fabbisogno</b></p> <p><b>Programma</b> di sviluppo dell'Eda rivolto ai servizi per l'impiego regionali e alle parti sociali.</p> <p>Metodologia di <b>mappatura dell'offerta</b>, con produzione di un primo repertorio (<b>macrocatalogo</b> dei soggetti, delle iniziative e dei programmi, non portato a livello di singole azioni formative)</p> <p><b>Portale regionale EdA</b></p>
<b>2. Strumenti di pianificazione strategica</b>			
<b>Responsabili</b>	<b>Coinvolti</b>	<b>Modalità e processi</b>	<b>Strumenti, risorse, metodologie</b>
<p>Comitati regionali e provinciali</p> <p>Comitati locali</p>	<p>Soggetti membri dei Comitati (vedi sopra)</p>	<p>Input:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- analisi domanda e fabbisogni</li> <li>- analisi dell'offerta</li> <li>- quadro disponibilità finanziarie (vedi anche sotto punto 5)</li> <li>- programmi, indicazioni e opzioni politiche dei decisori</li> </ul> <p>Ouput:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>documento periodico (es. biennale) di indirizzo</b>, a forte diffusione nel sistema (necessario un processo non solo di concertazione pre-, ma anche di diffusione post-elaborazione degli indirizzi). Il documento di indirizzo fissa criteri e priorità per la programmazione provinciale e locale, e individua i meccanismi "incentivanti" lo sviluppo della rete da attivare ("servizi di sistema", risorse).</li> </ul>	<p>Concertazione e negoziazione</p> <p>Dialogo interistituzionale</p> <p>Strategie-<b>campagne di diffusione dei risultati della pianificazione strategica (indirizzi)</b></p> <p><b>Progettazione esecutiva di fattibilità "servizi di sistema"</b></p>

(segue)

3. Modalità e criteri di programmazione			
Responsabili	Coinvolti	Modalità e processi	Strumenti, risorse, metodologie
Per approccio bottom-up ↑: Comitati locali  Per approccio top-down ↓: Comitati regionali e provinciali	Soggetti membri dei Comitati (vedi sopra))	Processo stabile e formalizzato di programmazione condivisa e scambio di informazioni tra comitati locali e provinciali	<b>Protocollo operativo di programmazione</b> concertata a livello regionale-provinciale-locale, a cadenza pluriennale per il livello regionale, annuale a livello provinciale, ricorrente (es. stagionale) per il livello locale Il protocollo assume priorità e strumenti fissati dagli Indirizzi (vedi sopra, punto 2), e individua tempi e modalità per la programmazione. Il protocollo può di fatto essere contenuto negli stessi indirizzi di cui al punto 2.
4. Modalità e strumenti di controllo strategico, monitoraggio e valutazione			
Responsabili	Coinvolti	Modalità e processi	Strumenti, risorse, metodologie
Regione	Province ed enti locali Comitati regionali, provinciali e locali Soggetti gestori (per le attività di rilevazione)	Anche in modo integrato con gli strumenti di gestione finanziaria (vedi sotto, punto 5), identificazione delle modalità di monitoraggio e valutazione del progetto di <i>governance</i> , sempre in modo condiviso	Elaborazione di un <b>progetto esecutivo di monitoraggio e valutazione del sistema EdA</b> , snello, fortemente orientato a dimensioni qualitative e di supporto alle decisioni strategiche
5. Utilizzo delle risorse			
Responsabili	Coinvolti	Modalità e processi	Strumenti, risorse, metodologie
Ciascuno per la propria competenza, tutti i soggetti che investono sull'EdA: Regione (diversi assessorati competenti) MIUR e Istituzioni scolastiche autonome/CTP Province e enti locali (per le risorse proprie)	Comitati regionali, provinciali e locali (per la funzione di indirizzo e consultiva)	Si tratta di un passaggio particolarmente delicato e complesso. Ai Comitati, ai diversi livelli, potrebbe essere richiesto di realizzare (anche affidare) una rilevazione sui bilanci dei principali soggetti responsabili, per individuare i livelli di investimento territoriale dell'EdA, e disporre così di un primo quadro orientativo. In secondo luogo, occorre un protocollo condiviso, da riversare nel processo di programmazione (vedi sopra punto 2), che consenta –attraverso il confronto tra le diverse amministrazioni competenti– di mettere a punto un <b>piano dei finanziamenti</b> che, salvaguardando l'autonomia completa di ogni centro decisionale, prevenga eventuali duplicazioni o sovrapposizioni. Il processo di condivisione potrebbe essere condotto a livello di “giunta” di ciascuna amministrazione coinvolta (ma tra dirigenti e tecnici)	Analisi dei bilanci e <b>quadro regionale delle risorse pubbliche investite in EdA</b> <b>Indirizzi di fattibilità per il sistema di gestione</b> di eventuali finanziamenti all'offerta (modalità finanziarie, gestionali e di controllo): in sostanza si tratta di verificare se le eventuali risorse utilizzabili per l'EdA (es. ex-misura C4 ob.3) sono idonee alla gestione con le modalità “standard” delle risorse FP e integrate, o se si richiedono alcune soluzioni integrative Attuazione di un eventuale <b>piano dei finanziamenti autonomi</b> condiviso

(segue)

