

1. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PRIMO TRIENNIO DI PROGRAMMAZIONE
--

1.1 Principali elementi dell'analisi delle disparità e dei punti di forza e debolezza

1.1.1. Evoluzione delle principali variabili del contesto di riferimento

L'impegno del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, anche a seguito delle priorità definite a livello comunitario, si colloca all'interno di un processo evolutivo contraddistinto da rilevanti modifiche, in particolare per quanto concerne il quadro normativo, delle politiche nazionali e il complessivo riassetto organizzativo della pubblica amministrazione, tuttora in evoluzione che investe anche i sistemi di istruzione e formazione.

Questo processo, definito nelle sue linee essenziali, dalle leggi 59/97, 30/03 (Legge Biagi) e 53/03 (Legge Moratti) e dalla modifica del Titolo V della Costituzione (Legge 3/2001), delinea un nuovo impianto e una nuova articolazione del sistema scolastico e formativo.

All'interno di questo generale contesto di riforma risaltano alcuni punti di forza e fattori di criticità e debolezza del sistema scolastico, in particolare nelle aree del Mezzogiorno, che permettono di delineare in maniera pertinente il quadro degli obiettivi e degli interventi che contribuiscono a creare le condizioni dello sviluppo migliorando, in particolare, le condizioni di vita e di contesto sociale ed economico e ambientale, promuovendo l'occupabilità e riducendo il disagio sociale.

In particolare, alla definizione del quadro di riferimento per le politiche dell'istruzione concorrono:

- la struttura e le dinamiche del mercato del lavoro;
- i livelli di istruzione e le tendenze evolutive;
- le innovazioni introdotte nel sistema scolastico, le politiche di decentramento e le strategie nazionali per lo sviluppo dell'occupazione.

1.1.1. a) La struttura e le dinamiche del mercato del lavoro

In linea con quanto verificatosi negli ultimi anni del decennio precedente, nel corso del primo triennio dell'attuale programmazione dei fondi strutturali si è registrato un aumento dell'occupazione su tutto il territorio nazionale, anche se nell'anno appena trascorso la tendenza alla crescita ha subito un rallentamento.

Differenze si riscontrano, però, rispetto alle diverse aree del territorio italiano. Il tasso di occupazione in età lavorativa, che ha registrato una crescita di 3,5 punti percentuali dal 1999 al 2003, nelle Regioni comprese nell'Ob.3 è cresciuto di quasi 4

punti percentuali, nelle Regioni comprese nell'Ob.1 ha registrato una crescita di 2,7 punti percentuali rimanendo ad un livello del 43,3 %; oltre diciannove punti percentuali al di sotto del valore delle Regioni Ob.3 (62,4%) e non in linea con la Strategia Europea per l'occupazione. Quest'ultima ha, infatti, fissato al 70 % il target del tasso di occupazione nel 2010, mentre le proiezioni sul lungo periodo per le Regioni meridionali del Paese si assestano intorno ad un valore di poco superiore al 50%, a fronte di un tasso di occupazione italiano per il quale, fermo restando il ritmo di crescita degli ultimi anni, si può prevedere, alla data indicata, un valore di poco inferiore al 65%.

Tasso di occupazione per genere e area obiettivo dal 1999 al 2003

	Maschi			Femmine			Totale		
	Ob. 3	Ob.1	Totale	Ob. 3	Ob.1	Totale	Ob. 3	Ob.1	Totale
1999	71,0	58,1	66,7	45,9	23,4	38,3	58,5	40,6	52,5
2000	71,8	58,9	67,5	47,6	23,9	39,6	59,7	41,3	53,5
2001	72,3	59,7	68,1	49,2	25,3	41,1	60,8	42,3	54,6
2002	72,8	60,7	68,8	50,2	26,1	42,0	61,6	43,2	55,4
2003	73,5	60,9	69,3	51,2	26,1	42,7	62,4	43,3	56,0

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat, RTFL, 1999-2003

I divari fra il Meridione e le aree del Centro-Nord si accentuano specialmente per i giovani e le donne. Nel 2002 il tasso di disoccupazione giovanile è infatti quasi doppio rispetto alla media nazionale (48,5% rispetto al 27,1%), il tasso di occupazione femminile è pari al 26,1% contro il 51,2% del Centro-Nord. Al contempo, nel Mezzogiorno il tasso di occupazione degli anziani risulta più elevato di quello registrato nelle aree centro-settentrionali, in relazione alla forte presenza di occupati agricoli che si registra in questo contesto territoriale fra gli anziani.

