

# Sapere per contare

CITTADINANZA, LAVORO, TERRITORIO, INTEGRAZIONE



stati generali  
della  
conoscenza

## **10 PROPOSTE** PER IL DIRITTO ALL'APPRENDIMENTO PERMANENTE

**Milano, 12 ottobre 2011** Camera del Lavoro, Corso di Porta Vittoria n.43

**AGENQUADRI - AUSER - CGIL - EDAFORUM - FLC CGIL - PROTEO FARE SAPERE - SPI CGIL**

## PREMESSA

*Vogliamo rimettere al centro dell'attenzione il tema dell'apprendimento permanente. Innalzare significativamente i livelli di scolarizzazione e di competenza della popolazione adulta per promuovere cittadinanza attiva è un obiettivo che consideriamo prioritario per lo sviluppo economico e civile del paese.*

*Istruzione e formazione sono beni comuni senza i quali non si potrà cambiare il modello di sviluppo e garantire la coesione sociale.*

*La conoscenza è volano di una diversa qualità della crescita e chiave del benessere delle persone. Formazione e informazione determinano inclusione o esclusione dalla società, per questo democrazia e conoscenza sono interdipendenti.*

*Il nostro paese manca di un sistema coordinato e unitario di lifelong learning e il numero di adulti che partecipano ad attività formative (circa il 6%) è sensibilmente al di sotto della media europea. Il Programma Europa 2020 indica l'obiettivo del 15 %.*

*Occorre dunque una svolta nelle politiche formative del paese, ancor più urgente in questo momento di crisi profonda, per superare questo divario e affrontare un limite strutturale che frena lo sviluppo civile ed economico del paese.*

*Non ci sarà uscita dalla crisi senza interventi per far ripartire la crescita, perciò diventano prioritari gli investimenti in formazione e ricerca, la qualità dell'istruzione, il diffuso innalzamento delle competenze dei giovani e degli adulti, il potenziamento dell'interazione tra sistema produttivo e sistemi della conoscenza.*

*Siamo convinti che equità e crescita marcino assieme: far pagare chi ha di più, chi non ha mai pagato, insieme a misure per eliminare sprechi e spendere meglio sono le scelte necessarie per raggiungere il pareggio del bilancio nel 2013, evitare lo smantellamento del welfare e finanziare misure per la crescita.*

*Insieme alla politica economica e sociale del governo, deve cambiare profondamente la politica scolastica: una buona scuola pubblica, ivi compresa l'istruzione degli adulti, è la premessa di una più alta e diffusa domanda di educazione permanente. L'istruzione ricevuta fin dall'infanzia e dall'adolescenza, infatti, è determinante nella formazione delle persone e anche nel promuovere (o inibire) la capacità di continuare ad apprendere in altri contesti.*

*Già nel gennaio 2010 i soggetti promotori di questo convegno hanno presentato in Parlamento un progetto di legge di iniziativa popolare sul diritto all'apprendimento permanente, dopo aver raccolto oltre 130 mila firme a sostegno.*

*La proposta di legge afferma il diritto soggettivo di ogni persona ad apprendere per tutto il corso della vita e promuove le misure necessarie per costruire un sistema nazionale, integrato e decentrato, per l'apprendimento permanente.*

*Ora in coerenza con le finalità contenute nel progetto di legge presentiamo dieci proposte, fattibili e concrete, attuabili già da oggi.*

*Non c'è altro tempo da perdere.*

# 10 proposte per il diritto all'apprendimento permanente

## Indice

- 1 - Non perdere i giovani: scuola, formazione, lavoro
- 2 - Migranti: lingua e cittadinanza
- 3 - La formazione nel lavoro
- 4 - L'apprendimento per l'invecchiamento attivo
- 5 - Donne: istruzione, formazione, lavoro
- 6 - IDA (istruzione degli adulti)
- 7 - I Comuni: la città che apprende
- 8 - Le Regioni e l'apprendimento permanente
- 9 - Certificazione delle competenze
- 10 - Investimenti e incentivi per la formazione*

## NON PERDERE I GIOVANI: SCUOLA, FORMAZIONE, LAVORO

### Situazione

Secondo il rapporto Istat 2010, nel 2009 in Italia i NEET nella fascia di età tra i 15 e i 29 anni erano circa 2 milioni (il 21,2 per cento) e 3 milioni di giovani tra 20 e 34 anni con un livello di istruzione pari o inferiore alla licenza media. Con l'acronimo NEET (Not in Education, Employment or Training) viene ormai comunemente indicata quella categoria sociale fatta di persone, giovani ma non solo, che non studiano, non lavorano. La diffusione dei NEET, presente non solo in Italia ma in molti paesi UE, è un fenomeno particolarmente allarmante, perché questa categoria di persone unisce in sé i concetti di *inattività* e di *scoraggiamento*, in una dimensione complessa e tragica di mancanza di lavoro, mancanza di prospettive e di fiducia nel futuro, non volontà e/o incapacità di affrontare la condizione di disagio e esclusione sociale. A questo si aggiunge un dato ulteriormente allarmante, molto più grave in Italia rispetto alla media europea, di oltre tre milioni di giovani in età compresa tra 20 e 34 anni che hanno un livello di istruzione pari o inferiore a 8 anni di studi (al massimo la licenza media). Di questi la metà risulta occupato (dati Media 2009) e 260 mila sono esplicitamente alla ricerca di lavoro, mentre oltre un milione appartiene alla categoria dei NEET. Sempre secondo l'Istat, la maggioranza dei NEET è di sesso femminile (56,5%) e la loro presenza è più diffusa nel mezzogiorno (tutte le province presentano valori sopra la media, escluse Isernia e Ragusa), anche se alcune province del nord e del centro fanno segnare valori molto alti, soprattutto per quanto riguarda le donne. Il fenomeno NEET è comunque diffuso su tutto il territorio nazionale, anche nelle regioni storicamente con un mercato del lavoro più attivo. Recentemente, *IlSole24* ha pubblicato un allarmato articolo sulla diffusione dei NEET in Lombardia, individuandone il numero in circa 200mila, pari al 15,1% della popolazione di riferimento. Solo a Milano ci sarebbero 76mila NEET (13,9%).

### Proposta

Un piano straordinario per il raggiungimento almeno di una qualifica professionale o di un diploma da parte dei giovani 18-34 anni che ne sono privi e per facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro. L'obiettivo è la riduzione della disoccupazione giovanile - oggi strutturalmente al 30 per cento - e della percentuale di giovani con basso titolo di studio, al fine di allinearci entro il 2020 alla media dei principali paesi europei (es. Germania, Francia, Gran Bretagna, ...), avendo come riferimento l'obiettivo della strategia UE 2020 di arrivare al 40% dei laureati. Si propone di finanziare un incentivo diretto di natura straordinaria per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro attraverso l'aumento della tassa di successione modificandone i criteri attualmente in vigore e cancellandone l'esclusione dei patrimoni redditizi (maggiori

entrate previste 1 miliardo nel 2012 e 2 miliardi dal 2013). Tale incentivo potrebbe configurarsi come una sorta di reddito minimo di inserimento, ovvero prevedere un contributo monetario diretto e un accesso facilitato ai servizi, nella fase di formazione o di ricerca dell'occupazione mirate all'inserimento nel mercato del lavoro. Inoltre, il sistema dell'istruzione, fin dai suoi segmenti iniziali, deve essere messo nelle condizioni di assolvere pienamente una funzione inclusiva. Nella scuola di tutti si dovrebbe poter "imparare ad imparare". Nell'Istruzione degli Adulti vanno istituiti percorsi dedicati ai giovani che si sono allontanati dalla scuola "del mattino". Anche per questo è urgente l'istituzione di un'autonomia scolastica dedicata all'IDA

### Azioni

- Censimento dei soggetti under 34 in possesso al massimo della licenza media da parte degli Enti Locali utilizzando in modo incrociato anagrafi scolastiche e anagrafi universali (comunali e sanitarie).
- Un pacchetto di opportunità formative per raggiungere una qualifica e/o un diploma sulla base di un piano programmato e coordinato dalla Regione in coerenza con le Linee Guida Nazionali (elaborate da Ministeri Lavoro e Istruzione e Coordinamento Regioni) concordate in Conferenza Unificata Stato Regioni.
- Percorsi di attivazione dei giovani alla ricerca di prima occupazione e dei NEET che consentano l'inserimento nel mercato del lavoro, in primis all'interno dei servizi pubblici di orientamento, e che siano accompagnati da forme di sostegno al reddito.
- Promozione dell'accesso a: percorsi regionali di istruzione e formazione professionale, percorsi dedicati nell'Istruzione degli Adulti, percorsi integrati scuola e formazione professionale, contratti di apprendistato, percorsi di formazione continua finanziati, anche in modo integrato, dai Fondi Interprofessionali e dalle altre risorse per la formazione continua.
- Apprendistato: promuovere e incentivare il ricorso alla tipologia per la qualifica e per il diploma professionale per i giovani sotto i 26 anni che ne sono privi, anche in chiave di contrasto dell'utilizzo improprio degli stage e dei tirocini.
- Misure specifiche previste dal piano nazionale per facilitare la partecipazione dei lavoratori privi di titolo di studio: permessi e congedi formativi introdotti con leggi e/o contrattazione.
- Campagna di informazione e pubblicità per raggiungere tutti gli interessati al piano
- Sedi qualificate di monitoraggio e valutazione del piano.

