



Una proposta sull'istruzione degli adulti in Italia

1. *Un grave ritardo da colmare*

L'Italia è in grave ritardo rispetto ad altri paesi sviluppati per quanto riguarda il grado di istruzione degli adulti: ciò limita non solo le prospettive di sviluppo economico, rendendo anche più complessi gli interventi di riqualificazione e formazione dei lavoratori (da cui un ostacolo all'innovazione tecnologica) ma compromette altresì un buon funzionamento della democrazia (molti adulti non possono formarsi un'opinione informata, non possono partecipare efficacemente al dibattito pubblico e conseguentemente votare in modo consapevole).

Consideriamo alcuni dati a sostegno:

- Secondo l'indagine OECD PIAAC del 2012 (riportata da Minlavoro -Miur 2018 e da Invalsi, 2020) sulla valutazione delle competenze degli adulti tra i 16 e i 65 anni svolta nel 2011-2012 in 24 paesi sviluppati (UE, Asia, America) i dati degli adulti italiani risultavano ultimi per *literacy* (attitudine a utilizzare strutture socio-culturali, tecnologiche e strumentali, per gestire e valutare informazioni e per costruire conoscenze) e penultimi per *numeracy* (interpretare informazioni e idee matematiche e gestire problemi di natura matematica). Distribuendo gli adulti su 5 livelli crescenti di competenze il 70% degli adulti italiani si situava entro i primi due livelli. Inoltre nel 2012 solo il 24% della popolazione italiana avrebbe partecipato ad attività di formazione contro una media del 52% dell'OECD. Vi sarebbe inoltre con riferimento all'intera popolazione un 27,9% che legge con difficoltà testi brevi su argomenti familiari e non è capace di individuare informazioni specifiche e di associare testo e informazioni (secondo dati più recenti – Inapp 2017- il 30% della popolazione italiana è low-skilled familiari e tra il 53 e il 59% avrebbe competenze obsolete in termini di alfabetizzazione, di capacità nel digitale e nel calcolo).
- Secondo dati Istat 2019 vi sono ca. 13 milioni di adulti in possesso di un titolo di studio non superiore alla licenza media inferiore; la quota di quelli con almeno un diploma di scuola secondaria superiore è di poco superiore al 62%. Sicuramente è aumentata significativamente rispetto al 2008 (era il 53,3%) ma è ancora molto inferiore ai nostri partner europei: rispetto ad una media UE a 28 paesi il 78,7% nell'UE a 28 paesi, il dato raggiunge il 86,6% in Germania, l'80,4% in Francia, l'81,1 nel Regno Unito
- Una delle maggiori studiose dell'analfabetismo funzionale in Italia, la professoressa Vittoria Gallina, in una recente intervista su Repubblica ha sostenuto che per analfabeti funzionali si intendono persone le quali, pur dotate di un titolo di studio, non sanno usare le abilità di lettura, scrittura e calcolo nelle varie situazioni di vita quotidiana e quindi non sono in grado di orientarsi nella società contemporanea. Secondo la studiosa, sulla base degli ultimi dati PIAAC-OCSE il 27,9 degli adulti italiani tra 16 e 65 anni sono da considerare low-skilled e quindi in sostanza come analfabeti funzionali: si tratterebbe di 11 milioni di persone e il dato percentuale italiano è lontano dalla media europea (il 12% degli adulti tra 16 e 65 anni). Inoltre 26 milioni di adulti italiani sarebbe al di sotto del livello che indica la piena padronanza delle strumentazioni per svolgere i compiti della vita adulta (capacità di comprendere e produrre conoscenze e informazioni). La studiosa definisce la *literacy* " la capacità richiesta per tessere relazioni sociali, per raggiungere obiettivi, per sviluppare conoscenza e potenziale umano. *Literacy* è lo strumento moltiplicatore di effetti che mettono i cittadini nelle condizioni di partecipare, con consapevolezza e responsabilità, alla vita democratica del paese".

- Considerando il tasso di partecipazione a opportunità formative negli adulti tra 25 e 64 anni (Min-lavoro-Miur 2018, riportando dati Eurostat EU – Labour Force Survey) esso si attesterebbe in Italia al 6,3% nel 2008 e al 7,9% nel 2017. E' quindi cresciuto ma non ancora abbastanza rispetto ai dati UE e di alcuni paesi europei : nella UE è passato dal 9,5 al 10,4, in Francia dal 6% al 18,7% , in Germania dall' 8,1% al 8,4% ; nel Regno Unito è diminuito passando comunque dal 20,5 al 14,3%. Per il 2020 vi era un obiettivo europeo di raggiungere almeno il 15%. Secondo dati Istat relativi al 2017 il 38,8 % degli adulti tra 18 e 74 anni ha partecipato ad almeno un'attività di formazione formale o non formale nell'anno, un 4% in più rispetto al 2012. Tuttavia in un confronto all'interno dei paesi UE nel 2017 occupiamo sempre il 20esimo posto per partecipazione di adulti ad attività formative così come nel 2006