6. Strumenti e modalità di indirizzo dei soggetti coinvolti, assistenza tecnica e criteri di qualità dei servizi			
Responsabili	Coinvolti	Modalità e processi	Strumenti, risorse, metodologie
Regione	Province Comitati regionali, provinciali e locali (per la funzione di indirizzo e consultiva)	Individuazione, attraverso le modalità bottom-up utilizzate per analisi fabbisogni e offerta (vedi sopra punto 1) dei servizi richiesti dal sistema Standard attesi dell'offerta e dei soggetti possono essere fissati dagli indirizzi biennali (vedi sopra, punto 2)	cfr. il <b>Modello di offerta</b> (sez. 4 del presente documento) <b>Offerta di “servizi di sistema”</b> nell'ambito dell'assistenza tecnica, consulenza organizzativa, progettuale e realizzativa dei percorsi formativi, formazione formatori, qualificazione dell'offerta, etc., a vantaggio dei soggetti EdA.
7. Modelli di erogazione interorganizzativa dei servizi			
Responsabili	Coinvolti	Modalità e processi	Strumenti, risorse, metodologie
Comitati regionali, provinciali, locali	Soggetti partecipanti ai comitati (vedi sopra) Soggetti del sistema di offerta	Si tratta in sostanza di comprendere, attraverso un confronto nel merito dell'offerta, se siano possibili sinergie e integrazioni tra i programmi formativi operativi promossi dai diversi soggetti; ove possibili, facilitarle e sollecitarle. Questa azione è rilevante a livello macro, ma in modo specifico anche a livello micro, di comitato locale.	Il processo può essere condotto in modo informale, nei Comitati, semplicemente favorendo la conoscenza delle iniziative reciproche e sollecitando la nascita di accordi e azioni integrate laddove vi siano sovrapposizioni o convergenze di interessi e punti focali; in alternativa, questo processo può essere maggiormente formalizzato, verso la nascita di un <b>catalogo dell'offerta</b> (di livello macro-regionale, o micro-locale).
8. Modello di partnership pubblico/privata			
Responsabili	Coinvolti	Modalità e processi	Strumenti, risorse, metodologie
Regione	Province Comitati regionale, provinciali, locali	Si tratta di individuare –soprattutto se si attivano finanziamenti, ma non esclusivamente- modelli di relazione tra amministrazione pubblica e soggetti privati della galassia EdA. Il modello di accreditamento FP evidentemente non è replicabile, né sarebbe adeguato; tuttavia possono essere individuate logiche analoghe che, a fronte di determinate condizioni di qualità (vedi sopra anche punti 6 e 7), determinano le condizioni per l'accesso a finanziamenti o per il rapporto con la pubblica amministrazione (es. patrocini, sponsorizzazioni), con logiche trasparenti e di tutela qualitativa per il cittadino. L'esito potrebbe essere una sorta di albo dei soggetti EdA, che fissa alcuni “requisiti” qualitativi di ingresso.	Le indicazioni essenziali per i parametri di qualità dell'offerta potrebbero essere desunte dal <b>Modello di offerta</b> (sez. 4 del presente documento), con le necessarie priorità, semplificazioni, etc. Si può ipotizzare di conseguenza lo studio di un modello di <b>“albo” dei soggetti riconosciuti dell'EdA</b> , come specificazione degli albi dell'associazionismo o sul modello degli stessi.

(segue)

9. Modelli di partenariato interistituzionale			
Responsabili	Coinvolti	Modalità e processi	Strumenti, risorse, metodologie
Regione	Tutti i comitati e le amministrazioni pubbliche coinvolte	Si tratta solo di un elemento di formalizzazione degli elementi di <i>governance</i> già esplicitati nei punti precedenti; in sostanza, sia per esigenze di formalizzazione che di visibilità dell'iniziativa, potrebbe essere pensato un "accordo di programma interistituzionale sull'EdA" che formalizza impegni e ruoli esplicitati nel modello di <i>governance</i> (Comitati, modalità di indirizzi e programmazione, impegni delle amministrazioni per lo sviluppo del progetto).	Progettazione, formalizzazione di un <b>accordo interistituzionale – programma quadro per l'EdA</b> (Regione, Province, Enti locali, USR, ev. altri come Università, ASL, etc.)
10. Strategie e sistemi di innovazione, sviluppo e apprendimento del sistema			
Responsabili	Coinvolti	Modalità e processi	Strumenti, risorse, metodologie
Regione	Province Tutti i soggetti coinvolti nei Comitati Soggetti gestori dell'offerta	Si tratta di individuare un meccanismo di costante sviluppo e miglioramento del sistema, che non può che concepirsi come un sistema in costante divenire. L'attività si concretizza e formalizza nei successivi indirizzi di programmazione, che individuano gli obiettivi di crescita del sistema. Le modalità possono prevedere: - confronto nei e tra i comitati - programma di apprendimento organizzativo attraverso strumenti on-line o specifici "servizi di sistema" - attivazione di consulenze ad hoc o attivazione di un Comitato Tecnico Scientifico del progetto	da definire, ad esempio. - CTS del sistema regionale EdA - consulenze esperte ad hoc - strumenti di apprendimento organizzativo di sistema avanzati (portali per operatori, centri risorse, riviste, programmi di formazione formatori, etc.).



In sintesi, quindi, i **principali strumenti e le attività che potrebbero essere attivate e sviluppate progressivamente per assicurare una buona funzionalità di un modello regionale di *governance* del sistema EdA** sono:

**Tabella 6. Principali strumenti e attività richiesti per la governance**

Punti chiave della <i>governance</i>	Strumenti / attività richieste
<b>1. Sviluppo della domanda, intercettazione e definizione dei bisogni e analisi dell'offerta esistente (attraverso strategie sia di tipo bottom-up che top-down)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodologia standard ricorrente di rilevazione del fabbisogno</li> <li>• Metodologia di mappatura dell'offerta (macrocatalogo dei soggetti, delle iniziative e dei programmi)</li> <li>• Portale regionale EdA</li> <li>• Programma rivolto a SPI e parti sociali</li> </ul>
<b>2. Strumenti di pianificazione strategica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pianificazione strategica (indirizzi regionali)</li> <li>• Progettazione esecutiva di fattibilità di "servizi di sistema"</li> </ul>
<b>3. Modalità e criteri di programmazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolli operativi di programmazione per il livello regionale e provinciale-locale</li> </ul>
<b>4. Modalità e strumenti di controllo strategico, monitoraggio e valutazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progetto esecutivo di monitoraggio e valutazione del sistema EdA.</li> </ul>
<b>5. Utilizzo delle risorse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisi dei bilanci e quadro regionale delle risorse pubbliche investite in EdA.</li> <li>• Indirizzi di fattibilità per il sistema di gestione di eventuali finanziamenti all'offerta.</li> <li>• Attuazione di un eventuale piano condiviso dei finanziamenti autonomi.</li> </ul>
<b>6. Strumenti e modalità di indirizzo dei soggetti coinvolti, assistenza tecnica e criteri di qualità dei servizi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modello di offerta (sez. 4 del presente documento)</li> <li>• Offerta di "servizi di sistema"</li> </ul>
<b>7. Modelli di erogazione interorganizzativa dei servizi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Catalogazioni dell'offerta (di livello macro-regionale, o micro-locale).</li> </ul>
<b>8. Modello di partnership pubblico/privata</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modello di "albo" dei soggetti riconosciuti dell'EdA.</li> </ul>
<b>9. Modelli di partenariato interistituzionale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accordo interistituzionale – programma quadro per l'EdA</li> </ul>
<b>10. Strategie e sistemi di innovazione, sviluppo e apprendimento del sistema</b>	<p>Da definire, ad esempio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CTS del sistema regionale EdA</li> <li>• consulenze esperte ad hoc</li> <li>• strumenti di apprendimento organizzativo di sistema avanzati (portali per operatori, centri risorse, riviste, programmi di formazione formatori, etc.).</li> </ul>

*Sintesi: i possibili punti operativi del modello di governance*

E' opportuno ribadire che questa prima ipotesi di operazionalizzazione può essere assunta come una proposta iniziale, ma che **dovrà necessariamente essere sottoposta ad una validazione articolata, basata su un percorso di dialogo sociale e interistituzionale estremamente aperto.**

*Valore preliminare della proposta, da sottoporre a confronto aperto*

Per quanto attiene i soggetti del sistema formativo, non è difficile individuare le sedi chiamate a analizzare, integrare, validare queste ipotesi: un tavolo di lavoro operativo costituito da Regione, Province, USR, rappresentanti dei comuni (integrato se necessario da altri soggetti) potrebbe svolgere le attività operative e istruttorie necessarie a supportare tecnicamente questo processo.

