

MiUR
Ministero dell'Università e della Ricerca

L'Università per l'apprendimento permanente
Linee di Indirizzo
Napoli, 17 marzo 2007

1. Premesse

L'apprendimento permanente è destinato rapidamente a diventare un **compito istituzionale** dell'Università, a completamento della sua missione di soggetto fondamentale della ricerca e della formazione superiore rivolta ai giovani.

La **necessità sociale** del *lifelong learning*, - prevista da tempo nelle strategie europee e confermata recentemente dalle decisioni dell'Unione [1,2] - è sempre più evidente, sospinta dall'innovazione delle tecnologie, dal confronto e dalla competizione a scala locale, europea e globale. La domanda di questo tipo di formazione mostra del resto una tendenza dirompente alla crescita.

L'Italia si trova in difficoltà, più di quasi tutti gli altri paesi europei, per il raggiungimento degli **obiettivi di Lisbona** nell'ambito dell'apprendimento permanente [3]. La percentuale della popolazione adulta italiana (dai 25 ai 64 anni) che ha partecipato nel 2005 ad attività di apprendimento permanente è stata del 6,2%, a fronte di una media europea del 10,8%. L'obiettivo di Lisbona per la UE in questo campo è di raggiungere il 12,5% nel 2010. Le ragioni delle **nostre criticità** (relativamente all'apprendimento a livello superiore in età adulta) sono ben note, e hanno diverse ragioni, tra le quali in particolare:

- la rigidità dei sistemi formativi (Università, scuola, sistema della formazione professionale, etc.) non attrezzati adeguatamente e non orientati istituzionalmente per la formazione delle persone adulte;
- la bassa percentuale di persone con formazione universitaria, che è inferiore alla metà di quella dei paesi più sviluppati. In Italia abbiamo meno persone con istruzione superiore, e dunque meno capacità di iniziativa e di autoapprendimento, e minori possibilità di reazione dei sistemi e dei singoli di fronte al continuo cambiamento che caratterizza la società delle reti.

In una società in rapida evoluzione, la competitività di un paese è legata strettamente alle sue capacità di soddisfare i continui bisogni di apprendimento della popolazione adulta. Per questa ragione, il compito di affrontare in termini nuovi il ritardo dell'Italia in questo settore non è più rinviabile. Ed è un'impresa ardua e di dimensioni così ingenti da poter essere affrontata solo attraverso un crescente e graduale coinvolgimento delle Università.

Il Governo, le Regioni, i diversi attori istituzionali, economici e sociali dovranno intensificare la loro capacità di collaborare. A livello della formazione superiore, la chiave fondamentale del cambiamento è nelle mani delle Università che sono a loro volta chiamate a una graduale accettazione e legittimazione della nuova *mission*. Oggi il paese sta prendendo coscienza dei problemi connessi alla quantità di risorse richieste per lo sviluppo dell'Università di massa e per la formazione di ricercatori qualificati necessari alla competizione della società dell'innovazione. Occorre che vi sia la stessa consapevolezza riguardo al fatto che nella

formazione superiore di massa vanno ricomprese sempre di più la popolazione adulta e le sue esigenze di apprendimento continuo. E nello stesso tempo occorre essere consapevoli del fatto che in nessun paese europeo il *lifelong learning* universitario si è sviluppato spontaneamente. Il cambiamento di *mission* si è verificato solo in presenza di un chiaro indirizzo politico e di risorse adeguate da impiegare allo scopo.

2. L'azione istituzionale

Il Governo intende potenziare, stimolare e coordinare insieme alle Regioni le attività di formazione permanente, in un quadro regolato da una legge di principi, attualmente in via di elaborazione congiunta fra i diversi Ministeri. In questo ambito occorre dare vita ad un sistema coordinato ed efficace, nazionale e regionale, per l'apprendimento permanente a livello superiore.