In questo contesto non è un caso che aumenti la formazione continua erogata dalle imprese; nel 2017 l'8,3% degli adulti occupati fruisce di formazione sul lavoro (era il 7,3% nel 2015 rispetto ad una media europea del 10,8 nel 2017). Mentre nel 2005 solo il 32% delle imprese offriva opportunità formative ai propri dipendenti, nel 2017 il dato raggiungeva il 60% e la quota di lavoratori che accedono passa dal 36% nel 2010 al 46% nel 2017. Non è un caso peraltro che il dato interessi soprattutto le imprese medie e grandi: ca. il 90% delle imprese con più di 250 dipendenti erogano attività formative

2. *Qualcosa è stato fatto ma non basta*

In questo contesto va rilevato che in Italia negli ultimi 30 anni si sono adottate iniziative nel campo della formazione che hanno riguardato anche gli adulti (si ricorda che a norma del nuovo Titolo V della Costituzione, entrato in vigore nel 2001 sono di competenza esclusiva dello Stato le norme generali sull'istruzione, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la definizione dei principi fondamentali per le competenze concorrenti regionali; spettano alle Regioni la competenza concorrente in materia di istruzione e formazione e la competenza esclusiva in materia di formazione professionale – FP) . Possiamo evidenziare i seguenti passaggi:

- a) Negli anni'90, insieme alla previsione dell'autonomia scolastica e alle norme sull'istruzione non statale, con l'Accordo sul lavoro del 1996 e il successivo Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione e quindi con la legge n. 144 del 1999 (che ha previsto tra l'altro l'obbligo formativo a 18 anni, da adempiere sia tramite percorsi scolastici che di formazione professionale) si sono poste le basi per un sistema formativo integrato tra scuola, formazione professionale e apprendistato – con una prima riforma anche delle strutture per l'istruzione degli adulti - per percorsi integrati tra istruzione professionale (di competenza statale) e formazione professionale (di competenza regionale) e per la formazione integrata superiore in cui si prevede una nuova offerta di formazione post-secondaria non universitaria (IFTS istituti di formazione tecnica superiore). Per questi percorsi viene prevista la possibilità di partecipazione di adulti con formazione carente, con la possibilità di riconoscimento delle competenze comunque acquisite : ad esempio nell'Accordo in Conferenza Unificata del 2 marzo 2000 (e nelle successive linee guida e direttive ministeriali) si indicava chiaramente la necessità di creare un sistema di formazione integrata tra scuole, formazione professionale e anche educazione non formale (entità che offrono percorsi educativi intenzionali ma che non appartengono al sistema scolastico né a quello della formazione professionale) anche per potenziare l'”educazione permanente degli adulti” con particolare riguardo alla loro alfabetizzazione funzionale. In quella fase con la legge n.388 del 2000 venne anche potenziata la formazione continua dei lavoratori attraverso la costituzione dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. Il tema dei percorsi integrati e dei connessi raccordi organici tra istruzione professionale e formazione professionale di competenza regionale venne ripreso nel decennio successivo fino ad un'apposita Intesa in Conferenza unificata il 16 dicembre 2010