E' del tutto evidente, tuttavia, che come qualsiasi ipotesi tecnica, **la fattibilità di un percorso di questo tipo (anche parziale) presuppone una scelta politica e un *commitment* istituzionale molto forte**; questo a prescindere da eventuali investimenti economici (**il modello potrebbe essere sviluppato anche con costi contenuti, tutti di tipo “sistemico” e non legati al finanziamento di corsualità**). Infatti un progetto di *governance* che coinvolge Regione, Province, ma anche soggetti non formativi (diversi assessorati, enti locali, etc.) non può funzionare senza una forte “decisione” e adesione politico-strategica a livello di tutto il sistema regionale. In questo senso **una riflessione più specifica, non solo di tipo tecnico, sulle leve più opportune per operare questa implementazione politico-strategica del modello**, appare indispensabile.

*In modello di costo contenuto, ma che richiede un mandato politico forte e diffuso*

Va di conseguenza richiamata la necessità di **un coinvolgimento più ampio, rispetto ai soli soggetti del sistema formativo e ai suoi Comitati, così come previsti dalla L.R.12/2003**. Il coinvolgimento esteso è reso necessario –come visto- dal forte coinvolgimento che sull'EdA hanno anche altri centri decisionali, del tutto esterni ai Comitati suddetti (anche, nell'ipotesi, dai soggetti di concertazione tripartita sempre previsti dalla L.R.12/2003 oltre che dalla normativa nazionale in materia di politiche attive). Soggetti cruciali quali assessorati (regionali, provinciali, comunali) alla cultura, sanità, servizi sociali, associazionismo, mobilità, agricoltura e ambiente, etc. (per citare solo quelli sicuramente attivi nell'EdA non formale), così come altri soggetti pubblici o di rilevanza pubblica dovranno essere coinvolti nel processo di validazione e di costruzione della *governance*, fin dal suo avvio.

*La necessità di un confronto aperto a soggetti esterni al sistema integrato di istruzione e formazione*

E' evidente che **il rischio da evitare è una inclusione del progetto solo all'interno dei “confini” del sistema integrato di istruzione e formazione**. A questo scopo deve essere adottata una riflessione specifica, ma in linea di principio appare fondamentale che –ciascuno al proprio livello- gli assessorati regionali, provinciali e comunali competenti in materia di formazione e istruzione si facciano parte attiva per la presentazione, condivisione e validazione del progetto di *governance* ciascuno all'interno del proprio sistema di Giunta e tra gli organismi rilevanti del proprio territorio (ASL, Università, fondazioni...). Analogo processo è richiesto al sistema scolastico, a partire dalla Direzione Scolastica Regionale, passando per i CSA e in ogni caso mirando al coinvolgimento forte non solo dei CTP, ma per quanto possibile delle altre Istituzioni scolastiche sul territorio, fin dalla fase preliminare del progetto.

*La programmazione dell'EdA oltre il perimetro dei soggetti del sistema formativo integrato*

Si tratta di considerazioni di cui non è possibile nascondere la complessità, il cui valore (forse utopico) deve essere colto nella sua dimensione mobilitante; in particolare, deve essere evidente la connessione di questi obiettivi di “ampliamento” del sistema di governo con la *mission* di sviluppo locale dell'EdA: è impensabile che l'EdA sia considerata e diventi una leva di sviluppo locale, se la programmazione e la negoziazione rimangono circoscritte e concertate tra i soggetti del sistema di istruzione e formazione.

E' fondamentale osservare che questo processo di progettazione del sistema regionale EdA **può venire a coincidere anche temporalmente con la nuova programmazione FSE 2007-2013**. Si tratta di una coincidenza ricca di grandi potenzialità, che dovrebbe essere valorizzata, anche per consentire una programmazione delle risorse comunitarie fortemente condivisa e incisiva rispetto alle istanze effettive del territorio (ancora una volta con possibilità di enfasi sulle logiche di sviluppo locale). Anche l'eventuale ridefinizione di programmi e iniziative comunitarie (in primis Socrates – Grundtvig, dedicato all'istruzione per gli adulti) potrebbe offrire opportunità al sistema regionale per lo sviluppo di un progetto organico di governo del sistema Eda.

*L'opportunità della nuova programmazione FSE 2007-2013*

## 4. Modello di qualificazione e organizzazione del sistema d'offerta

La funzione di un modello orientativo del sistema di offerta, all'interno di questo documento, è quella di disporre di elementi “valoriali” da proporre al sistema dell'EdA allargato, ai fini di:

- una loro discussione e condivisione
- una progressiva diffusione attraverso opportune azioni di assistenza tecnica e promozione
- una crescente adozione di questi criteri organizzativi e gestionali come standard di qualità a tendere, richiesti per partecipare ai “servizi di sistema” ed essere integrati nel sistema EdA regionale.

In sostanza, quindi, quello che si intende produrre è un “**modello di qualificazione dell'offerta**”, che rappresenta il necessario completamento di un modello di *governance*. Se la *governance* focalizza i processi decisionali e organizzativi del sistema EdA, il modello di qualità dell'offerta ne focalizza il “contenuto”, in termini di servizio formativo, organizzazione delle strutture, gestione dell'offerta a livello “micro”.

*Un modello di qualificazione dell'offerta che integri il modello di governance, finalizzato al miglioramento qualitativo dell'offerta*

Quello che si offre di seguito non può rappresentare, ovviamente, l'esito compiuto di questo “modello di qualificazione dell'offerta”, ma solo –per così dire– la sua agenda, la sua ossatura. L'ossatura stessa, oltre che i contenuti che la implementano, dovrà infatti essere oggetto di un processo di messa a punto e condivisione, parallelo a quello richiesto per il modello di *governance*: è infatti importante che il modello culturale e organizzativo dell'offerta EdA sia condiviso dai soggetti del sistema, così come deve esserlo il modello di governo.