## MIGRANTI: LINGUA E CITTADINANZA

### Situazione

Una buona padronanza della lingua del paese di arrivo consente all'immigrato una maggiore possibilità d'inserimento sociale e lavorativo, lo facilita a conoscere la cultura del paese in cui vive e gli permette di difendere meglio i suoi diritti nel lavoro e nella società anche in prospettiva di un miglioramento delle condizioni lavorative a partire dalla sicurezza nei luoghi del lavoro.

La competenza linguistica è, infatti, decisiva per integrarsi positivamente nei contesti di vita e lavoro, per sviluppare la comunicazione interculturale, per accedere a percorsi di formazione professionale, per esercitare la cittadinanza attiva.

Indipendentemente dalla norma che pone l'obbligo del superamento di un test di italiano come condizione della concessione del permesso di soggiorno, l'immigrato per ragioni di sopravvivenza, lavoro, miglioramento delle condizioni di vita, ha la necessità di acquisire il più rapidamente possibile competenze linguistiche che gli consentano di esprimersi e di essere ascoltato nel nuovo contesto.

Per questo l'apprendimento della lingua italiana, e in generale l'accesso alla formazione, deve essere un diritto esigibile dall'immigrato e non un vincolo come previsto dal pacchetto sicurezza nel limitare l'accesso ai diritti di cittadinanza per gli immigrati presenti nel nostro paese.

L'accesso alla formazione degli immigrati è difficile. Secondo il XX Rapporto sull'Immigrazione della Caritas, nel 2009 risiedevano in Italia 4.919.000 stranieri: gli adulti sono circa 4 milioni e gli irregolari, secondo stime accreditate sono tra i 500 e i 700 mila. Nel corso dell'anno scolastico 2009/2010 circa 136.000 hanno frequentato corsi offerti dai Centri Territoriali Permanenti e circa 10.000 hanno frequentato corsi serali (Monitoraggio ANSAS): colpisce il considerevole scarto tra utenza potenziale ed effettiva. Si conferma però che i CTP rappresentano un luogo privilegiato per l'istruzione, l'integrazione sociale e il coinvolgimento culturale dei cittadini stranieri ruolo questo che viene riconosciuto anche dai cittadini stranieri stessi che ai CTP si rivolgono; ma già ora, con le poche risorse a disposizione, non sempre i CTP riescono a rispondere a tutte le richieste.

### Proposta

Occorre un piano nazionale per offrire a tutti i migranti la possibilità di una formazione linguistica rispondente alle esigenze della comunicazione interculturale. Da ciò derivano le caratteristiche dell'offerta di formazione linguistica da garantire in ogni territorio:

- gratuità e accessibilità dei percorsi formativi relativamente a calendari, orari sedi;
- metodologie di formazione linguistica che valorizzino gli aspetti comunicativi e

- socio-linguistici;
- riconoscimento delle competenze linguistiche in ingresso e progettazione di percorsi personalizzati;
- interventi specifici per gli analfabeti;
- informazione capillare e integrata delle opportunità offerte dal territorio.

Garantire agli immigrati il diritto all'istruzione e l'acquisizione degli strumenti per la piena fruizione dei diritti di cittadinanza è in primo luogo compito della scuola pubblica. Si tratta di provvedere in forma compiuta non solo allo svolgimento dei test, ma soprattutto all'insegnamento dell'italiano come L2 e alla promozione della conoscenza dei valori costituzionali, delle principali istituzioni, delle regole di convivenza del nostro Paese. La scuola deve assolvere a tale funzione tramite l'istruzione degli adulti (ovvero nei CTP di cui dovrebbe essere imminente la riorganizzazione all'interno dei CPIA).

Bisogna che i CTP siano posti in tempi rapidissimi nelle condizioni di svolgere al meglio questo compito garantendo una adeguata dotazione organica, potenziando la struttura organizzativa, assicurando una specifica formazione in servizio.

Contemporaneamente, a livello territoriale, vanno istituiti tavoli di confronto e coordinamento, finalizzati alla messa in campo, di un'offerta integrata di formazione linguistica capace di fronteggiare la complessa articolazione di esigenze, anche attraverso l'attivazione di corrette sinergie tra i diversi soggetti: quelli che propongono un'offerta di tipo formale e quelli che propongono un'offerta non formale. Occorre inoltre garantire pari opportunità per l'accesso alla formazione degli immigrati, come previsto dalla proposta di legge di iniziativa popolare sul diritto all'apprendimento permanente.

Il piano è rivolto a tutte le persone adulte con cittadinanza non italiana che vivono nel nostro paese, comunitarie e non comunitarie, compresi gli stranieri residenti e/o soggiornanti.

Hanno precedenza nell'accesso le persone a più bassa scolarità e scarsa qualificazione professionale. Particolare attenzione deve essere rivolta alla partecipazione delle donne.

Il piano ha l'obiettivo di garantire percorsi formativi gratuiti di:

- insegnamento dell'italiano L2, in funzione del superamento dei test certamente, ma soprattutto per una sempre più approfondita acquisizione della lingua come strumento di partecipazione alla vita pubblica;
- orientamento civico.

## **Azioni**

La bozza di regolamento dei Centri per l'Istruzione degli Adulti deve essere modificata non solo riconoscendo compiutamente tra le loro finalità i corsi di orientamento civico e di italiano L2 per immigrati, ma anche prevedendo adeguate risorse professionali e materiali

Alle Regioni e agli Enti Locali vanno trasferite le risorse necessarie ad esercitare le specifiche competenze:

- l'analisi articolata del fabbisogno,
- la ricognizione dell'offerta formativa,
- l'integrazione della offerta formativa privata a quella pubblica
- l'istituzione dei tavoli di confronto e coordinamento in cui siano presenti le istituzioni interessate, le organizzazioni sindacali, le rappresentanze dei CTP, le varie tipologie di offerta non formale (Associazioni, Università Popolari, formazione continua e Fondi Interprofessionali, ...).

Specifici accordi sindacali dovranno sostenere il diritto dei lavoratori immigrati a frequentare i corsi e a svolgere i test.

Tutti i soggetti coinvolti si impegnano a diffondere capillarmente l'informazione sull'offerta formativa, a partire dalle prefetture e dagli sportelli unici per l'immigrazione.

## LA FORMAZIONE NEL LAVORO

### Situazione

L'evoluzione costante delle nuove tecnologie e lo sviluppo impetuoso dei processi di globalizzazione impongono ai lavoratori e anche agli imprenditori una mole di conoscenze sempre più sofisticate e un rafforzamento profondo di competenze trasversali (saper leggere criticamente, problem solving, conoscenza almeno di alcune nozioni base di lingue straniere ecc.)

Contemporaneamente in Italia, dove ancora oggi il 7% della popolazione attiva ha solo la licenza elementare o neppure quella e il 32% solo la licenza di terza media è indispensabile che anche la formazione di chi lavora risponda all'esigenza di alzare il livello di alfabetizzazione di buona parte della popolazione.

Tutto questo va inquadrato nell'ambito delle più recenti ipotesi sulle prospettive a più lungo termine del mercato del lavoro. Il Cedefop, l'agenzia della Commissione europea sulla formazione, calcola che, per il 2020, il mercato del lavoro europeo richiederà il 31,5% di occupati con alti livelli di competenze (oggi in Italia sono il 12,8%), il 50% con livelli intermedi (oggi in Italia il 42%) e il 18,5 % con bassi livelli (oggi in Italia il 45,2%).