La complessiva tendenza positiva del mercato del lavoro, in particolare tra il 1999 e il 2003, è indicata anche dall'andamento della disoccupazione. Il tasso di disoccupazione è infatti sensibilmente diminuito in tale periodo, raggiungendo l'8,8% a livello nazionale. Anche in questo caso, è notevole il divario territoriale con le Regioni dell'Ob. 1 che manifestano una condizione di diffuso disagio con il tasso di disoccupazione che raggiunge un valore pari al 18.8 %.

I dati a disposizione confermano, quindi, la criticità della situazione del mercato del lavoro locale nel Mezzogiorno, incapace di assorbire risorse umane secondo gli stessi standard presenti nel resto del Paese. Se si considera, però, la relazione fra titolo di studio e mercato del lavoro, il tasso di disoccupazione (calcolato sulla sola forza di lavoro senza prendere in considerazione la popolazione inattiva), mostri generalmente una diminuzione al crescere del livello di istruzione.

E' ormai noto come nelle Regioni del Mezzogiorno, le minori opportunità di inserimento occupazionale e la permanenza nella condizione di disoccupazione sensibilmente più elevata rispetto al resto del Paese, abbiano generato, spesso, un aumento degli anni di formazione, producendo così un effetto di over-education. Negli anni tra il 1999 e il 2002, questo fenomeno si è ridimensionato e le Regioni Ob.1 hanno recuperato il gap tra livello formativo richiesto dal sistema produttivo e livello dell'offerta – eliminando in buona parte il mismatch dovuto proprio a over-education.

Il livello di istruzione e di formazione continua ad essere una delle determinanti principali rispetto alle possibilità di occupazione. .

Infatti, complessivamente nel Paese la popolazione adulta in possesso di laurea o di specializzazione post laurea è vicina alla piena occupazione, anche se le Regioni del Mezzogiorno continuano a presentare un divario strutturale rispetto alle altre aree raggiungendo, per i titoli di studio più elevati, valori tra il 77 e l'88 %.

Per quanto riguarda l'offerta di lavoro, i dati nazionali hanno evidenziato una crescita legata soprattutto alle piccole imprese, mentre le grandi imprese non solo non si sono espanse ma hanno continuato a perdere occupazione, soprattutto quelle con più di 500 dipendenti.

I servizi svolgono un ruolo di traino a livello occupazionale, soprattutto il settore del turismo, del commercio e dei servizi alla persona, mentre si registra un rallentamento del settore dell'informatica e delle telecomunicazioni, in relazione agli anni 2002-2003.

Dal punto di vista delle risorse umane, è emersa l'esigenza delle imprese di avere personale con maggiore livello di qualificazione, più formato e soprattutto diversamente formato rispetto al passato, e quindi anche rispetto alla tipologia di offerta del sistema formativo.

Le imprese trovano, infatti, difficoltà a reperire la figura professionale di cui hanno necessità, difficoltà che nel 2003 si è concretizzata, a livello di media nazionale, nel 41% dei casi (nel 1999 lo stesso indice di difficoltà si attestava sul 34,6%). Le maggiori criticità si sono rilevate in alcune attività industriali e, in relazione al terziario, nei servizi alla persona.

Accanto a questa criticità crescente di reperimento della opportuna figura professionale, è presente una sempre maggiore necessità di fornire alle risorse inserite nell'organico una formazione ulteriore.

Inoltre, se nei primi tre anni dell'attuale programmazione il numero di persone esplicitamente ricercate dalle aziende con il titolo di studio di laurea o diploma è rimasta sostanzialmente stabile, è cresciuta progressivamente la necessità di personale che abbia già maturato un'esperienza lavorativa nella professione o nel settore specifico, e ciò vale nei 2/3 dei casi di richiesta di personale.