In via preliminare, gli **elementi costitutivi** di un modello di offerta e organizzazione/gestione dell'EdA possono essere individuati come segue:

1. teorie dell'apprendimento sottese all'offerta
2. criteri di personalizzazione e individualizzazione adottati
3. valorizzazione di contesti di apprendimento non formale e informale
4. progettazione formativa orientata allo sviluppo di competenze connesse a standard
5. valutazione, certificazione, riconoscimento delle competenze
6. modalità di analisi dei fabbisogni
7. strumenti di orientamento e sostegno nei processi di transizione degli adulti
8. ruolo delle nuove tecnologie nell'apprendimento
9. formazione e sostegno per adulti con deficit di opportunità o diversamente abili

*Gli elementi costitutivi del modello di offerta*

Ciascuno di questi elementi costitutivi o dimensioni caratterizzanti l'offerta EdA sottende opzioni e preferenze di tipo metodologico, che devono trovare una loro applicazione nei percorsi e nelle attività dell'EdA, sia per il loro valore intrinseco, sia perché possono svolgere un ruolo strategico per lo sviluppo del sistema.

Si propone di considerare queste dimensioni, quindi, come una sorta di carta "metodologica" e dei "valori" cui ispirare la didattica e l'organizzazione dell'offerta, naturalmente ancora del tutto provvisoria, proposta come punto di partenza per processi di concertazione e condivisione. Al termine di questi processi, una volta validato, questo modello potrà essere utile sia per orientare i soggetti che operano nell'EdA e che progettano l'offerta, sia per integrare il modello di *governance*, cui può fornire riferimenti per organizzare:

*Verso una "carta metodologica" del sistema EdA*

- servizi di assistenza tecnica e altre leve in termini di "servizi di sistema"
- criteri e standard minimi richiesti per un "accesso" ai privilegi e ai servizi del sistema EdA regionale
- azioni di supporto al sistema (ad esempio di formazione formatori).

La seguente tabella offre una prima visione sintetica delle:

1. dimensioni costitutive del modello di qualificazione dell'offerta EdA
2. della loro applicazione nel sistema di offerta
3. della rilevanza e applicabilità per lo sviluppo strategico di un sistema EdA regionale.

**Tabella 7. Dimensioni costitutive di un modello di qualificazione del sistema di offerta**

dimensioni costitutive	descrizione della dimensione	applicazione all'EdA	rilevanza strategica per lo sviluppo del sistema
<b>1. teorie dell'apprendimento sottese all'offerta</b>	<p>Da almeno 20 anni anche in Italia è stato approfondito il dibattito sulle specificità dell'apprendimento degli adulti rispetto ai modelli pedagogici. Pur riconoscendo che non esiste una netta dicotomia tra pedagogia e andragogia e che numerosi sono punti di contatto, tuttavia l'EdA potrebbe continuare a risentire, in molti casi, di una non piena valorizzazione delle acquisizioni culturali relative all'apprendimento adulto. In particolare gli elementi che dovrebbero essere chiaramente individuati nell'offerta EdA, ai fini della sua qualificazione, riguardano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la presenza di criteri per definire sotto il profilo psico-sociale la condizione adulta dei destinatari della formazione;</li> <li>- l'adozione di metodologie e strategie didattiche efficaci in riferimento alle caratteristiche specifiche dell'adulto e dei diversi stili di apprendimento.</li> </ul>	<p>La verifica che il paradigma pedagogico non sia più prevalente nell'offerta EdA non rappresenta un processo agevole, tuttavia alcuni "elementi distintivi" di un approccio didattico andragogico (in senso lato) possono essere individuati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nel rispetto di elementi di autogoverno e autonomia dell'adulto nella fruizione della proposta formativa, ad esempio attraverso l'uso dei contratti formativi</li> <li>- nell'integrazione dell'apprendimento con il vissuto biografico precedente; la valorizzazione di metodi biografici</li> <li>- nella presenza di una finalizzazione dell'apprendimento, non delegata</li> <li>- nella valorizzazione positiva della dissonanza cognitiva</li> <li>- nella valorizzazione dell'apprendimento attraverso l'esperienza</li> <li>- nel principio della formazione come ricerca</li> <li>- nell'attenzione al governo dei fenomeni di modificazione dell'immagine di sé, del ruolo e delle relazioni sociali conseguenti la formazione</li> </ul>	<p>La disponibilità di criteri di riferimento per quanto attiene le teorie dell'apprendimento sottese all'offerta formativa è fondamentale per poter programmare e agire:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- criteri di selezione qualitativa dell'offerta e dei suoi attuatori</li> <li>- azioni di assistenza tecnico-metodologica</li> <li>- percorsi di formazione dei formatori EdA.</li> </ul> <p>Inoltre, e questo è in realtà l'elemento centrale, l'adozione di strategie didattiche adeguate rappresenta un fattore fondamentale di efficacia dell'azione formativa, e quindi valorizza l'investimento formativo effettuato, tanto per il partecipante, come per il soggetto promotore o che sostiene economicamente l'EdA.</p>
<b>2. criteri di personalizzazione e individualizzazione adottati</b>	<p>Senza entrare nel merito di una definizione concettuale di personalizzazione e individualizzazione, possiamo sottolineare che per una offerta EdA efficace sono ugualmente indispensabili percorsi formativi adeguati alle aspirazioni culturali e professionali dell'adulto in formazione, che tengano conto dei livelli di conoscenza e competenza posseduti, delle esperienze e delle storie personali, così come modalità di fruizione dei percorsi flessibili, che possano vedere – a seconda delle opportunità – l'alternanza di momenti di gruppo ampio, di gruppo ristretto o anche di formazione individuale, anche in contesto operativo, con forme di tutorato o affiancamento.</p>	<p>Presenza nell'offerta EdA di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- piani di studio e programmi di lavoro personalizzati o personalizzabili;</li> <li>- percorsi che comprendono attività per gruppi differenziate in base alle caratteristiche degli stessi o anche attività individuali, a seconda delle opportunità;</li> <li>- servizi adeguati per rilevare i bisogni, diagnosticare le competenze, progettare i percorsi, formalizzarli in piani concordati</li> <li>- forme e servizi di sostegno, accompagnamento, tutorato di tipo individuale o a sostegno della personalizzazione</li> </ul>	<p>Oltre ad accrescere l'efficacia dell'intervento formativo (vedi sopra), la disponibilità di strumenti di offerta personalizzata nell'EdA risponde alla presenza nei gruppi di casi specifici, di fabbisogni peculiari, legati alle diversità delle biografie e dei vissuti degli adulti. Nei casi più estremi di differenziazione dei bisogni e del vissuto, le strategie di personalizzazione e/o individualizzazione possono essere utilizzate per fronteggiare efficacemente i bisogni formativi di soggetti e popolazioni critiche (disagio, disabilità, svantaggio sociale e cognitivo, etc.).</p>