Inoltre l'Unione Europea, nell'ambito della strategia Europa 2020 e della strategia su istruzione e formazione approvata da Commissione, Governi e Parti Sociali nel dicembre 2010 a Bruges, ha fissato per il 2020 l'obiettivo del 15% per i cittadini dai 25 ai 64 anni che parteciperanno a percorsi formativi nell'arco di un anno (l'Italia al momento è ferma allo 6,2%)

Non esiste in Italia un sistema strutturato per la formazione continua. Le risorse quasi esclusive utilizzabili derivano dallo 0,30% del monte salari che, in base alla Legge n.845 del 21 dicembre 1978, le imprese devono versare all'INPS per costituire il contributo nazionale al Fondo sociale europeo. Tali risorse, integrate con quelle comunitarie, hanno costituito da allora lo strumento con cui le Regioni hanno finanziato interventi di formazione per i lavoratori, ma anche per disoccupati. Tali risorse ammontavano negli ultimi anni a circa 600 milioni di euro annui.

Dal 2002, con la nascita dei Fondi interprofessionali, organismi gestiti congiuntamente dalle parti sociali per finanziare attività formative aziendali, settoriali, territoriali e individuali, le imprese interessate hanno richiesto all'INPS di versare ad uno dei Fondi lo 0,30% del monte salari.

Nel 2010, le risorse gestite dai fondi ammontano a circa 400 milioni di euro, producendo una forte riduzione delle risorse a disposizione delle Regioni per lo stesso scopo, ancora più ridotte dal 2009, in seguito alla scelta del Governo - peraltro condivisa dopo un complesso confronto anche dalle Regioni - di utilizzare una parte consistente di queste risorse per il sostegno al reddito dei lavoratori in cassa integrazione in deroga.

## Proposta

La formazione nel lavoro (formazione continua) dovrebbe quindi costituire una forte priorità per il nostro paese, per accompagnare ma anche per stimolare gli indispensabili processi di innovazione di processo e di prodotto da diffondere nel tessuto industriale e nei servizi e per contribuire ad innalzare il diritto all'apprendimento di tutti i cittadini, compresi i lavoratori, costruendo un sistema che in prospettiva consenta a tutti i lavoratori, a prescindere dalle diverse tipologie contrattuali, di partecipare ad attività formative finanziate, estendendo l'attuale meccanismo dello 0,30% dei versamenti a tutte le tipologie contrattuali, rivedendone le quantità secondo la dimensione delle imprese.

Senza rinunciare all'obiettivo di arrivare a un provvedimento legislativo che istituisca il sistema dell'apprendimento permanente, compresa la formazione continua, a partire dalle indicazioni contenute nel Progetto di Legge di iniziativa popolare presentato in Parlamento nel 2010 da CGI, SPI, AUSER e altri, è possibile fin d'ora proporre alcune misure concrete che non comportano interventi legislativi neppure un aggravio di risorse, ma che si muovono nell'ottica di stimolare meccanismi di forti sinergie tra enti locali e parti sociali, nell'ambito di un comune obiettivo quantitativo, che dovrebbe essere condiviso anche dal Governo, per dare un contributo alla strategia europea: **arrivare al 2020 almeno al 12% di persone coinvolte in attività formative in un anno.**

## Azioni

- Costituire in tutte le Regioni e Province Autonome e, a cascata, in tutte le Province, con particolare riferimento a quelle cui Leggi regionali delegano parti della gestione e delle risorse della formazione, **Tavoli di Programmazione sulla formazione costituiti da Regione/Province e parti sociali**<sup>1</sup> che, a partire da un'analisi comune delle priorità in termini di sviluppo industriale e dei servizi, condividano i conseguenti fabbisogni professionali e formativi e impegnino sia i Fondi interprofessionali che i bandi regionali a muoversi in coerenza con tali priorità, anche adottando interventi integrati già sperimentati in qualche Regione (v. Toscana) e favorendo la partecipazione allo stesso percorso formativo dei lavoratori presenti in azienda, a prescindere dalla tipologia contrattuale, compresi apprendisti, collaboratori e "atipici". E' evidente che tra le priorità risulterebbero rilevantisime le potenzialità della green economy, che sarebbero formidabilmente valorizzate da alcune linee prioritarie di politica industriale, che oggi mancano. Tuttavia un impianto che impegni tutti i soggetti che possono utilizzare risorse per la formazione a finalizzare gli

<sup>1</sup> Tale obiettivo è già sostanzialmente contenuto nelle Linee Guida per la formazione 2010, siglate dal Ministro del Lavoro, dal Coordinamento delle Regioni e dalle Parti sociali il 17 febbraio 2010, ed è presente in molti accordi siglati a livello regionale da Regione e Parti sociali, in coerenza con un analogo Accordo Nazionale siglato il 17 aprile 2006 dal Ministero del Lavoro, Coordinamento delle Regioni e Parti sociali

interventi in direzione di obiettivi condivisi di sviluppo costituirebbe una svolta per il nostro paese.

- Stimolare Regioni e Fondi interprofessionali ad alzare il livello della qualità dei Bandi o Avvisi, rafforzandone gli aspetti che integrino i legami tra formazione, ricerca e sviluppo, incentivando misure mirate su target specifici, con particolare attenzione a quelli più presi di mira dalla crisi (donne, giovani, over 45, lavoratori stranieri), affinando le griglie di valutazione dei piani in modo che siano premiati quelli che rispondano meglio ai bisogni reali.
- Stimolare Regioni/Province e parti sociali a un impegno più incisivo sulla valutazione dei risultati prodotti dall'insieme dei piani attivati in un determinato territorio sulla competitività delle imprese, sull'innovazione dell'organizzazione del lavoro e sulla valorizzazione dei lavoratori.
- Definire modalità di riconoscimento delle competenze acquisite al termine di ciascun intervento formativo, in modo da accrescere la motivazione dei partecipanti ai corsi e alimentare una cultura della contrattazione che inserisca nelle procedure per lo sviluppo di carriera e di retribuzione anche la partecipazione documentata a percorsi formativi di qualità (v Scheda sulla Certificazione delle competenze).
- Sostenere lo sviluppo e la diffusione sul territorio di sedi - soprattutto nell'ambito dei servizi per l'impiego- che forniscano informazioni utili sulle opportunità formative, oltre che sulle possibilità di lavoro, anche attraverso un bilancio di competenze che consenta a ciascuno di riconoscere le proprie potenzialità.
- Promuovere interventi di sensibilizzazione rivolti agli imprenditori e di assistenza alle imprese per supportarle nella progettazione di attività formative per i propri addetti coerenti con i fabbisogni professionali e formativi del territorio.

## L'APPRENDIMENTO PER L'INVECCHIAMENTO ATTIVO

### Situazione

Il processo di progressivo innalzamento della vita media è tra i fattori che maggiormente caratterizzano le società post-industriali, con effetti importanti su tutti gli aspetti, da quelli economici a quelli politici e sociali. Tuttavia, nelle politiche istituzionali, soprattutto in quelle del Governo, si continua a non prendere atto del cambiamento profondo del profilo demografico del paese. Ancora una volta, e con particolare pesantezza, le manovre economiche scaricano i problemi della natalità e dell'invecchiamento sulle famiglie e in particolare sulle donne.

Occorre invece un ripensamento complessivo, culturale e normativo, che valorizzi le persone anziane come una risorsa collettiva, ricca di competenze, di affettività e di tempo, affinché possano continuare a realizzare un progetto di vita gratificante, socialmente dignitoso e utile per sé e per la società. In tal senso, occorre riordinare le priorità d'intervento e ripensare la stessa organizzazione della vita collettiva, a partire dalla natura e dal ruolo del welfare e dall'offerta dei servizi pubblici.

In questo contesto, il diritto di poter continuare ad apprendere, a conoscere e ad informarsi è una delle priorità per il benessere delle persone anziane, necessaria per combattere il rischio di esclusione sociale e per conservare la stessa salute mentale e l'integrità psico-fisica. L'innalzamento della vita media ha aperto davanti a ciascuno di noi un lungo periodo di vita non solo dopo l'uscita dai percorsi di istruzione scolastica e universitaria (più di 50 anni), ma anche dopo la cessazione dell'attività lavorativa (mediamente 15-20 anni e più). In una società, come l'attuale, in rapido e profondo cambiamento tecnologico, economico e sociale, il deperimento e l'inadeguatezza delle conoscenze acquisite è particolarmente rapido. Studi recenti hanno valutato la regressione delle competenze pari ad almeno cinque anni rispetto a quelle possedute in età giovane, con forti rischi di dealfabetizzazione o "analfabetismo di ritorno" per chi ha avuto bassi livelli di istruzione e condizioni di lavoro/di vita sfavorevoli alla continuità dell'apprendimento. Le ricadute sociali sono particolarmente gravi: crescita dei fenomeni di povertà e di esclusione sociale, abbassamento del livello culturale diffuso, ostacoli alla circolazione dell'informazione e minore partecipazione democratica.