Il sistema di formazione superiore per l'apprendimento permanente dovrà essere, seguendo le indicazioni dell'Unione:

- un sistema articolato socialmente e territorialmente, che risponda ad esigenze anche fortemente differenziate;
- un sistema incentivante le persone e le organizzazioni;
- un sistema multiattore, basato su una effettiva partnership fra i diversi sistemi formativi;
- un sistema integrato, monitorato e certificato, in cui sia possibile per le persone capitalizzare gli apprendimenti comunque acquisiti;
- un sistema innovativo nelle metodologie e nelle tecnologie.

A questo sistema dovrebbero concorrere le Università, le istituzioni scolastiche, le Scuole Superiori ed ogni altra istituzione o agenzia formativa, collegate da un sistema condiviso di promozione della qualità, di accreditamento e di certificazione delle competenze.

Il Governo intende sostenere il ruolo degli Atenei in questo nuovo compito di aiuto alle persone e alle organizzazioni per incrementare la loro competitività, attraverso la facilitazione all'accesso alla conoscenza per tutti. Ciò potrà avvenire attraverso la creazione e disseminazione della conoscenza e dell'innovazione, attraverso azioni orientate alla riforma di sistema, al rafforzamento del management nelle istituzioni di formazione superiore, e alla definizione di specifiche iniziative relativamente all'apprendimento permanente.

Secondo le indicazioni del nuovo Programma *Lifelong Learning* dell'Unione Europea, il Governo italiano dovrà sostenere con provvedimenti normativi e con politiche incentivanti le azioni delle Università che:

- sviluppano strategie di adeguamento dei percorsi formativi, rendendoli più capaci a rispondere alla domanda di apprendimento permanente proveniente dal mercato del lavoro, dai cittadini e dalla società in generale;
- sviluppano vere e proprie strategie di apprendimento permanente, collegando la formazione universitaria con l'offerta e la certificazione della formazione professionale. A questo fine occorre che esse configuri o contribuiscano a fondare Centri per l'apprendimento permanente della loro area di riferimento, sia in senso territoriale che tematico;

- sviluppino strategie attive di finanziamento, facendo incontrare i propri diversi profili istituzionali con la varietà di risorse finanziarie disponibili;
- adeguino la propria struttura interna, di governo e di gestione, per perseguire adeguatamente le loro priorità strategiche. Queste dovrebbero includere la partnership con altre istituzioni e con il mondo dell'impresa e del lavoro, nella logica della costruzione di un Sistema di formazione superiore per l'Apprendimento Permanente, di livello regionale e coordinato nazionalmente;
- aumentino la qualità della propria attività, la trasparenza e valutabilità, la capacità di attrazione.

Per sostenere la capacità delle Università di affrontare le maggiori criticità del sistema-paese in questo campo, occorre declinare le strategie europee sopra ricordate nella realtà italiana. In particolare occorre individuare, fra i molti possibili, gli obiettivi prioritari per il nostro paese a livello di formazione superiore degli adulti, che riguardino almeno cinque grandi settori:

- l'apprendimento permanente per le trasformazioni dell'economia e del lavoro
- l'apprendimento permanente per le professioni
- l'apprendimento permanente per la Pubblica Amministrazione
- l'apprendimento permanente per aumentare il numero dei laureati "adulti"
- l'apprendimento permanente per "convertire" i laureati "debolì".

Infine le università rispondono alla domanda generale di formazione individuale dei soggetti adulti e alle loro esigenze di crescita personale.

Nella nuova missione istituzionale, le Università possono contare sul notevole campo di esperienze maturate negli ultimi anni, soprattutto in seguito alla riforma degli ordinamenti didattici del 1999, che viene in questa fase rivista criticamente ma che rappresenta tuttora la base utile per impostare nuove strategie.