- b) La legge n. 92 del 2012 ha introdotto il concetto e un sistema di apprendimento permanente da intendersi come ogni attività formativa, formale o non formale, ad ogni fase della vita volta a migliorare conoscenze, capacità e competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale. Inoltre sono state costituite reti territoriali per l'apprendimento permanente (con i compiti della presa in carico degli adulti, del sostegno alla costruzione dei percorsi di apprendimento, di certificare gli apprendimenti e di erogare servizi di orientamento) con il concorso di molti soggetti, nonché reti territoriali di servizio per il sistema di istruzione degli adulti con una seconda riforma delle strutture per l'istruzione degli adulti, che ha previsto l'istituzione dei Centri provinciali per l'Istruzione degli adulti (CPIA). I CPIA sono istituzioni scolastiche autonome che erogano presso la loro sede o presso sedi associate percorsi formativi di primo livello (per l'acquisizione di titoli di studio del primo ciclo- elementare e medio inferiore), percorsi di alfabetizzazione nella lingua italiana (abitualmente frequentati da stranieri) e quindi promuovono accordi di rete con istituti di istruzione superiore per l'erogazione presso di essi di percorsi di secondo livello (per l'acquisizione delle competenze per l'assolvimento dell'obbligo scolastico e per percorsi che conducono al conseguimento di diplomi di scuola secondaria superiore – istruzione tecnica, professionale e artistica). Inoltre i CPIA: attivano percorsi di potenziamento dell'offerta formativa per adulti in collaborazione con soggetti pubblici e privati; promuovono la stipula con l'adulto interessato di Patti di formazione individuale, con il supporto di apposite Commissioni, in cui si riconoscono crediti formativi e si certificano competenze comunque acquisite (sia con attività formali che non formali); svolgono attività di ricerca, sperimentazione e sviluppo nel campo dell'educazione degli adulti;
- c) Successivamente si è avviato un nuovo ciclo riformatore del sistema di istruzione di cui possiamo evidenziare i passaggi che riguardano la formazione degli adulti:
1. d.lgs n. 13 del 2013 (norme generali per la validazione degli apprendimenti non formali e informali e per gli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze comunque acquisite, istituzione del repertorio nazionale di titoli di istruzione e formazione);
 2. l'Accordo del 10 luglio 2014 tra Governo, Regioni e enti locali (per definire la governance multilivello nella formazione degli adulti);
 3. il decreto interministeriale del 30 giugno 2015 (quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualifiche stabilite a livello regionale e delle relative competenze, nel quadro del repertorio nazionale di titoli di istruzione e di formazione professionale);
 4. la legge n. 107 del 2015 (la "buona scuola"), che ha previsto un monitoraggio dei percorsi di istruzione degli adulti e una riforma del secondo ciclo di istruzione con il concorso anche di istituti di formazione accreditati nel sistema di formazione regionale (si prevede che adulti possano accedere all'istruzione tecnica superiore non solo con il diploma di scuola secondaria superiore ma anche con titoli regionali) e una riforma dell'istruzione professionale - IP. Quest'ultima riforma è stata attuata con il d.lgs n. 61 del 2017 con la revisione dei percorsi di istruzione professionale, con la previsione di raccordi con la formazione professionale regionale e con accordi operativi tra Regioni e uffici scolastici regionali. Sono quindi stati emanati sia il DM del 17 maggio 2018 (criteri per favorire il raccordo tra IP e FP e per la definizione di percorsi integrati con riconoscimento di crediti formativi) sia il DM 22 maggio 2018 n. 427 per i passaggi tra i diversi tipi di percorsi
 5. sono stati adottati sia il Piano nazionale di garanzia delle competenze della popolazione adulta (per il sostegno all'attività dei CPIA e delle attività di formazione degli adulti) che il Piano nazionale di attività per l'Innovazione dell'Istruzione degli adulti

In sostanza in questi ultimi 30 anni la formazione degli adulti ha trovato spazio nelle diverse riforme dell'istruzione, che hanno inteso trattarla sia direttamente sia all'interno di un'integrazione tra sistemi formativi, non solo tra IPe FP ma più in generale tra sistema formativo scolastico, di formazione professionale regionale che di educazione non formale, cercando di valorizzare le competenze comunque acquisite dall'adulto e un sistema di riconoscimento di titoli e di crediti formativi.

In relazione tuttavia alla situazione descritta all'inizio di questo testo ci sembra che tutte queste iniziative abbiano dato esiti insoddisfacenti. Solo per fare un esempio basti pensare che nel 2017 erano iscritti ai corsi effettuati o promossi dai CPIA (131 al 2018 sul territorio italiano) ca. 225000 adulti, per lo più stranieri (per i corsi di alfabetizzazione in lingua italiana) o giovani adulti pluribocciati.

E' d'altra parte significativo che nella bozza del Recovery Plan presentata dal precedente Governo non vi sia un obiettivo specifico che riguardi la formazione degli adulti ovvero il *longlife learning* (vi sono invece risorse sulla formazione continua sui luoghi di lavoro).

Ci sembra che all'origine di questo scacco vi siano sicuramente la scarsità di risorse finanziarie dedicate e ancora un'insufficiente integrazione tra diversi sistemi formativi (ad esempio quanto si sta cercando di fare in tema di integrazione tra IP e FP potrebbe essere replicato con maggiore impegno nella istruzione tecnica e artistica e occorrerebbe un maggiore riconoscimento delle competenze apprese presso associazioni e altre agenzie non formali, anche utilizzando la loro maggiore professionalizzazione in seguito alla nuova disciplina del terzo settore), ma occorre a monte una diversa volontà politica: occorre acquisire la consapevolezza che l'alfabetizzazione funzionale di una grande massa di adulti italiani è oggi più che mai necessaria non solo per far fronte a nuove sfide di trasformazione del sistema economico-sociale (indotte anche dalle tecnologie) ma anche come si diceva all'inizio per innalzare la qualità della nostra democrazia. Inoltre anche ulteriori alfabetizzazioni che sono state proposte (es alfabetizzazione digitale e finanziaria degli adulti) non possono conseguire risultati importanti senza progressi sostanziali e contestuali della literacy e della numeracy di molti adulti italiani.