dimensioni costitutive	descrizione della dimensione	applicazione all'EdA	rilevanza strategica per lo sviluppo del sistema
<p><b>3. valorizzazione di contesti di apprendimento non formale e informale</b></p>	<p>Negli ultimi anni è fortemente cresciuta la consapevolezza che gli apprendimenti dell'individuo si determinano in misura rilevante al di fuori dai contesti formalmente riservati all'apprendimento o in cui si determina apprendimento intenzionale; in particolare per gli adulti, la maggiore ricchezza del loro vissuto sociale (familiare, lavorativo, associativo, etc.) determina una pluralità di opportunità di apprendimento non formale o informale. Per gli adulti, quindi, l'apprendimento intenzionale (sia nell'educazione formale che non formale) deve raccordarsi con quanto viene appreso in modo non intenzionale, in contesto non formale o informale; come negli approcci biografici o esperienziali, il contesto di apprendimento intenzionale deve mirare a rafforzare queste sinergie, in modo da operare per la valorizzazione (ad esempio l'esplicitazione e la formalizzazione) delle vaste competenze tacite ed esplicite possedute dall'adulto, nonché per renderlo più consapevole delle opportunità di apprendimento e crescita che sono insite in ogni sua esperienza lavorativa, sociale, personale.</p>	<p>Presenza nell'offerta EdA di approcci didattici di tipo esperienziale o biografico, che facilitano la riflessione, la formalizzazione, l'esplicitazione delle competenze di tipo tacito o inconsapevole. Progettazione di interventi EdA che integrano intenzionalmente l'apprendimento in contesti formali (scuola, CTP), non formali (percorsi formativi non istituzionali) e informali (lavoro, vita sociale, etc.).</p> <p>Presenza nei percorsi EdA di esperienze di apprendimento <i>on the job</i> o in contesto sociale non simulato, anche con funzioni di mediazione (tutor, mentor, etc.).</p> <p>Valutazione e riconoscimento delle competenze comunque acquisite (vedi sotto, punto 6).</p>	<p>La valorizzazione e integrazione dell'apprendimento non formale e soprattutto informale nell'EdA estende notevolmente i confini del sistema stesso, al di là dei suoi soggetti istituzionali. Poter riconoscere come luoghi strategici dell'EdA anche contesti non istituzionalmente o intenzionalmente formativi (associazionismo, lavoro, tempo libero, etc.) comporta una notevole valorizzazione del patrimonio di competenze implicite del soggetto e del sistema sociale. Il sistema EdA può così iniziare ad operare non solo come un sistema di "produzione" di apprendimento, ma di "valorizzazione" dell'apprendimento comunque generato nel sistema sociale, formalizzando e portando a valore i sistemi locali di competenze e i patrimoni di competenze tacite.</p>

dimensioni costitutive	descrizione della dimensione	applicazione all'EdA	rilevanza strategica per lo sviluppo del sistema
<p><b>4. progettazione formativa orientata allo sviluppo di competenze connesse a standard</b></p>	<p>Senza entrare nel merito del complesso dibattito su standard e competenze, ci si riferisce qui ad essi come categorie fondamentali utilizzabili per la progettazione (e quindi poi anche la valutazione e certificazione) dei percorsi educativo-formativi. E' rilevante che il sistema rifletta sull'uso della competenza come concetto euristico e "operatore" elementare di progettazione, valutazione o certificazione, ma anche che focalizzi –da un punto di vista contenutistico e non solo formale- quali sono gli ambiti di competenza prioritari per l'EdA nella nostra regione, che possano tradursi in un sistema di standard condivisi dagli attori educativo/formativi e sociali.</p> <p>Senza potere e volere intervenire a limitare l'estrema varietà delle competenze che già oggi sono acquisibili nel sistema EdA allargato, è però evidente che in presenza di una programmazione strategica regionale (vedi sopra modello di governance) e di una analisi sistemica dei principali fabbisogni di EdA sul territorio, è possibile e necessario individuare ambiti di competenze connesse a standard da perseguire prioritariamente. Questi possono riguardare ad esempio le competenze-chiave per l'alfabetizzazione primaria o funzionale, per la socializzazione (ad esempio a livello linguistico-comunicativo), per la cittadinanza, per l'adattabilità nel contesto di lavoro, o in generale tutte le competenze che si individuano come strategiche per l'integrazione sociale dell'adulto nel sistema socio-economico emiliano-romagnolo.</p>	<p>Presenza di una offerta EdA basata su standard di riferimento come orientatori per la costruzione di progetti sufficientemente formalizzati, in grado di elaborare analisi dei bisogni, obiettivi, contenuti in termini di competenze connesse agli standard condivisi.</p> <p>Capacità dei progetti di EdA di operare al di fuori della griglia concettuale della "qualifica professionale" e quindi della tipizzazione di ruoli e profili compiuti, tipica della formazione professionale, e degli approcci di tipo disciplinare tipici dell'istruzione, utilizzando invece la competenza (nella sua natura multidisciplinare, complessa, parcellare) come "mattoncino" fondamentale.</p> <p>Disponibilità di repertori di competenze e U.C., anche raccordate/comparate con il sistema regionale della qualifica.</p> <p>Dopo aver fissato a livello di indirizzi regionali o di programmazioni provinciali/sub-provinciali gli standard di riferimento e le competenze individuate come necessarie per la formazione ai nuovi alfabeti, per l'integrazione sociale, per il diritto di cittadinanza, si tratta di verificare l'adeguatezza e l'adesione dell'offerta formativa rispetto a queste priorità che orientano lo sviluppo del sistema locale di competenze dell'età adulta.</p> <p>Le competenze richieste come prioritarie al sistema possono essere di diverso tipo, non solo in riferimento al "contenuto", ma anche alla loro funzione o tipologia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- competenze richieste per l'integrazione sociale, l'occupabilità, etc.</li> <li>- competenze richieste perché distintive e caratterizzanti il "modello sociale" emiliano-romagnolo</li> <li>- competenze strategiche e di prospettiva per lo sviluppo del sistema locale.</li> </ul>	<p>Specie se ricondotta a standard di riferimento e abbinata alla presenza di repertori di competenze riconosciute come strategiche e prioritarie, condivise sul territorio regionale, la progettazione per competenze consente la confrontabilità dei progetti.</p> <p>Questo fattore è chiaramente fondamentale per diversi aspetti, quali ad esempio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la messa a punto di un catalogo dell'offerta che renda più agevole la comparazione dei percorsi,</li> <li>- l'orientamento e l'informazione verso l'offerta EdA</li> <li>- la valutazione e la certificazione delle competenze, nonché l'eventuale adozione di sistemi di crediti all'interno del sistema EdA o nei passaggi tra sub-sistemi educativi.</li> </ul> <p>La presenza di indirizzi non solo su standard e competenze come "orientamento e forma" della progettazione, ma anche sul merito delle competenze di cui si richiede prioritariamente lo sviluppo, assicura un miglior governo del sistema EdA. Infatti questo consente di non limitarsi ad accettare e riconoscere una offerta i cui obiettivi/contenuti sono determinati localmente (talora in base a bisogni molto specifici di precisi gruppi locali o associativi), ma anche di fornire delle linee guida per lo sviluppo dell'offerta, che assicurino direttrici di sviluppo all'offerta del sistema.</p> <p>In altri termini, questa riflessione sui contenuti dell'offerta in termini di competenze connesse a standard consente di non accettare l'offerta EdA (sotto il profilo dei programmi) solo come un dato di fatto, ma di avviarne anche il governo/indirizzo.</p>