In particolare dovrà essere valutata complessivamente l'esperienza dei Master, che hanno comunque rappresentato una notevole innovazione del sistema universitario. Le esperienze di apprendimento permanente – sviluppate in molte Università anche attraverso Corsi di perfezionamento o moduli "brevi" di apprendimento certificati o anche non formali – mostrano che il sistema universitario è già in netta evoluzione nella direzione sopra ricordata, e che ci sono le basi utili per prevederne un rapido sviluppo.

3. Gli strumenti

Per passare dallo stadio attuale a una vera e propria azione di sistema, occorre coordinare tra loro diversi livelli di iniziativa e di investimento. In particolare il MiUR ritiene necessario un impegno congiunto con gli altri attori istituzionali, per realizzare:

- una legge di principi e un piano di azione nazionale finanziato sul bilancio statale
- accordi-quadro tra il MiUR, il sistema universitario e altri Ministeri e grandi istituzioni statali
- la sperimentazione di nuovi modelli di iniziativa e di organizzazione delle Università nel quadro di sistemi regionali per l'apprendimento permanente a livello superiore.

Per una legge di principi sull'apprendimento permanente

L'intervento del Governo, per predisporre il quale sono al lavoro congiuntamente il MiUR, il Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero del Lavoro e quello dell'Innovazione, in vista del confronto con le Regioni, ha lo scopo di fornire un *quadro normativo* e di indirizzo più definito e adeguato, e di istituire un Piano di azione nazionale, adeguatamente finanziato, definendone gli strumenti attuativi.

Gli accordi di sistema

Al fine di avvicinare la realizzazione degli obiettivi sopra ricordati, il MiUR intende attivarsi per la stipula di *accordi-quadro* con i Ministeri, volti a incentivare e organizzare l'offerta formativa delle Università in modo coerente con gli obiettivi di innovazione e di formazione delle risorse umane. *Accordi-quadro* verranno inoltre stabiliti con le Regioni, sulla base delle loro competenze in materia di formazione, di ricerca e di innovazione. Essi potranno prevedere il cofinanziamento da parte del MiUR di attività concordate con le Regioni, in riferimento alla valorizzazione dei territori, nel quadro di un necessario coordinamento nazionale. L'azione del MiUR sarà inoltre indirizzata ad accordi generali e specifici con le *parti sociali*, gli *ordini e le associazioni professionali*. L'attività di indirizzo del MiUR verrà coordinata con la CRUI, in coerenza con i ruoli da essa svolti per l'innovazione del sistema universitario.

I Centri per l'Apprendimento Permanente delle Università

Le Università saranno incentivate a intraprendere azioni relative alla nuova missione, e saranno valutate sulla base dei risultati. Un processo che implica innovazioni riguardo ai compiti istituzionali dei docenti, all'organizzazione della didattica, alle nuove professionalità del personale tecnico e amministrativo necessarie, al tutoring e alle stesse forme organizzative.

Le Università hanno già sviluppato diverse esperienze e modalità innovative in questa direzione. Una proposta da mettere in campo può essere quella di realizzare negli Atenei i CAP – Centri per l'Apprendimento Permanente.

I Centri dovranno organizzare i servizi per le persone e per le organizzazioni relativi a percorsi formativi articolati, su base individuale e/o sulla base delle esigenze delle organizzazioni per aiutare le persone nel loro sviluppo professionale. I Centri dovranno inoltre curare la formazione dei formatori necessari alla nuova tipologia di offerta didattica. Saranno i Centri a realizzare una effettiva partnership con il territorio, le organizzazioni professionali, le imprese.