In relazione al titolo di studio, le imprese di servizi, soprattutto nel Nord-Ovest, hanno espresso la domanda di una più alta formazione chiedendo personale in possesso della laurea più consistentemente degli altri settori.

Da notare che l'esigenza di esperienza pregressa e di formazione ulteriore all'ingresso in azienda, che le imprese manifestano, aumenta in relazione alla richiesta di soggetti con livelli di istruzione più alti.

Nel Mezzogiorno, rispetto alla media del Paese, è più bassa sia la richiesta di personale con un livello di istruzione alto (diplomati-laureati), sia l'erogazione da parte delle imprese di specifica formazione aggiuntiva.

In quest'area, infatti, i fabbisogni professionali sono legati a impieghi non qualificati, prevalentemente legati a settori ed alta intensità di lavoro, a basso valore aggiunto per addetto e a scarsa innovazione.

1.1.1. b) I livelli di istruzione e le tendenze evolutive

I livelli di istruzione della popolazione italiana mostrano un Paese in cui circa il 60% della popolazione non va oltre l'acquisizione della licenza media, un terzo ha un diploma di scuola secondaria superiore e il 7,7% possiede una laurea.

Rispetto alla dislocazione territoriale, nelle Regioni Ob.3 la percentuale più consistente è rappresentata dai possessori di un titolo di scuola secondaria superiore, in quelle dell'Ob. 1 è relativa ai possessori della licenza media. Nell'Ob. 3 quanti hanno un titolo di scuola secondaria superiore sono complessivamente il 32,6% della popolazione, nell'Ob. 1 la percentuale scende al 29,3%.

Per quanto riguarda la disaggregazione per genere, la componente maschile presenta livelli di istruzione superiori rispetto a quella femminile. La differenza maggiore si riscontra rispetto alla licenza media, conseguita dal 36,3% dei maschi contro il 30,0% delle femmine, riducendosi con il conseguimento di titoli superiori (lo scarto si riduce al 2,6% per il titolo di s.s.s. e allo 0,8% per la laurea). Questa tendenza è confermata sia nelle Regioni Ob. 1 che in quelle Ob. 3 come mostra la tabella seguente.

Distribuzione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana (a) nel 2003 per genere

	Ob 1			Ob. 3			Intero territorio		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T
<i>Popolazione per titolo di studio</i>									
- senza titolo e con licenza elementare	24,2	34,0	29,3	22,1	31,8	27,1	22,8	32,5	27,9
- con licenza media	38,3	31,4	34,7	35,2	29,2	32,1	36,3	30,0	33,0
- con titolo di studio di s.s.s.	30,5	28,1	29,3	34,0	31,3	32,6	32,8	30,2	31,4
- con laurea	7,0	6,5	6,7	8,7	7,8	8,2	8,1	7,3	7,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Popolazione di 15 anni e oltre

Fonte: elaborazione MIUR su dati Istat

Se limitiamo l'analisi alle sole generazioni più giovani, in Italia la scuola materna, elementare e media coinvolgono ormai l'intera popolazione, senza sostanziali differenze sul territorio nazionale. Anche per gli altri livelli di istruzione e formazione i tassi di scolarizzazione e successo scolastico si stanno allineando con quelli degli altri Paesi occidentali, pur restando differenze strutturali nei differenti sistemi educativi e formativi.

La crescente partecipazione e il miglioramento dei tassi di conseguimento dei vari titoli di studio sono evidenziati nella tabella seguente.