Il fenomeno della de-alfabetizzazione è presente in tutti i Paesi sviluppati, ma in Italia - nonostante i progressi compiuti negli ultimi decenni nei processi di scolarizzazione - il rischio è più accentuato e costituisce una vera emergenza nazionale, anche se sottaciuta. Le ultime rilevazioni denunciano che in Italia l'analfabetismo di ritorno - situazione nella quale le persone hanno difficoltà a decifrare o riprodurre una scritta anche assai semplice - raggiunge il 38% della popolazione, con un'incidenza più che proporzionale con l'avanzamento dell'età e dei processi di invecchiamento. La causa è da ricercare in generale sia nell'assenza di politiche pubbliche di integrazione dell'offerta culturale (nei territori i centri e le

agenzie, pubbliche e private, sono spesso inadeguate e non coordinate) sia nella carenza di politiche in grado di sollecitare la domanda di cultura e formazione delle fasce di popolazione adulta/anziana con livelli bassi di scolarizzazione (domanda debole o silente).

### **Proposta**

E' pertanto necessario prevedere un piano di interventi, ai diversi livelli istituzionali, relativo alle politiche di apprendimento permanente, per offrire una cornice nazionale unitaria alle realtà territoriali e alle tante sperimentazioni di eccellenza.

### **Azioni**

A) A livello nazionale, l'approvazione di una legge quadro nazionale, quale quella presentata nel gennaio 2010 da Cgil, FLC, Spi ed Auser, che attualmente giace in Parlamento. Tale proposta può costituire la cornice unitaria per un sistema integrato e coerente per l'apprendimento formale, non formale e informale, in grado di organizzare il sistema formativo territoriale, anche tenendo conto del principio di sussidiarietà previsto dall'art.118, c.2 della Costituzione (principio di sussidiarietà orizzontale).

In attesa di tale necessaria legge-quadro, è importante che si proceda dal territorio alla promozione di un insieme di azioni coordinate ed univoche, discusse e condivise dai sindacati confederali e dalle associazioni di settore regionali e territoriali, in grado di gettare le fondamenta del sistema nazionale stesso.

B) A livello regionale, l'emanazione di leggi per la promozione dell'invecchiamento attivo.

Si propone che le Regioni emanino specifiche leggi regionali per promuovere l'invecchiamento attivo, finalizzate alla valorizzazione e inclusione della persona anziana, attraverso il proseguimento di un percorso di vita di apprendimento e di realizzazione. A tal fine si potrà prevedere un Piano Sociale Integrato di servizi sociali e sociosanitari, con misure coordinate negli ambiti della protezione e promozione sociale, del lavoro, della cultura e della formazione permanente, del volontariato, del turismo sociale, dello sport e del tempo libero.

Per quanto in particolare riguarda la promozione dell'apprendimento permanente, il piano deve prevedere misure per :

- la promozione di percorsi didattici che, attraverso specifiche metodologie che valorizzino le conoscenze e competenze già acquisite, consentano a persone adulte e anziane di affrontare le problematiche connesse alla modernità (ad es. riduzione del digital divide, accesso ai servizi in rete, stili di vita salutari ed ecocompatibili, gestione efficace dei risparmi, sicurezza stradale e domestica, approfondimento di temi sociali, economici, storici ed artistici)
- la promozione del rapporto intergenerazionale e di quello interculturale, evidenziando il valore della differenza anche di genere;
- la costruzione di opportunità per un ruolo attivo degli anziani nella trasmissione dei saperi alle nuove generazioni, durante ad es. i percorsi di orientamento o in

situazioni di intrattenimento culturale

- la valorizzazione e il sostegno alle attività delle università popolari e dei circoli culturali, comunque denominati, finalizzate all'apprendimento non formale nei diversi campi del sapere, prevedendo anche procedure di accreditamento/certificazione di qualità che assicurino i livelli essenziali delle prestazioni
- la promozione della partecipazione degli anziani alla vita delle comunità locali, anche attraverso l'impegno civile nel volontariato in ruoli di cittadinanza attiva, responsabile e solidale
- la costituzione di specifici Fondi regionali per il finanziamento di progetti innovativi delle strutture pubbliche e di quelle private accreditate, alimentati da risorse del FSE, risorse nazionali e risorse locali.

C) Norme per l'accreditamento delle università popolari e dei circoli culturali

Tali norme (che, in attesa della legge-quadro nazionale sull'A.P., possono essere assunte a livello regionale con specifiche disposizioni di legge) avranno l'obiettivo di promuovere e certificare la qualità dell'offerta culturale e formativa delle associazioni e dei centri culturali/formativi del privato sociale, assicurandone il raccordo con la più complessiva offerta culturale pubblica locale (come previsto nella pdl sull'apprendimento permanente presentata da Cgil - FLC - SPI - AUSER).

Attraverso regole chiare e condivise, il settore dell'apprendimento non formale dovrà gradualmente diventare una "terza gamba" del ciclo complessivo dell'offerta formativa - accanto all'istruzione e alla formazione professionale - in grado di offrire cultura e formazione a tutti quei cittadini che sono al di fuori - a causa dell'età o di altri fattori quali la disoccupazione - dei circuiti di istruzione e da quelli del mercato del lavoro, nonché a quanti desiderino comunque acquisire conoscenze e competenze per arricchimento personale, a prescindere dal titolo di studio o dalla qualifica professionale posseduta.

Al fine di assicurare la qualità delle prestazioni culturali e formative, e tenendo conto della possibilità di riconoscimento e di validazione delle competenze acquisite, le norme per l'accreditamento potranno prevedere le seguenti misure:

I) la definizione di indicatori relativi all'organizzazione (ad es. statuto, organi direttivi, bilanci) in grado di rilevare la natura e i fini dell'associazione/centro culturale, le strutture e le procedure di programmazione e di verifica, i livelli di partecipazione e di apertura al territorio, la trasparenza dei bilanci, la previsione di tariffe sociali agevolate per i meno abbienti;

II) la definizione di indicatori e di criteri relativi alla qualità dell'offerta formativa, da riferire ad es. ai seguenti fattori: programmazione dell'offerta formativa, professionalità dei docenti e degli esperti, coerenza con l'offerta culturale e formativa territoriale a partire dai percorsi d'Istruzione Degli Adulti, interculturalità, intergenerazionalità, tematiche relative alla comprensione del tempo

presente, durata e caratteristiche dei percorsi, sollecitazione e sostegno alla domanda debole, metodologie didattiche per gli adulti, attestati di partecipazione/frequenza, monitoraggio e verifica del grado di soddisfazione e di apprendimento percepito;

III) l'individuazione di strumenti per la valutazione della qualità, come, ad es., la costituzione di Comitato scientifico, composto da esperti autorevoli, che non solo esamini i livelli di qualità raggiunti, ma anche eventualmente fornisca orientamenti e documentazione per sostenere il centro culturale in un percorso di ulteriore miglioramento;

IV) lo stanziamento di risorse per promuovere e sostenere il miglioramento del sistema, da destinare ai soggetti accreditati.

## DONNE: ISTRUZIONE, FORMAZIONE E LAVORO

### Situazione

Le modalità di come le donne sono rappresentate nel mondo del lavoro costituiscono le variabili da considerare in funzione della predisposizione di misure di intervento per corrispondere alla necessità e all'urgenza di rendere il sistema della formazione, in tutte le sue filiere, "accogliente" nei loro confronti.

Rispetto al traguardo occupazionale fissato al 75% da Europa 2020, l'Italia è agli ultimi posti della classifica europea, con i più rilevanti divari di genere occupazionali (46% occupazione femminile) che peggiorano ancor di più nel Sud del Paese. Le statistiche continuano a confermare -dopo la lieve crescita degli anni 1993-2000- che il basso tasso di attività e di occupazione femminile e la bassa partecipazione ad attività formative riguarda sia le giovanissime (sebbene gli alti livelli di istruzione) che le adulte tra i 35 e i 55 anni.

Nel merito dell'occupazione femminile diversa è la presenza delle donne nei settori pubblici e in quelli privati. La percentuale più ampia di addette è nel pubblico (prevalentemente nella P.A.) dove permane, però, una forte segregazione verticale (difficoltà di accesso ai livelli più alti) ed una elevata incidenza, nei vari comparti (vedi istituti di ricerca pubblici), di contratti a tempo determinato ai vari livelli di governo (nazionale, regionale, sub-locale), che preclude la possibilità di partecipazione alle attività formative previste dai piani annuali di ciascun ente.

Nel privato vi è una sovrarappresentazione maggiore delle donne nei settori a bassa professionalità (servizi di cura alle persone, tessile ecc.) e una sottorappresentazione nei settori innovativi ed ad alto potenziale tecnologico; una maggior presenza nelle micro e piccole imprese, dove è scarsa l'attenzione alla formazione continua e permanente.