I CAP e il sistema nazionale e regionale per l'apprendimento permanente

I Centri delle Università dovranno operare in un quadro regionale e nazionale. Esso richiede la realizzazione di un sistema di accreditamento e del riconoscimento degli apprendimenti, comunque acquisiti (formali, informali, non formali), con procedure di qualità e certificabili. Ciò potrà avvenire sulla base di Linee Guida nazionali, al fine di collegare queste funzioni al futuro **sistema nazionale di certificazione**. Questo definirà standard minimi di competenze e di certificazione, in una prospettiva di integrazione tra i diversi sistemi formativi (cfr. le strategie dell'Unione nell'ambito delle iniziative ECVET, Europass, Quadro Europeo delle Qualifiche EQF, ecc.); sarà compito delle Regioni coordinare e integrare l'offerta formativa in sistemi per l'apprendimento permanente, su base sia territoriale che tematica, aggregando le Università e gli altri attori del sistema.

Le attività fondamentali dei Centri per l'Apprendimento Permanente

Possono essere individuate almeno tre linee di azione, riguardo alle quali un Ateneo può sviluppare nuove iniziative che corrispondano alle richieste degli obiettivi sia comunitari che nazionali, e alle esigenze espresse da utenti reali e potenziali oltre che dal sistema produttivo e sociale.

- A) Una prima linea riguarda il *riconoscimento delle esperienze e competenze apprese in altri contesti* (prevalentemente l'apprendimento informale legato al lavoro). Questa linea porta a realizzare almeno due obiettivi: 1) il riconoscimento per l'abbreviazione di un percorso universitario per coloro che hanno maturato esperienze significative di tipo professionale in un ambito riconoscibile come affine (centrale o periferico) al percorso universitario richiesto; 2) lo sviluppo di percorsi di formazione universitaria più personalizzati e corrispondenti maggiormente alle capacità e competenze sia possedute che da sviluppare, attraverso una didattica più pertinente con le esigenze di tali studenti.
- B) Una seconda linea riguarda lo *sviluppo di corsi universitari* (sia corsi di laurea che corsi di formazione post laurea, come i Master, i perfezionamenti, i moduli certificati) *più flessibili* nella durata, nei contenuti e nelle metodologie, ad es. integrando metodologie in presenza con metodologie e-learning, per corrispondere a *percorsi più specializzati e alle esigenze di professionalizzazione di adulti lavoratori*. Occorre inoltre intraprendere azioni mirate per il rientro in percorsi di laurea di centinaia di migliaia di lavoratori che hanno abbandonato gli studi universitari prima di concluderli.
- C) Una terza linea riguarda la collaborazione con le organizzazioni pubbliche e private che necessitino di accrescere e sviluppare le competenze dei propri lavoratori e che attraverso forme specificatamente individuate (come ad esempio modelli di *Work Based Learning*) potrebbero essere coinvolte nello sviluppo di partnership con l'Università per creare *percorsi formativi capaci di qualificare i lavoratori adulti favorendo l'integrazione tra l'attività professionale e la formazione universitaria*. Si tratta di sviluppare l'integrazione e la co-progettazione tra imprese e Università, per costruire percorsi formativi capaci di migliorare le competenze dei lavoratori e di qualificare meglio le risorse umane, ma anche di valorizzare le competenze possedute e arricchire il sistema universitario di esperienze professionali significative. In una logica di mutuo sviluppo, una progettualità congiunta fondata sulle esigenze reciproche, non può che apportare qualità e qualificazione per potenziare e sviluppare le professionalità.

4. L'e-Learning

Le metodologie di e-Learning potranno trovare nell'offerta formativa per l'apprendimento permanente un ruolo fondamentale, potendo esplicare in pieno le proprie potenzialità.

Gli ultimi anni hanno visto svilupparsi nel nostro Paese esperienze di e-learning significative ma non sempre soddisfacenti (l'esperienza in corso delle attuali "università telematiche", ad esempio, non sembra contribuire ad un atteggiamento favorevole). Malgrado ciò si espande positivamente l'esperienza di modelli formativi basati sull'uso, almeno parziale, dell'e-learning a supporto del processo formativo. Nella situazione attuale, si tratta in buona parte di esperienze nate in modo spontaneo e su base volontaristica, non commissionate (e quindi spesso prive di obiettivi ben definiti) né coordinate (a volte neppure all'interno di una stessa istituzione). Il sistema è maturo per un salto di qualità, basato sul confronto fra queste

esperienze, che inizia a funzionare come motore di innovazione a livello delle comunità degli addetti. Le Università, infatti, si stanno dotando di centri di progettazione e sviluppo; le istituzioni della formazione manageriale hanno analizzato modelli e realizzato programmi; le associazioni scientifiche organizzano convegni, e si è sviluppato il campo delle ricerche e delle pubblicazioni sull'e-learning.