3. Una terapia d'urto

Si presenta quindi una proposta che consiste in una terapia d'urto per aggredire questa grave malattia, un piano straordinario per l'istruzione degli adulti, da realizzare, ove rientri tra le finalità dello strumento, anche con risorse finanziarie del Recovery Plan.

Si tratta anzitutto di definire un obiettivo preciso e circoscritto, che affronti una parte del problema, nell'intento di assicurare un ritorno a medio termine per l'economia italiana: aumentare sensibilmente in 4 anni il numero di "giovani adulti" (tra 25 e 44 anni) che conseguono un diploma di scuola secondaria superiore (tecnico, professionale, artistico) anche acquisendo le competenze necessarie in un sistema integrato di istruzione, formazione e di educazione non formale. Al riguardo si può ritenere che il possesso del diploma di istruzione superiore rappresenti il livello minimo di alfabetizzazione funzionale sociale, civica e funzionale in relazione alla società di oggi e ai suoi futuri sviluppi.

Considerando che si tratta di ca. 4.150.000 persone si potrebbe:

- Adottare le opportune iniziative legislative e amministrative per costituire un sistema di istruzione, formazione e di educazione non formale realmente integrato che consenta agli adulti di acquisire le competenze necessarie per conseguire il livello di competenze corrispondente a diplomi di istruzione secondaria superiore tecnica, professionale e artistica con il concorso di istituzioni scolastiche, enti di formazione professionale, soggetti operanti nell'educazione non formale (spesso coincidenti con enti del terzo settore) e ove opportuno anche di altri soggetti (enti locali, università, enti di ricerca ecc.). Conseguentemente istituire un Fondo con il quale finanziare iniziative volte all'obiettivo prima indicato progettate e realizzate da reti territoriali integrate dei soggetti prima menzionati.
- Incentivare l'istruzione degli adulti prevedendo un premio in denaro per gli adulti che aderiscono (anche sotto forma di credito di imposta ben superiore al 100% delle spese sostenute, allo scopo

di raggiungere la cifra che viene ora indicata) di 2500 euro se si prende in considerazione tutta la platea o di 5000 euro se si intendono premiare i primi 2.075.000 adulti che si prenotano, da erogare per quote annuali fino al conseguimento del diploma (considerando che i percorsi di secondo livello durano tre anni sarebbero tre quote, per una spesa massima - ma quella effettiva sarà largamente inferiore in dipendenza dell'accoglienza della proposta – di ca 10 mld di euro in 4 anni in relazione al fatto che il primo anno prevede l'iscrizione e la messa a punto del sistema dell'offerta)

- Prevedere un'integrazione dell'offerta formativa con percorsi di alfabetizzazione civico-istituzionale (es conoscenza delle istituzioni della Repubblica e della struttura e del funzionamento di servizi pubblici essenziali) per dare risalto alla componente "civica" dell'apprendimento permanente, da realizzare con il concorso di soggetti pubblici e privati, anche del terzo settore
- Accompagnare il piano con una campagna informativa, di sensibilizzazione e di orientamento che raggiunga più adulti interessati possibile, con il concorso di associazioni e movimenti della società civile

Note

- Minlavoro e Miur "Implementazione in Italia della Raccomandazione al Consiglio Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità degli adulti" 2018
- Inapp "I low skilled in Italia: profilo degli adulti a rischio di esclusione sociale" 2017 Roma, research paper
- Sito del Miur (documentazione sull'istruzione degli adulti e sul sistema integrato di istruzione e formazione)
- Indire "Viaggio nell'istruzione degli adulti in Italia: alla scoperta di esigenze, problemi e soluzioni" 2018
- Piano Nazionale di ripresa e resilienza, versione approvata dal Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2021
- Istat "Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, prima diffusione dei dati definitivi 2018 e 2019"
- Istat "La partecipazione degli adulti ad attività formative" report, 2017
- Istat "Livelli di istruzione e ritorni occupazionali- anno 2019" report 22 luglio 2020
- Invalsi "Scoprire i CPIA: contesti, ambiti, processi. Dati dal Questionario CPIA Valu.E e dal Rapporto di autovalutazione" febbraio 2020
- "Salviamo l'Italia dall'ignoranza", intervista di Simonetta Fiori a Vittoria Gallina, la Repubblica, 20 aprile 2021