Un dato rilevabile in qualsiasi ricerca è quello della popolazione immigrata femminile per lo più impegnata nel lavoro di cura (specialmente in quello privato), con una significativa percentuale di irregolarità. L'interesse delle assistenti di cura alla propria qualificazione è molto bassa (tre su dieci) e condizionato al fattore reddito e, conseguentemente, alla disponibilità del datore di lavoro e alla possibilità di frequentare corsi gratuiti.

Le indagini OCSE-UNICEF evidenziano la relazione esistente tra donne, fattori familiari/di contesto e quantità e qualità della partecipazione ai sistemi d'istruzione. Viene segnalato, inoltre, come la partecipazione a sistemi prescolari incida positivamente sulla qualità delle modalità di apprendimento della popolazione scolastica e sulla integrazione dei giovani soprattutto in condizioni di svantaggio. In generale la condizione femminile (relativamente alle madri ed alle loro condizioni economiche, sociali e lavorative) si riflette sulle nuove generazioni, sulla possibilità di accesso alle opportunità dei sistemi educativi, comprese le strutture prescolari.

## Proposta

Il potere di intervento pubblico per arrivare ad una realizzazione concreta delle Pari Opportunità tra uomo e donna (art 51 1° comma della Costituzione) deve essere esercitato in tutte le sue articolazioni istituzionali, enti pubblici nazionali e locali, ciascuno per la propria sfera di politiche di competenza, unitamente a associazionismo, organismi politici e sindacali (una rinnovata concertazione e contrattazione volta a prevenire e rimuovere ogni forma di discriminazione) al fine di garantire l'approccio di genere per interventi integrati nel mercato del lavoro, nel sistema dei servizi alla persona, nella vita di partecipazione politica e sociale.

In tutta la filiera formativa delle donne gli obiettivi devono essere qualitativi e quantitativi ed applicare gli strumenti della conciliazione vita-lavoro, della certificazione di competenze, della flessibilizzazione del tempo di lavoro e dei tempi delle città. Ma per un pieno superamento delle criticità non basta una politica di orientamento, anche la migliore, occorre incidere nel tessuto sociale del paese con una politica culturale di superamento degli stereotipi.

Si tratta di insistere sulla necessità che i sistemi formativi, per tutta la popolazione, anche le donne immigrate, agiscano per garantire un "sufficiente livello di competenze di base", a presidio di una effettiva capacità delle persone di partecipare pienamente alla vita economica e sociale, a garanzia di un livello adeguato di inclusione. Nel caso del lavoro di cura, ad esempio, questo va valorizzato come settore del sistema produttivo attraverso la sua qualificazione professionale (colf, badanti, baby-sitter) e l'emersione del lavoro nero.

Tutti gli interventi di formazione, pertanto, devono integrare le pari opportunità in modo da:

- contrastare l'esclusione delle donne dal lavoro e la segregazione occupazionale;
- promuovere l'accesso delle donne a formazione qualificata;
- promuovere l'accesso delle donne ad occasioni di formazione permanente; promuovere orientamento e formazione continua per il riequilibrio di genere nei settori economici

## Azioni

- Procedere con accordi territoriali che coinvolgano scuole, enti locali ed enti di formazione, utilizzando per esempio le modalità previste dalla legge 53/2000 e contemplando l'analisi delle variabili di genere in ogni strumento/misura
- Promuovere, a partire dalla formazione iniziale, una maggiore diversificazione delle scelte formative femminili: favorire e sostenere le vocazioni verso materie scientifiche e tecnologiche, per una maggiore presenza delle donne in discipline e settori professionali dove risultano particolarmente sottorappresentate.
- Migliorare la cultura di genere e la contrattazione della formazione nei Fondi

Interprofessionali per la FC (migliorando anche la capacità progettuale degli enti formativi accreditati e dei centri per l'impiego e dei servizi accessori) adottando un codice di comportamento del mainstreaming di genere, integrando le diverse risorse di finanziamento e unificando la forza lavoro femminile beneficiaria dei percorsi formativi, che devono scaturire da "studi aziendali di fattibilità per azioni positive".

- Contrattare percorsi formativi che favoriscano lo sviluppo delle carriere delle donne con una quota di partecipazione paritaria.
- Sviluppare accordi territoriali sul lavoro di cura (regione, provincia, comune, servizi sociosanitari pubblici, centri per l'impiego, parti sociali datoriali e sindacali), che favoriscano la formazione settoriale e l'occupazione attraverso anche la promozione di azioni di informazione culturale su sicurezza e qualità del lavoro di cura alla cittadinanza e l'utilizzo di strumenti che leghino il costo del contributo per la regolarizzazione dell'immigrata ed il costo di sostituzione della lavoratrice che frequenta il corso di formazione finanziato dall'ente locale.

Sviluppare e promuovere, costruendo relazioni più ampie del sistema con il territorio (ruolo fondamentale dei Centri per l'Impiego e delle istituzioni scolastiche) e la popolazione (non solo alunni), azioni e interventi integrati relativi ai fattori di contesto, e tra cui inserire il "contesto familiare" per una maggiore qualità dell'istruzione e formazione iniziale ed equità di accesso alle opportunità (vedi risultati analisi OCSE-PISA).

## IDA (istruzione degli adulti)

### Situazione

Bassa scolarità della popolazione adulta, abbandono scolastico e formativo, scarsa partecipazione degli adulti alla formazione, bassi livelli di competenza alfabetica: questi i terreni sui quali il nostro paese è in grave ritardo rispetto ai principali Paesi europei e, in alcuni casi, rispetto alle stesse medie europee. Né possiamo dimenticare il bisogno di acquisizione dell'italiano come Lingua 2 e di un adeguato orientamento civico da parte degli immigrati. A tutt'oggi l'Italia non ha un sistema nazionale che garantisca il long life learning.

Si tratta di una vera emergenza che giorno dopo giorno si aggrava.

Nel 2000, la Conferenza Unificata ha varato un accordo tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane per riorganizzare e potenziare l'Educazione permanente Degli Adulti (EDA) in sintonia con gli obiettivi dell'Unione Europea.

La legge finanziaria per l'anno 2007 ha previsto la riorganizzazione dei Centri Territoriali Permanenti per l'educazione degli adulti (CTP) e dei corsi serali attraverso il conferimento dell'autonomia ai "Centri provinciali per l'istruzione degli adulti" (CPIA); il relativo Decreto del Ministro dell'Istruzione è stato pubblicato nel gennaio 2008. Il testo prevede che i Centri offrano percorsi di alfabetizzazione funzionale, percorsi di insegnamento dell'italiano L2 per immigrati e percorsi finalizzati all'acquisizione un titolo di studio. Il passaggio dall'educazione all'istruzione degli adulti comporta una riduzione del campo dell'offerta formativa dei CPIA rispetto a quella tradizionalmente offerta nei CTP. Aspetto che, tuttavia, appariva compensato dall'importanza di istituire una autonomia scolastica specificamente dedicata all'istruzione degli adulti. Ma con il Piano Programmatico dell'attuale Governo (Legge 133/08) il percorso si ferma.

L'istruzione degli adulti, componente prioritaria del sistema di educazione permanente, necessita di attenzione, di risorse, di progettualità e di investimenti.

Lo Stato ha delle precise responsabilità al riguardo. E' urgente e necessario dedicare una istituzione scolastica specifica alla istruzione degli adulti. Invece il Regolamento che dovrebbe istituire e definire l'assetto organizzativo e didattico dei Centri per l'Istruzione degli Adulti non è ancora stato emanato.

Il ritardo nella istituzione dei CPIA, e il conseguente rinvio della loro attuazione, non è una buona cosa. CTP e corsi serali continuano a operare sulla scorta della grande competenza e professionalità acquisite sul campo, ma risultano indeboliti dalla situazione di incertezza, dai tagli e dalle diminuzioni di organico. Senza l'istituzione dei CPIA il rischio di uno sgretolamento di questa realtà è molto serio e va scongiurato.

## Proposta

Di fronte a tale emergenza, il sistema pubblico deve attivarsi perché il bisogno si traduca in domanda, per intercettare e orientare le diverse esigenze. La scuola pubblica, in particolare, deve offrire risposte di grande qualità al bisogno di istruzione per gli adulti. All'interno di un sistema integrato dell'Educazione degli Adulti, al sistema scolastico pubblico spetta istituzionalmente il compito di elevare la scolarità e di offrire l'acquisizione delle competenze di cittadinanza.

E' necessario invertire la tendenza e attivare le necessarie risorse.

Bisogna operare affinché l'Istruzione degli Adulti torni ad essere oggetto di dibattito e di attenzione nel paese, a cominciare da una discussione aperta e il più possibile partecipata dei provvedimenti che il MIUR ha in cantiere.