dimensioni costitutive	descrizione della dimensione	applicazione all'EdA	rilevanza strategica per lo sviluppo del sistema
<p><b>5. valutazione, certificazione, riconoscimento delle competenze</b></p>	<p>In connessione con quanto già espresso al punto 4 sulla progettazione per standard, l'adozione di modelli concettuali e strumenti operativi condivisi per la valutazione e certificazione delle competenze può rappresentare un fattore centrale per realizzare nuove politiche educative e di sviluppo cognitivo e culturale di un territorio. La valutazione, la certificazione e se possibile il riconoscimento di un valore alle competenze possedute dai singoli infatti consente la capitalizzazione sociale dei saperi diffusi, siano questi generati da sistemi formali o non formali/informali. L'enorme massa delle competenze presenti nel territorio si qualifica non solo in riferimento al suo valore d'uso, ma anche al suo valore di scambio, che attualmente –fuori dai titoli a valore legale- è modesto e comunque lasciato alla capacità del singolo di valorizzarlo nei propri curricula e attraverso la propria capacità sociale e contrattuale.</p> <p>L'armamentario metodologico e strumentale necessario per la valutazione delle competenze, comunque acquisite, è stato reso disponibile grazie alle esperienze di <i>assessment</i>, valutazione delle competenze acquisite dall'esperienza, valutazione dei risultati di apprendimento, diffuse e praticate a livello italiano ed europeo. Anche il quadro normativo nazionale per la valorizzazione sociale delle competenze, la loro messa in trasparenza e il riconoscimento di crediti va progressivamente crescendo, almeno da un punto di vista teorico, ad esempio con la recente adozione del Libretto formativo del cittadino e con il DM 86/04 e l'OM 87/04.</p>	<p>Anche in modo progressivo, via via che il quadro normativo si stabilizza e il sistema educativo/formativo e delle imprese si familiarizza con strumenti di certificazione e accreditamento delle competenze, è pensabile che al sistema EdA venga richiesto di svolgere un ruolo di primo piano nella sperimentazione di questi approcci e dei relativi strumenti. Al sistema potrebbero quindi essere forniti e richiesti, anche con adeguate forme di assistenza tecnica, procedure e strumenti per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la valutazione delle competenze al termine di percorsi formativi di tipo formale o non formale</li> <li>- la valutazione delle competenze comunque possedute o acquisite per esperienza (utili soprattutto in fase di accesso ai percorsi e per la diagnosi dei bisogni o la personalizzazione dei percorsi più strutturati)</li> <li>- la certificazione/messa in trasparenza delle competenze possedute</li> <li>- la loro valorizzazione in termini di crediti per il passaggio ad altri percorsi.</li> </ul> <p>In pratica, si tratta gradualmente di estendere a questo sistema strumenti e approcci, adeguati o semplificati, che già sono progressivamente in uso nel sistema scolastico e formativo.</p>	<p>Senza un forte investimento in questi strumenti, si riducono notevolmente alcuni fattori quali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la valorizzazione sociale del sapere</li> <li>- la capitalizzazione dei singoli segmenti formativi all'interno di una percorso formativo individuale complessivo e registrato</li> <li>- la crescente formalizzazione del patrimonio di beni cognitivi presenti nel territorio, non solo in riferimento al loro valore d'uso ma al loro valore sociale e di scambio.</li> </ul> <p>Può naturalmente essere strategico accompagnare questi elementi con un investimento comunicativo e culturale, ad esempio verso il mondo delle imprese, per rendere progressivamente più familiari gli strumenti di certificazione e messa in trasparenza adottati (libretti formativi, portfoli, certificati, dichiarazioni, etc.).</p>