Ciò che ancora manca è un progetto di sviluppo dell'e-learning su base nazionale. Gli studi nelle varie realtà europee sullo stato dell'e-learning e sui modelli di alta formazione supportati dall'innovazione tecnologica – in aumento negli ultimi anni grazie ai progetti UE e alle iniziative nazionali – raccomandano che vi sia *un'azione forte di indirizzo da parte delle istituzioni*.

Il MiUR intende da un lato regolare, di concerto con il Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella P.A., attraverso uno strumento normativo previsto dalla legge 286/2006, l'accreditamento dei corsi universitari on line secondo nuovi standard qualitativi; dall'altro intende incentivare le Università a sviluppare questo settore di attività, e sottoporre a valutazione i risultati. Occorre perciò attuare, in connessione con lo sviluppo dell'apprendimento permanente che è terreno privilegiato per l'e-learning rivolto a lavoratori adulti, un'azione di indirizzo e di sostegno delle attività gestite da Università, Istituzioni di formazione, Pubblica Amministrazione e altri soggetti, con lo scopo di indirizzare gli interventi nel settore, aggregare e coordinare le esperienze in atto, diffondere l'innovazione nel settore della formazione.

5. Le risorse per l'apprendimento permanente

L'Unione Europea individua nel *Lifelong Learning* uno strumento essenziale per sviluppare la società della conoscenza. Dal punto di vista delle risorse, il sistema di apprendimento permanente per svilupparsi dovrà quindi poter contare su risorse ingenti sia nazionali che europee. Nello stesso tempo, l'apprendimento permanente sarà sempre più avvertito dalle persone come un compito e un investimento sulle capacità individuali, necessario e allo stesso tempo facilitato dalle istituzioni. Per questo, il sistema si alimenterà anche in ragione dell'investimento che le singole persone decideranno di rivolgere verso la loro formazione nell'arco della vita, come già accade in tutti i paesi sviluppati e come accade anche in Italia in misura già notevole per la formazione continua nelle imprese e le professioni (formazione continua, Fondi Interprofessionali, formazione per alcune categorie professionali ecc.).

Per quanto riguarda le Università, già per il triennio 2007-2009 il MiUR richiederà di individuare e certificare le azioni attraverso una relazione annuale relativamente alla previsione per l'anno accademico successivo. Sarà richiesto un rendiconto e una valutazione interna delle attività svolte nell'anno accademico precedente, e si procederà al conferimento dei dati a una apposita sezione dell'anagrafe dell'offerta formativa. I programmi e le attività intrapresi saranno oggetto di valutazione nazionale attraverso l'ANVUR (Agenzia nazionale per la valutazione università e ricerca). Sulla base di queste valutazioni verranno assegnate le risorse nazionali.

RIFERIMENTI

1. Commissione delle Comunità Europee – Educazione degli adulti: non è mai troppo tardi per apprendere. (Bruxelles, 23.11.2006 -COM(2006)614).
2. DECISIONE N. 1720/2006/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce un programma di azione nel campo dell'apprendimento permanente. (24.11.2006, L. 327-45-78)
3. Commission of the European Communities, 2006. PROGRESS TOWARDS THE LISBON OBJECTIVES IN EDUCATION AND TRAINING – Report based on indicators and benchmarks. Report 2006. (Brussels, 16.5.2006 – SEC(2006) 639).