L'obiettivo è di innalzare significativamente i livelli di scolarizzazione e di competenza della popolazione adulta per promuovere cittadinanza attiva.

## Azioni

- rivendicazione di investimenti adeguati, in netta controtendenza con il totale disinteresse e i tagli che fin qui hanno contraddistinto le politiche governative sull'istruzione degli adulti;
- impegno per promuovere il pieno coinvolgimento di Regioni ed Enti Locali per gli aspetti di loro competenza nella realizzazione del sistema integrato dell'Educazione degli Adulti;
- istituzione di una autonomia scolastica dedicata: i Centri per l'Istruzione degli Adulti, sulla base di una puntuale ed articolata definizione della loro identità: quella degli adulti non è la scuola del mattino "in piccolo"; le finalità dei Centri non possono ridursi all'acquisizione di titoli di studio bensì debbono comprendere anche l'alfabetizzazione funzionale sulle competenze di cittadinanza nonché corsi di orientamento civico e insegnamento dell'italiano L2 per immigrati e percorsi specificamente dedicati ai NEET. I Centri devono poter concretamente operare nella direzione di promuovere la domanda ed essere messi in condizioni di riconoscere le competenze e orientare gli iscritti in ingresso; per quanto riguarda gli organici, oltre a contrastare la tendenza che ne vede la progressiva corrosione, è urgente pervenire ad una seria quantificazione del fabbisogno. Insieme a ciò vanno previste specifiche procedure di reclutamento, formazione iniziale e in servizio;
- riconoscimento e valorizzazione delle buone pratiche e delle positive esperienze che in questi anni si sono sviluppate nei CTP, nei corsi serali e nelle scuole carcerarie. Non mancano infatti le realtà nelle quali già si lavora in rete, si opera in sinergia tra CTP e corsi serali, si mettono a punto strumenti e modalità utili al fine dell'accertamento delle competenze, si sperimenta e si riflette sulla didattica breve, si attuano convenzioni tra istituti ed enti diversi,

si dà vita a forme significative di partecipazione. Si tratta di riconoscere queste realtà, di valorizzarle, di lavorare - o meglio di continuare a lavorare - nella direzione di "fare sistema" intorno a quello che è l'apprendimento permanente.

In sintesi: incremento degli organici, adeguamento delle risorse finanziarie e materiali, analisi del fabbisogno, promozione della domanda, orientamento, percorsi formativi adeguati da un lato, dall'altro vanno previste ulteriori misure contrattuali atte a favorire l'accesso e la frequenza dei lavoratori all'IDA.

## I COMUNI: LA CITTA' CHE APPRENDE

### Situazione

In Italia gli adulti che partecipano a iniziative formative sono pochi (6,2 per cento della popolazione tra 25 e 64 anni) e, per lo più, sono cittadini e lavoratori con alti livelli di istruzione e qualifiche elevate. L'attuale offerta formativa è intercettata soprattutto dai ceti forti, mentre la domanda debole è marginale e tende ad autoescludersi.

I Comuni, l'istituzione locale più vicina ai cittadini, possono giocare un ruolo decisivo per sensibilizzare i cittadini a rischio di esclusione formativa e per riorganizzare e integrare l'offerta formativa in modo da renderla più rispondente alla domanda sociale e, in particolare, a quella più debole.

### Proposta

Il Comune o le Associazioni di Comuni diventano il centro promotore di iniziative di sensibilizzazione della domanda di formazione, privilegiando l'obiettivo di raggiungere i soggetti più a rischio di isolamento e più incapaci di fruire delle informazioni e di accedere alla formazione.

A questo fine ricompone, coordina, integra i servizi e gli interventi formativi, sostiene l'offerta formativa e ne promuove la qualità.

### Azioni

Il Comune promuove il **Forum cittadino per l'apprendimento permanente** di cui fanno parte le Parti Sociali, le istituzioni scolastiche impegnate nell'IDA (attualmente CTP e corsi serali), le Associazioni e gli Enti che promuovono iniziative formative per gli adulti, le università popolari e della terza età, rappresentanti del sistema delle biblioteche. Compito del Forum è proporre all'amministrazione comunale gli orientamenti e gli indirizzi per un piano di interventi e per realizzare monitoraggio e valutazione.

Gli interventi che proponiamo sono:

- promozione di **intese territoriali con le parti sociali** (informazione, orientamento, permessi), accordo con i soggetti erogatori dell'offerta formativa formale e non formale per la progettazione di **percorsi flessibili e modulari**, rispondenti ai fabbisogni formativi rilevati, nell'ambito dei quali i CTP e i corsi serali svolgono un ruolo specifico per l'**alfabetizzazione funzionale e acquisizione di titoli di studio**;
- individuazione delle aree tematiche prioritarie sulle quali promuovere **campagne cittadine per l'apprendimento permanente** quali: **l'educazione alla cittadinanza attiva e democratica, l'alfabetizzazione informatica, l'educazione alle competenze vitali (life skills)**;
- **sensibilizzazione della domanda**: il Forum cittadino attiva tutti i soggetti che

ne fanno parte a promuovere, sensibilizzare e informare i cittadini sulle opportunità formative. Formula proposte all'amministrazione comunale per diffondere servizi di orientamento e di bilancio e certificazione delle competenze. Il Comune valorizza le figure professionali nei servizi che hanno relazione con il pubblico per intercettare i bisogni formativi e diffondere le informazioni sull'offerta formativa;

- il Comune (o l'associazione dei comuni) propone a tutti i soggetti dell'offerta formativa formale e non formale rivolta agli adulti la possibilità di vedere inserita la loro offerta in un unico catalogo (**Albo dell'Offerta Formativa**), in modo da intercettare meglio la domanda e per favorire l'integrazione e la qualificazione dell'offerta (i soggetti gestori devono rispondere a requisiti essenziali di qualità, tra i quali rilasciare quantomeno attestati finali con la descrizione degli apprendimenti) . L'Albo dell'Offerta Formativa, aggiornato annualmente, è pubblicato e diffuso, a stampa e on line, in modo da intercettare i possibili interessati nel modo più capillare;
- **integrazione e qualificazione dell'offerta:** l'Amministrazione Comunale si raccorda con i soggetti preposti alla formazione e attiva tutte le risorse formative presenti nel Comune (istituzioni scolastiche, CTP, scuole civiche, biblioteche, formazione professionale, centri per l'impiego, associazioni, terzo settore, centri sociali, ...) per realizzare piani di intervento definiti sulla base degli orientamenti espressi dal Forum cittadino. Nello specifico il Comune
  1. assicura la collaborazione tra istituzioni educative, in particolare CTP e serali, e gli altri servizi pubblici;
  2. incentiva e sostiene l'associazionismo culturale, il terzo settore, il volontariato, le università popolari (accreditamento in albi territoriali dell'offerta formativa);
  3. offre pieno riconoscimento alle iniziative di apprendimento non formale che rispondono a requisiti di qualità stabiliti dal Comune nell'ambito del Forum cittadino;
  4. valorizza le biblioteche comunali anche al fine di farne centri polivalenti per l'apprendimento permanente, con funzione di socializzazione e aggregazione della domanda, migliora la qualità delle sedi e della strumentazione tecnologica, sostiene la professionalità del personale;
  5. sostiene la formazione formatori;
  6. promuove attività di ricerca, studio e valutazione a sostegno dell'azione di monitoraggio, valutazione e diffusione delle migliori pratiche.

## LE REGIONI E L'APPRENDIMENTO PERMANENTE

### Situazione

L'Italia fatica a stare al passo con l'Europa sul fronte dell'istruzione e dell'educazione degli adulti.

L'Accordo fra Stato, Regioni ed Enti locali, sottoscritto nel marzo del 2000, in cui si recepiscono le indicazioni dell'Unione Europea sulla società della conoscenza, ponendo le basi per costruire nel nostro Paese un sistema integrato territoriale per la formazione dei cittadini in età adulta è stato completamente disatteso. Alcune Regioni hanno preso l'iniziativa di promulgare leggi anche buone a livello di enunciazione di principi, ma che, tranne poche e sporadiche azioni, non hanno avuto alcun effetto di sistema e molto spesso sono state inficiate dalla non chiarezza con cui si affrontavano i problemi della governance territoriale e delle risorse da dedicare all'apprendimento permanente. Un limite enorme è stato poi illudersi che si potesse realizzare una politica di educazione permanente senza un quadro strutturato e risorse certe, affidandone la realizzazione in modo pressoché esclusivo ai finanziamenti dei bandi del FSE.