Evoluzione degli indicatori di scolarizzazione

<i>Indicatori</i>	<i>1990/91</i>	<i>1998/99</i>	<i>1999/00</i>	<i>2000/01 (m)</i>	<i>2001/02 (m)</i>	<i>2002/03 (m)</i>
Licenziati di scuola media x 100 coetanei (a)	99,0	97,5	98,3	98,8	98,7	n.d
Tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore (b)	85,9	93,2	95,5	100,5	101,0	99,6
Tasso di scolarità scuola secondaria superiore (c)	68,3	82,2	84,1	86,0	88,9	91,1
Tasso di qualifica (d)	11,2	13,2	12,1	12,6	14,4	n.d
Tasso di maturità (e)	51,7	70,8	70,5	72,7	76,4	n.d
Tasso di passaggio all'università (b)	71,3	64,5	63,2	66,5	70,3	74,6
Immatricolati per 100 coetanei (f)	35,6	44,0	43,2	45,6	51,6	55,7
Tasso di iscrizione all'università (g)	30,6	44,9	47,6	49,6	51,7	55,8
Tasso di diploma universitario (h)	\\	1,8	2,5	2,8	2,0	n.d
Tasso di laurea (i)	9,4	15,7	16,9	18,2	20,0	n.d
Tasso di laureati a 7 anni dall'immatricolazione	n.d.	41,4	41,6	45,2	51,7	n.d
Tasso di partecipazione alla F.p. iniziale (l)	21,0	17,2	20,6	25,4	26,0	n.d

Legenda:

(a) Licenziati su giovani 14enni.

(b) L'anno scolastico/accademico indicato nella testata della relativa colonna è l'anno di arrivo

(c) Frequentanti in totale su giovani 14 15 16 17 18enni

(d) Qualificati degli istituti professionali su media giovani 16 17enni

(e) Maturi su giovani 19enni

(f) Immatricolati in totale su media giovani 19 20 21enni

(g) Iscritti in totale su giovani 19 20 21 22 23enni

(h) Diplomati ai corsi di diploma universitario o alle Sdfs su media giovani 21-23enni

(i) Laureati su media popolazione 24-30enne

(l) Iscritti ai corsi di primo e secondo livello su giovani 15-24enni in cerca di occupazione

(m) Scuola secondaria superiore: dati provvisori del Miur

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat e Miur

Consolidata è la scelta di proseguire gli studi nella scuola secondaria superiore, fenomeno che ha interessato tutto il Paese e in particolare il Mezzogiorno che però non è ancora riuscito a colmare lo svantaggio iniziale.

Come anticipato, in aumento è non solo la percentuale degli iscritti alla scuola secondaria superiore (il 91,1% della popolazione 14-18enne), ma anche il tasso di successo scolastico; infatti, nell'anno scolastico 2001-02 si è stimato che i maturi sono il 76,4% della popolazione diciannovenne, di cui il 55,5% ha studiato nella filiera tecnica e professionale, il 31,8% nei licei, il 9,0% nei licei e negli istituti psicopedagogici ed il restante 3,6% nella filiera dell'istruzione artistica.

L'accesso generalizzato alla scuola secondaria superiore non è tuttavia garanzia della permanenza nel sistema scolastico fino alla conclusione del percorso di studi intrapreso. In questo grado di istruzione permane, infatti, consistente il problema dell'abbandono scolastico che si concretizza soprattutto nel primo biennio ed è più frequente nelle filiere professionalizzanti.

Dal 2000-'01, in virtù della riforma dei cicli di studio universitari, si è verificata anche la ripresa del tasso di passaggio all'università, che nel 2002-'03 ha superato i valori dell'inizio degli anni novanta per posizionarsi al più alto livello mai raggiunto (74,6%). E' cresciuto anche il tasso di iscrizione universitaria (55,8% nell'ultimo anno accademico) e il numero dei laureati, oltre 165.000 nel 2002, ovvero il 20,0% del valore medio della popolazione 24-30enne. Le lauree sono state conseguite nel 38,3% dei casi

in materie umanistico-letterarie, nel 36,3% in discipline tecnico-scientifiche nel restante 25,4% in corsi inerenti materie scientifico-sociali ed economiche

Analizzando i dati disponibili per il 2002, emerge che il 57,3% degli iscritti alla scuola secondaria superiore è collocato nelle Regioni dell'Ob. 3 ed il restante 42,7% in quelle dell'Ob. 1. Tale divario è da imputarsi per lo più alla maggiore numerosità della popolazione nelle aree Ob. 3. Infatti, i dati di scolarità delle due aree sono pressoché simili: nelle Regioni dell'Ob. 3 il tasso di scolarità è pari al 89,5%, in quelle dell'Ob. 1 raggiunge l'87,0% dei giovani compresi fra 14 e 18 anni di età.