dimensioni costitutive	descrizione della dimensione	applicazione all'EdA	rilevanza strategica per lo sviluppo del sistema
<p><b>6.</b> <b>modalità di analisi dei fabbisogni</b></p>	<p>L'analisi dei bisogni è più spesso citata che effettivamente operata e operazionalizzata, in quasi tutti i sub-sistemi formativi. All'interno dell'EdA viene particolarmente enfatizzata, dal momento che essa dovrebbe rispondere in modo forte a bisogni specifici del territorio, può prevedere approcci personalizzati e soprattutto dovrebbe rappresentare una forma di offerta flessibile e adattabile alle effettive esigenze. La presenza di modalità di analisi dei bisogni, sia di range individuale che territoriale/sistemico locale, è spesso oggetto anche dei monitoraggi dell'EdA; tuttavia, essa si basa spesso su approcci informali e non sempre dotati di strumenti o metodologie specifiche. Esempi di sforzi nella direzione di una analisi più strutturata dei fabbisogni sono forniti dalla ricerca nazionale ISFOL, <i>Formazione permanente: chi partecipa e chi ne è escluso. Primo rapporto nazionale sulla domanda</i>, 2003, e dalla ricerca finanziata con FSE dalla Regione ER: E.Morgagni, A.Spallacci, <i>Chi, come e perché studiare da adulti</i>, Progetto CEP II, 2005.</p>	<p>Messa a punto e diffusione nel sistema di modalità ricorrenti, specifiche, operazionalizzate, di analisi dei bisogni a diversi livelli:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sistemico-regionale, con funzioni di indirizzo</li> <li>- provinciale e locale, con funzioni di programmazione</li> <li>- micro (di struttura operativa, di gruppi o singoli utenti) per la messa a punto di una offerta formativa mirata sui bisogni espliciti o impliciti.</li> </ul>	<p>La disponibilità di processi di analisi dei bisogni a livello territoriale rappresenta un input fondamentale e strategico per la governance (processi di programmazione negoziata, indirizzi). Essa consente anche di verificare o incentivare il coinvolgimento strategico dei territori nel governo del sistema. A livello micro, assicura che il sistema non si avviti sulle autoreferenzialità dei soggetti erogatori, sulle tendenze alla stabilizzazione e riproduzione nel tempo dell'offerta, ma mantenga elasticità e adeguamento alle necessità dei singoli o dei gruppi sociali.</p>
<p><b>7.</b> <b>strumenti di orientamento e sostegno nei processi di transizione degli adulti</b></p>	<p>Data la complessità dei bisogni, la loro frequente indeterminatezza o condizione implicita, è necessario che un sistema EdA sviluppi nel tempo strumenti in grado di favorire i processi di orientamento, anche in considerazione della ricchezza e frammentarietà dell'offerta. L'EdA può proporsi essa stessa una profonda finalità orientativa, attraverso le competenze di cui favorisce lo sviluppo, a supporto della capacità della persona di inserirsi e collocarsi in modo consapevole nel suo contesto sociale. All'offerta EdA possono poi essere integrati dispositivi di tipo orientativo, quali il bilancio di competenze, la consulenza orientativa e altre forme di accompagnamento e tutorato di tipo orientativo in ingresso, in itinere e in uscita dai percorsi formativi (naturalmente con riferimento a quelli di maggior spessore).</p>	<p>Applicazione all'offerta EdA, specie a quella maggiormente strutturata, di approcci e dispositivi di carattere orientativo, in ingresso, in itinere e in uscita dai percorsi, soprattutto per l'utenza più debole, che non esprime bisogni e domanda esplicita o che non è in grado di finalizzare socialmente i propri investimenti formativi. Offerta di percorsi EdA a finalità orientativa, anche con modalità diversificate (competenze orientative, servizi di orientamento integrati nei percorsi didattici).</p>	<p>Potenziare la funzione orientativa dell'EdA significa ridurre la dispersione di competenze sociali e capitalizzare in modo più efficace l'investimento formativo, finalizzando alle effettive esigenze della persona e facilitando l'integrazione sociale di quest'ultima. Servizi di tipo orientativo in ingresso possono tra l'altro migliorare anche la fruizione dell'offerta e assicurare una corrispondenza effettiva tra domanda e offerta. Servizi orientativi e di guidance dell'adulto, riducono i rischi di dispersione formativa.</p>

dimensioni costitutive	descrizione della dimensione	applicazione all'EdA	rilevanza strategica per lo sviluppo del sistema
<p><b>8.</b> <b>ruolo delle nuove tecnologie nell'apprendimento</b></p>	<p>Tra gli elementi di valore che possono progressivamente essere introdotti nel sistema di offerta EdA vi è un maggiore ricorso alle nuove tecnologie didattiche. L'alfabetizzazione funzionale, che è uno dei contenuti centrali dell'EdA, comprende anche l'alfabetizzazione informatica. L'adozione di strumenti apprendimento a distanza consente quindi di circuitare positivamente contenuto e metodologia dell'apprendimento. La grande flessibilità degli strumenti e-learning attualmente disponibili, che assicurano grande varietà di oggetti e strumenti di apprendimento, familiarità delle interfacce e sviluppo degli approcci di tipo blended, consentono di sciogliere molte delle riserve che in passato si rivolgevano alle nuove tecnologie didattiche, specie per tipologie di pubblico deboli o di basso livello culturale di base, come quelle che di frequente vengono coinvolte dall'EdA.</p>	<p>Oltre a valorizzare le strategie di e-learning (specie nella logica blended) che possono essere autonomamente sviluppate dai soggetti del sistema EdA, una notevole potenzialità potrebbe essere insita nella creazione di piattaforme regionali alla cui implementazione, specie per i contenuti, partecipi tutto il sistema, secondo modalità concordate.</p> <p>L'adozione di questo tipo di ingegneria consente non solo a tutti i soggetti di accedere a una piattaforma senza doverne costituire una propria, ma genera un potente luogo di accumulazione e redistribuzione dei beni cognitivi presenti nel sistema EdA.</p>	<p>In una logica di medio periodo, un orientamento di tutto il sistema verso l'adozione di piattaforme condivise che consentano la capitalizzazione del sapere, produce:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- effetti di notevole incremento nella circolazione delle competenze,</li> <li>- una loro fruizione molto più flessibile (a distanza),</li> <li>- la limitazione nella generazione di enclaves chiuse di sistemi di competenze ad accesso ristretto,</li> <li>- una risorsa per l'arricchimento e la diversificazione metodologica dell'offerta formativa, basata su un circuito virtuoso tra contenuto e strumentazione didattica.</li> </ul>
<p><b>9.</b> <b>formazione e sostegno per adulti con deficit di opportunità o diversamente abili</b></p>	<p>All'interno del sistema EdA, sia istituzionale-formale che non formale, è sicuramente rappresentata una quota significativa di soggetti con diverse forme di disagio e deficit di opportunità, che possono riguardare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- difficoltà di integrazione culturale e linguistica (stranieri, minoranze)</li> <li>- disagi sociali e comportamentali (giovani e adulti a rischio, popolazione carceraria, etc.)</li> <li>- abilità differenti (disabili).</li> </ul> <p>E' quindi fondamentale che il sistema EdA, come e forse più di ogni altro sub-sistema educativo, sviluppi una attenzione specifica, sotto il profilo metodologico, organizzativo e contenutistico, a forme di offerta adatte ai diversi tipi di disagio o deficit che possono essere presenti tra i propri utenti</p>	<p>Stimolare e verificare nel sistema EdA la presenza di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- offerte formative specifiche per le diverse forme di disagio sociale o disabilità</li> <li>- forme di sostegno, anche individualizzato, per l'accesso e la fruizione dei percorsi e dell'offerta</li> <li>- riflessioni specifiche, in fase di progettazione, analisi dei bisogni, orientamento, etc. sulle necessità peculiari di soggetti con deficit di opportunità</li> <li>- una formazione specifica degli operatori su queste tematiche.</li> </ul>	<p>L'adozione di formazione mirata e di servizi di supporto per queste fasce di utenza caratterizza ulteriormente l'utilità sociale del sistema e il suo contributo alle politiche di inclusione sociale e di sviluppo di una cittadinanza effettiva.</p>

Le dimensioni costitutive sopra descritte e tematizzate non rappresentano una modellizzazione del processo di sviluppo di una offerta EdA, e di conseguenza toccano solo marginalmente il modello “organizzativo” dell’offerta, inteso a livello micro (soggetti che erogano il servizio).