In altre parole dobbiamo prendere atto che, senza negare esperienze di eccellenza che riguardano i singoli territori, siamo in presenza di un intrico che va razionalizzato e strutturato.

### Proposta

La produzione legislativa regionale, essenziale per un principio di prossimità, deve avere le caratteristiche di una legislazione concorrente riguardo ad una legge quadro nazionale e deve assumere il principio della pari dignità degli apprendimenti in qualunque contesto acquisiti e del diritto all'educazione ed alla formazione lungo tutto l'arco della vita per la cittadinanza e l'occupabilità.

Una legge regionale sull'apprendimento permanente deve perseguire i seguenti obiettivi:

- contrastare i fenomeni di esclusione sociale e professionale favorendo la diffusione delle conoscenze, l'acquisizione di specifiche competenze connesse al lavoro e alla vita sociale, il rientro nel sistema formale dell'istruzione e della formazione professionale;
- sviluppare gli strumenti di esercizio della cittadinanza attiva;
- promuovere e far crescere le risorse culturali e professionali necessarie al mondo economico-produttivo e alle dinamiche di sviluppo locale.

### Azioni

Al fine di perseguire gli obiettivi strategici sopra enunciati ogni Regione deve costruire un vero e proprio Sistema Territoriale per l'Apprendimento Permanente

(Conferenza unificata Stato Regioni del 2 Marzo del 2000) costituendo un apposito tavolo con tutti i soggetti interessati:

- assicurare il coordinamento e l'integrazione delle politiche e delle risorse riferite alle diverse tipologie di offerta formativa per gli adulti, di carattere formale e non formale, finalizzate all'innalzamento dei livelli di istruzione e formazione della popolazione;
- facilitare, attraverso adeguati servizi informativi e orientativi, con l'implementazione di reti formalizzate tra le diverse agenzie e soggetti coinvolti, l'incontro tra domanda e offerta di formazione, con attenzione prioritaria alle fasce di popolazione i cui bisogni formativi rischiano di restare inespressi;
- assicurare in tutti i territori della Regione la presenza di Albi dell'Offerta Formativa, come primo passo verso la costruzione di un sistema integrato territoriale. L'albo deve delineare percorsi organici o comunque raccordabili tra le offerte dei diversi sottosistemi regolati dall'ente pubblico più prossimo ai cittadini, cui è affidato il compito anche di garantire gli requisiti essenziali di qualità;
- sviluppare percorsi formativi adeguati, per pluralità dell'offerta, flessibilità organizzativa e di funzionamento, prossimità ai destinatari, capacità di riconoscere e certificare le competenze acquisite, ad incrementare la partecipazione alle opportunità formative della popolazione adulta.

## CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE

### Situazione

Se assumiamo, tra le infinite definizioni di competenza presenti in letteratura e nella normativa, quella utilizzata dall'Isfol: "la competenza è il patrimonio complessivo di risorse di un individuo nel momento in cui affronta una prestazione lavorativa o il suo percorso professionale. E' costituita da un insieme strutturato di conoscenze, abilità e risorse personali", emergono chiaramente il valore della competenza e l'importanza delle modalità di descriverla e riconoscerla sia per tutti i cittadini che per i lavoratori, in quanto può consentire di accrescere le possibilità occupazionali nel mercato del lavoro e facilitare l'accesso a qualifiche e titoli di studio più elevati, grazie al riconoscimento di parte delle conoscenze acquisite sul lavoro.

Per rafforzare le prospettive occupazionali dei cittadini europei, e per rendere più agili le possibilità di mobilità da un paese a un altro, l'Unione Europea, dopo lunghi anni di discussioni, ha condiviso insieme ai Governi, al Parlamento e alle Parti sociali europee un **Quadro europeo delle qualifiche (EQF)**<sup>2</sup>, uno strumento comune di riferimento per facilitare la comparazione delle diverse qualificazioni esistenti negli Stati Membri dell'Unione Europea. L'EQF è costruito da otto livelli di riferimento, definiti in base ai risultati dell'apprendimento, descritti come l'insieme di conoscenze, abilità e competenze che il discente deve aver acquisito in uscita da un percorso di apprendimento riferibile a quel determinato livello, sia nei sistemi formativi formali (scuola, università, formazione professionale), sia nei sistemi non formali (ad es. nelle esperienze di lavoro).

Una Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio dell'U.E. invita ciascun Stato membro a realizzare, entro il 2010, una correlazione del proprio sistema di qualifiche con il Quadro Europeo, in modo che, a partire dal 2012, tutti i certificati di qualifica, i diplomi e gli altri titoli di studio dovrebbero recare un riferimento esplicito al Quadro europeo, in modo che si possano identificare meglio le conoscenze, abilità e competenze di ciascun aspirante a una occupazione.

In Italia, in seguito agli orientamenti dell'U.E., il Ministero del Lavoro italiano e ciascuna Regione si erano impegnati formalmente con la Commissione Europea, all'interno dei Programmi Operativi Regionali e Nazionali del FSE, a definire entro il 30.06.2010 "Il sistema degli standard professionali, di certificazione e riconoscimento delle competenze e di individuazione di standard formativi" e a garantirne, a partire da tale data " la manutenzione, l'aggiornamento e la verifica".

A tale scopo è stato costituito nel 2006, presso il Ministero del Lavoro, un "Tavolo Unico per la costruzione del sistema nazionale di standard minimi professionali, standard formativi e riconoscimento e certificazione degli standard".

---

<sup>2</sup> Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente del 23/4/2008 (2008/C111/01)

Il Tavolo, **di natura tecnica**, di cui fanno parte il MdL, il MIUR, tutte le Regioni e tutte le parti sociali, nel corso del 2007 ha definito un'ipotesi sperimentale di criteri condivisi da tutti per descrivere delle professioni, sulla base delle unità professionali definite da ISTAT-ISFOL in 24 aree economico professionali, di cui 23 specifiche per settore e una rivolta alle professionalità comuni a tutti i settori. Si è deciso inoltre di verificare, attraverso il lavoro tecnico di esperti delle parti sociali dei settori meccanico, turismo, tessile, chimico, alimentare, la congruità delle modalità di descrizione definite dal Tavolo rispetto alle figure professionali presenti in questi settori, al fine di

tentare di rispettare la scadenza del giugno 2010, che nel testo delle Linee Guida per la formazione 2010, siglato il 17 febbraio da Ministero del Lavoro, Regioni e parti sociali è stata spostata al "primo semestre 2011".

Alla fine del 2010 il Ministro del Lavoro Sacconi, ritenendo non proficuo il lavoro fin qui svolto, ha sospeso l'attività del Tavolo e dei gruppi di lavoro settoriali, proponendo di sperimentare una rivisitazione degli standard professionali riferiti solo all'apprendistato, sulla base di quanto contenuto nei contratti collettivi, affidando tale compito alle sole parti sociali, richiedendo alle Regioni di definire dei criteri per il riconoscimento delle competenze.

In vista della definizione di un Quadro nazionale, alcune (poche) Regioni hanno già normato dispositivi di riconoscimento delle qualifiche. Pure il MIUR si è mosso autonomamente su questo tema, definendo, anche attraverso un confronto con le parti sociali, gli standard formativi minimi relativi alle competenze tecnico professionali di 19 figure, successivamente ridefiniti in 21 figure professionali di qualifica (di durata triennale) e 21 figure di diploma (di durata quadriennale).

**Dal 2010 quindi si è interrotto un processo, certo lungo e contorto, per arrivare all'obiettivo europeo di definire un sistema di standard professionali e formativi e una modalità di valorizzazione e certificazione delle competenze che veda coinvolti tutti i sistemi (scolastici, della formazione professionale e continua) condiviso da Stato, Regioni e Parti sociali, obiettivo che la Commissione Europea ha preteso che sia raggiunto, almeno entro dicembre 2011.**

## **Proposta**

Pur confermando l'impegno per pretendere da Governo, Regioni e tutte le Parti Sociali la ripresa di un lavoro collegiale per arrivare anche in Italia a un sistema nazionale di standard professionali e formativi e a modalità che consentano di riconoscere le competenze acquisite sia in seguito a percorsi scolastici e formativi che sul lavoro, come è proposto nel Progetto di Legge di iniziativa popolare presentato al Parlamento da CGIL, SPI, AUSER e altri, è possibile da subito attivare delle iniziative che contribuiscano a far crescere nel paese una cultura della certificazione delle competenze.