Minore nel Mezzogiorno risulta il tasso di successo scolastico: il numero di maturi nelle aree del Centro-Nord è pari al 74,6% dei 19enni residenti a fronte del 70,1% nelle Regioni dell'Ob. 1.

Per quanto attiene alle lauree, il 72,2% delle lauree conseguite nel 2002 è stato rilasciato in sedi universitarie presenti nell'Ob. 3. Questa consistente disparità fra le aree dei due diversi obiettivi è da imputarsi anche alla ormai diffusa prassi da parte degli studenti meridionali di iscriversi in Atenei dislocati nel Centro-Nord.

Anche in relazione alle attività di formazione professionale regionale si rileva una crescita della partecipazione dei giovani, come testimoniato dal tasso di partecipazione alle attività di formazione iniziale in rapporto ai giovani 15-24enni in cerca di occupazione, passato nell'arco di un triennio dal 20,6% al 26,0%.

Differenze consistenti si registrano tuttavia a livello territoriale. Infatti, nel 2001-02, ultimo anno formativo per cui sono disponibili i dati, nelle Regioni dell'Ob. 3 i partecipanti a corsi di formazione di base o a corsi di secondo livello hanno rappresentato oltre la metà dei giovani 15-24enni in cerca di occupazione, mentre nelle Regioni dell'Ob. 1 i valori sono consistentemente più contenuti (12,8%).

Tasso di partecipazione alla formazione professionale iniziale (a) per Obiettivo nell'ultimo triennio

Area	Anno formativo		
	1999-00	2000-01	2001-02
Ob.3	42,9	48,4	52,3
Ob.1	9,2	14,4	12,8
<i>Totale</i>	<i>20,6</i>	<i>25,4</i>	<i>26,0</i>

(a) Iscritti ai corsi di primo e secondo livello su giovani 15-24enni in cerca di occupazione
Fonte: elaborazioni Isfol su dati di Regioni, Province Autonome ed Istat

A fronte del quadro delineato, il sistema scolastico del Mezzogiorno, se da un lato riflette ancora le caratteristiche culturali di arretratezza, di minore efficienza e di squilibrio rispetto alle condizioni medie del Paese, dall'altro si caratterizza positivamente per la minore gravità di quelle caratteristiche rispetto alla generale condizione socioeconomica dell'area, e per le potenzialità di efficace risposta positiva agli interventi innovatori immessi nel sistema scolastico stesso.

Nonostante le giovani generazioni siano più qualificate di quelle che le hanno precedute, l'Italia non è ancora in grado complessivamente di colmare il gap formativo accumulato nei confronti degli altri Paesi economicamente più avanzati. Ciò è particolarmente evidente quando si esamina la popolazione nel suo insieme in base al titolo di studio conseguito.

Distribuzione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana (a).

	1981	1991	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Popolazione per titolo di studio</i>							
- senza titolo e con licenza elementare	55,6	39,9	32,4	31,7	30,9	30,0	27,9
- con licenza media	28,6	35,3	32,6	32,6	32,8	32,9	33,0
- con titolo di studio di s. s. s.	12,9	20,6	28,3	28,8	29,1	29,6	31,4
- con laurea	2,9	4,2	6,7	6,9	7,2	7,5	7,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Forze di lavoro per titolo di studio</i>							
- senza titolo e con licenza elementare	48,5	24,8	13,6	12,8	12,0	11,2	10,1
- con licenza media	30,1	40,1	36,5	36,1	36,0	36,0	35,1
- con titolo di studio di s. s. s.	16,5	28,0	38,8	39,7	40,1	40,5	42,3
- con laurea	4,9	7,1	11,1	11,4	11,9	12,3	12,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Popolazione di 15 anni e oltre

Fonte: elaborazioni MIUR su dati Istat

I dati riportati in tabella evidenziano come, ancora nel 2003, circa tre italiani su dieci hanno al massimo la licenza di scuola elementare. E' pur vero che sono stati compiuti dei consistenti progressi, perché nel 1991 questa percentuale era più alta di oltre dieci punti percentuali e, nel 1981, addirittura di 27 punti percentuali. Analogamente, nel 2003 gli italiani in possesso di almeno un titolo di scuola secondaria superiore erano 31,4% della popolazione con più di 15 anni di età, mentre nel 1991 la percentuale era ferma al 20,6%. I possessori di un titolo universitario sono passati dal 4,2% registrato all'inizio degli anni novanta al 7,7% nel 2003.