Data la varietà dei soggetti che popolano il sistema EdA “allargato” non è evidentemente pensabile alcuna forma di “standardizzazione” organizzativa da richiedere o suggerire ai soggetti erogatori (che sono tra loro, ad esempio, assai più differenziati degli organismi formativi per cui è stato pensato il sistema di accreditamento regionale).

*Elementi di modellizzazione processuale e organizzativa, da integrare con quelli metodologici*

E’ però possibile individuare alcuni “punti di attenzione” che possono costituire l’ossatura di un modello di organizzazione dell’offerta; essi corrispondono o a punti-chiave “irrinunciabili” per il corretto sviluppo di un processo educativo, oppure a orientamenti e vocazioni che i soggetti erogatori devono necessariamente possedere per operare nel sistema allargato “governato” che abbiamo ipotizzato nel precedente capitolo (ad esempio la capacità di operare in rete, la disponibilità di operatori formati alla didattica, l’adozione di logiche di monitoraggio e autocontrollo, etc.).

La definizione del modello di organizzazione dell’offerta risponde evidentemente all’esigenza di contribuire a determinare l’assetto tecnico e processuale (i contenuti, le metodologie e l’organizzazione delle risorse) delle offerte di EdA.

La seguente tabella 8 individua un primo possibile elenco di questi **“punti-chiave” per lo sviluppo organizzativo-gestionale** del sistema di offerta EdA.

**Tabella 8. Punti chiave per lo sviluppo organizzativo-gestionale dell'offerta EdA (a livello di soggetti erogatori).**

Ambito di riferimento	Punti chiave di sviluppo organizzativo-gestionale	Declinazione
<b>organizzazione</b>	1. Modelli organizzativi basati sull'apertura all'integrazione tra i diversi soggetti coinvolti	Presenza di protocolli di collaborazione, sistemi di rete, partecipazione a tavoli, soggetti, sedi concertative per lo sviluppo locale e il governo dell'EdA
	2. Pratiche di integrazione dei sistemi formativi, dell'istruzione e dell'educational con le politiche dei servizi, le politiche culturali, le politiche di sviluppo socio-economico	Partecipazione ad accordi e offerte formative di tipo integrato tra diversi sub-sistemi formativi; collegamento a diversi livelli (programmazione offerta, analisi bisogni, realizzazione didattica, promozione sociale, etc.) con le diverse politiche del territorio.
	3. Pratiche di sostegno della domanda individuale di formazione e di facilitazione dell'accesso	Partecipazione dei soggetti erogatori a pratiche che facilitano l'accesso e il diritto allo studio dei partecipanti all'EdA (voucher, cataloghi di offerta, borse di studio, etc.)
<b>processo formativo</b>	4. Modalità e approcci per l'analisi dei bisogni a servizio della programmazione dell'offerta a livello territoriale;	Disporre di professionalità, servizi, strumenti e prodotti specifici per l'analisi dei bisogni a livello micro (territorio-settore locale, gruppi o singoli partecipanti)
	5. Approcci e metodologie per la personalizzazione/individualizzazione dei percorsi	Disporre di professionalità, servizi, strumenti e strategie idonee per realizzare forme di offerta personalizzata e/o individualizzata.
	6. Soluzioni didattico-metodologiche basate sull'esperienza, differenziate ed integrate secondo strategie di blended learning	Disporre di professionalità, competenze progettuali e di erogazione didattica, in grado di sviluppare soluzioni tipiche della didattica in età adulta, fortemente basate sulla valorizzazione dell'esperienza, su forme di innovazione didattica e integrate, in una effettiva logica blended, con nuove tecnologie
	7. Individuazione di contenuti centrati su vecchi e nuovi alfabeti, competenze necessarie all'occupabilità ed all'esercizio del diritto di cittadinanza/partecipazione delle diverse fasce di utenza a garanzia delle politiche di pari opportunità	Offrire percorsi che corrispondano, nei contenuti e nelle modalità di articolazione e sviluppo degli stessi, alle competenze prioritarie individuate in sede di programmazione concertata, a livello regionale, provinciale e locale.
	8. Approcci e metodologie per l'analisi, il riconoscimento delle competenze e dei crediti	Disporre di professionalità, strumenti, modalità operative per la valutazione e la messa in trasparenza delle competenze, sia acquisite nei percorsi formativi che tramite esperienza; disporre analogamente di strumenti per il riconoscimento di crediti in ingresso, in linea con gli indirizzi e le condizioni normative in cui opera il sistema.

Ambito di riferimento	Punti chiave di sviluppo organizzativo-gestionale	Declinazione
<b>servizi ed elementi trasversali</b>	9. Approcci di orientamento, informazione e consulenza, empowerment, anche in collegamento con i servizi offerti dal sistema integrato di istruzione, formazione e lavoro	Disporre in proprio o in logica di rete territoriale integrata di un sistema di servizi orientativi, di sostegno-empowerment della persona, in particolare nelle fasi di ingresso ai percorsi, nelle transizioni o durante tutto il curriculum formativo per le persone più deboli.
	10. Formazione degli operatori, sistemi di monitoraggio e valutazione e di misure di accompagnamento per il sistema integrati con le sperimentazioni e le offerte territoriali	Disporre o aderire, su base regionale o locale, alle opportunità di formazione degli operatori, ai dispositivi di monitoraggio complessivo del sistema, a progetti sperimentali di accompagnamento o sviluppo del sistema, alle offerte di assistenza tecnica per il miglioramento.

In un secondo tempo, all'interno di una *governance* e di un coordinamento avviato, è possibile pensare che il sistema EdA sviluppi una propria riflessione su questi punti-chiave, pervenendo ad una loro revisione-validazione e ad una loro strutturazione all'interno di una proposta organica di modello organizzativo "a tendere" dell'offerta regionale di EdA.

## Indice delle tabelle

Tabella 1. Le variabili che determinano il sistema EdA ampliato .....	12
Tabella 2. Obiettivi dei programmi di EdA in rapporto a funzioni, tipologie dell'offerta e mission prevalente .....	22
Tabella 3. Variabili dell'offerta dei programmi di EdA, in rapporto a funzioni, tipologie dell'offerta EdA e mission prevalente .....	23
Tabella 4. Mappa sintetica dei soggetti attuali del sistema regionale EdA "allargato" .....	27
Tabella 5. Prima ipotesi di operazionalizzazione del modello di governance .....	36
Tabella 6. Principali strumenti e attività richiesti per la governance .....	40
Tabella 7. Dimensioni costitutive di un modello di qualificazione del sistema di offerta .....	44
Tabella 8. Punti chiave per lo sviluppo organizzativo-gestionale dell'offerta EdA (a livello di soggetti erogatori) .....	51