## Azioni

- Nelle Regioni che già hanno normato in materia è evidente l'importanza per le parti sociali di definire, a livello aziendale o settoriale o territoriale, accordi che prevedano piani formativi coerenti con quei dispositivi, utilizzando tutti gli strumenti disponibili (politiche attive per i lavoratori "in deroga", Fondi interprofessionali, avvisi del FSE ecc.);
- sollecitare le Regioni e le Province Autonome che già normato ad individuare forme di riconoscimento reciproco dei dispositivi attivati;
- impegnare singole Regioni che non avessero già normato a sperimentare a livello territoriale modalità di definizione di standard professionali e formativi e forme di riconoscimento delle competenze acquisite;
- stimolare le parti sociali a inserire nei contratti di lavoro la possibilità che la valorizzazione delle competenze e di percorsi formativi certificati costituiscano parte importante nella struttura degli inquadramenti professionali e negli sviluppi di carriera e di retribuzione;
- sollecitare una larga sperimentazione dell'utilizzo del Libretto formativo del cittadino<sup>3</sup> in tutti i percorsi formativi comunque finanziati, dal FSE, dai Fondi interprofessionali o da altri strumenti;
- impegnare gli Enti Locali, le parti sociali, i Fondi interprofessionali, il sistema privato a favorire percorsi formativi che si concludano con attestati che certifichino le competenze acquisite nei campi dove oggi è già possibile anche in Italia:
  1. informatica, dove una Convenzione fra un'Agenzia formativa e l'AICA (Associazione italiana per il calcolo automatico) può consentire la certificazione, riconosciuta in tutto il mondo, dell'ECDL, che attesta la capacità di saper utilizzare un PC nelle sue applicazioni di base, o dell'EUCIP, che attesta le conoscenze informatiche di livello professionale per 21 figure professionali (information system manager, business analyst ecc.);
  2. lingue straniere, dove numerose agenzie formative (università, centri di formazione, scuole) organizzano i corsi di lingue in funzione del Quadro di referenze linguistiche del Consiglio d'Europa (Common Framework of *Reference for language Learning and teaching*), in modo che la relativa certificazione possa essere riconosciuta da tutti i paesi europei;
  3. italiano per stranieri, dove numerosissime agenzie formative, convenzionate con i soggetti accreditati in Italia per questo (Università per stranieri di Siena e di Perugia, Università di Roma<sup>3</sup>, Associazione Dante Alighieri), possono rilasciare una certificazione riconosciuta in tutta Europa.

<sup>3</sup> Il libretto formativo, definito dall'art.2 del D.L.1° settembre 2003, n.276, costituisce al momento in Italia l'unico strumento giuridico per registrare (non ancora per certificare) le competenze acquisite da ciascun cittadino

## INVESTIMENTI E INCENTIVI PER LA FORMAZIONE

### Situazione

Secondo l'ultima indagine Ocse "Education at glance" già nel 2008 in Italia - prima del taglio di otto miliardi attuato dal Governo Berlusconi con la legge 133/2008 - la percentuale del PIL destinata all'istruzione è una delle più basse di tutti i Paesi OCSE: l'Italia spende il 4,8% del PIL, ovvero 1,3 punti percentuali in meno rispetto alla media OCSE del 6,1% (posizionandosi al 29 posto su 34 Paesi). Limitati anche gli investimenti privati: l'8,6% della spesa totale contro il 16,5 della media OCSE. Nel DEF (documento economico finanziario) 2011-14, approvato dal Parlamento, la previsione di spesa per l'istruzione scende al 3,7% del Pil nel 2015 e al 3,2% nel 2030.

Le detrazioni fiscali attualmente previste per le spese formative rappresentano una minima parte (poche centinaia di milioni di euro) dei circa 16 miliardi di minori entrate fiscali derivanti dalle circa 600 detrazioni fiscali attualmente operative.

Anche le imprese italiane investono poco nella formazione dei lavoratori, le imprese che fanno formazione (circa il 30 per cento) sono la metà della media europea. Nel corso delle loro vite lavorative, i lavoratori in Italia trascorrono meno della metà del tempo in cicli d'istruzione non formale rispetto alla media OCSE. In Italia, si parla di 353 ore d'istruzione non formale tra i 25 e i 64 anni, rispetto alla media OCSE di 988 ore.

Non deve quindi stupire se gli adulti in formazione sono solo il 6,2 per cento della popolazione compresa tra 25 e 64 anni, quattro punti percentuali sotto alla media dei paesi Unione Europea a 27 e molto distante dall'obiettivo del 15 per cento da raggiungere entro il 2020.

### Proposta

Secondo l'impostazione della contromanovra della Cgil è possibile realizzare il risanamento e promuovere la crescita a condizione di far pagare chi ha di più (imposta sulle grandi ricchezze), chi non ha mai pagato (nuova imposta sui capitali scudati e misure strutturali di lotta all'evasione) e di adottare misure per eliminare sprechi e spendere meglio (riduzione costi politica e consulenze ministeri, rimodulazione fondo grandi opere e rimodulazione incentivi alle imprese): queste scelte rendono possibile il reperimento delle risorse necessarie (72 miliardi) per raggiungere il pareggio del bilancio nel 2013 (46 miliardi), per evitare lo smantellamento del welfare e per finanziare misure per la crescita (26 miliardi).

Proponiamo un piano per rimettere in moto il paese e anche il modo per finanziarlo. Queste le misure principali: un fondo per la crescita e l'innovazione, incentivi per la formazione e l'occupazione dei giovani, la cancellazione dei tagli agli Enti Locali e l'allentamento del Patto di stabilità interno per gli investimenti in innovazione sociale e per le infrastrutture materiali e immateriali. Se il baricentro della manovra si sposta

sui temi della crescita, allora diventano prioritari gli investimenti in formazione e ricerca, il diffuso innalzamento delle competenze dei giovani e degli adulti, il potenziamento dell'interazione tra sistema produttivo e sistemi della conoscenza.

## **Azioni**

Investimenti, incentivi e defiscalizzazioni per la formazione devono essere considerate misure anticicliche da attivare immediatamente per contrastare le tendenze recessive e sostenere la crescita.

*Finanziamento piano straordinario per raggiungere l'obiettivo stabilito da Europa 2020 della partecipazione alla formazione del 15% degli adulti.*

L'attuale stretta finanziaria finalizzata a raggiungere l'obiettivo fissato dall'Unione Europea del pareggio di bilancio nel 2013, non può far perdere gli obiettivi sempre fissati dall'Unione Europea riguardanti l'istruzione e la formazione, che per la partecipazione degli adulti alla formazione fissano l'obiettivo del 15% della popolazione compresa tra 25 e 64 anni.

Il piano è finanziato nel corso del decennio in modo graduale e progressivo, utilizzando una quota delle risorse che provengono dalla lotta all'evasione fiscale, a partire dalla cancellazione integrale dei tagli a Regioni ed Enti Locali corrispondente alle attuali risorse dedicate agli investimenti formativi.

*Fondo per la Crescita e l'Innovazione: incentivi alle imprese che investono in ricerca e formazione*

La contromanovra della CGIL individua le risorse per attivare un Fondo per la Crescita e l'Innovazione per consentire una politica straordinaria di sostegno alla domanda aggregata e agli investimenti fissi attraverso incentivi modello credito di imposta.

Nell'ambito di questo Fondo sono previsti nuovi investimenti per Ricerca & Sviluppo e per politiche di innovazione e sviluppo locale.

Oltre ad aumentare le risorse per le Università e gli Enti di Ricerca, si devono attivare incentivi selettivi per le imprese che investono nella ricerca e nella formazione del personale finalizzate a promuovere l'innovazione di processo e di prodotto.

*Defiscalizzazione delle spese dei cittadini per la formazione*

Occorrono misure di defiscalizzazione per le spese sostenute dai singoli per accedere ai percorsi formativi.

Si tratta innanzi tutto di evitare che la delega assistenziale e fiscale - da cui la manovra del Governo si attende 20 miliardi di risparmi - riduca o azzeri anche le già ridottissime detrazioni attualmente previste per spese connesse alla frequenza di percorsi di istruzione.

Proponiamo, invece, di riorganizzare e potenziare le detrazioni per la formazione

aumentando gradualmente il numero dei cittadini che si avvalgono delle detrazioni.

Le detrazioni fiscali, nella misura attualmente prevista, si applicheranno a tutte le spese sostenute per conseguire non solo titoli di studio riconosciuti dallo Stato, ma anche per conseguimento di qualifiche professionali regionali e per la partecipazioni a percorsi formativi che si concludano con una certificazione delle competenze coerenti con il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF).

Questa scelta di ampliamento della platea degli aventi diritto alle detrazioni fiscali per le spese formative, inizialmente contenuta a causa del ritardo italiano nell'introdurre un sistema di certificazione delle competenze, introduce un circolo virtuoso tra l'incentivazione alla partecipazione alla formazione e la diffusione della certificazione delle competenze comunque acquisite.