Anche i livelli di istruzione per le sole forze lavoro sono indicativi dei progressi sostenuti. Dal 1991, infatti, coloro che non hanno nessun titolo di studio e i possessori della sola licenza elementare sono passati dal 24,8% al 10,1%, mentre è consistentemente aumentata la percentuale dei diplomati (dal 28,0% al 42,3%) e dei laureati (dal 7,1% al 12,5%).

Progressi consistenti sono, in particolare, legati ai livelli di istruzione che caratterizzano le donne: nel 2003 la percentuale di coloro che non hanno un titolo di studio o posseggono la sola licenza elementare è inferiore al valore relativo a tutte le forze di lavoro (8,7% rispetto al 10,1%); superiore ai valori complessivi è la percentuale delle diplomate (47,0% rispetto al 42,3%) che negli ultimi due anni ha subito un incremento di circa due punti. Inoltre, se la percentuale di laureate sull'intera popolazione di oltre 15 anni è inferiore a quella nazionale, i livelli di istruzione per le sole forze lavoro evidenziano una percentuale di laureate pari al 15,1%, superiore al valore relativo alle forze di lavoro nel loro complesso (12,5%). Tale percentuale ha subito negli ultimi tre anni un incremento di due punti mentre per la componente maschile della popolazione tale incremento è pari allo 0,3%.

Distribuzione percentuale dei livelli di istruzione delle forze di lavoro (a) nel 2001-2003 per genere

<i>Forze di lavoro per titolo di studio</i>	2001		2002		2003		
	M	F	M	F	M	F	T
- senza titolo e con licenza elementare	13,0	10,4	12,2	9,7	11,0	8,7	10,1
- con licenza media	39,8	30,1	39,9	30,1	39,0	29,2	35,1
- con titolo di studio di s.s.s.	36,7	45,4	37,2	45,5	39,3	47,0	42,3
- con laurea	10,5	14,1	10,7	14,7	10,8	15,1	12,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a) Popolazione di 15 anni e oltre

Fonte: elaborazione MIUR su dati Istat

I dati fin qui evidenziati testimoniano che l'Italia, sta sostenendo da anni uno sforzo per elevare i livelli di istruzione della popolazione e questo impegno sta iniziando a produrre risultati tangibili.

Ciò non significa, però, che il Paese si possa considerare certamente in grado di raggiungere gli obiettivi fissati a livello europeo per il 2010; semmai, si può affermare che, pure se molto si deve fare per rispettare i parametri europei, l'Italia ha già avviato un processo che negli anni ha portato, soprattutto nel caso dei giovani, a ridurre quando non ad annullare il consistente ritardo rispetto agli altri paesi

Questo processo in alcuni casi sembra funzionale a soddisfare i parametri decisi in sede comunitaria, come ad esempio, nel caso delle politiche formative rivolte alle fasce più giovani della popolazione. Infatti, se si considera la dispersione scolastica, il tasso di abbandono nel 2002 si è attestato al 24,3% a fronte del 38% di inizio anni novanta; se la riduzione del fenomeno proseguirà con questi ritmi, si ipotizza per il 2010 un tasso di abbandono al di sotto del 10%. Incoraggiante sembra anche essere il dato relativo al completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore da parte della popolazione 22enne: questo si è attestato al 72,9% nel 2002, anche se sembra difficile che nel 2010 il tasso di istruzione secondaria superiore possa centrare l'85% indicato dal Consiglio europeo¹. Analogamente, in maniera molto sostenuta (e con un'incidenza femminile tra le più elevate del continente) stanno aumentando i laureati in discipline matematiche, scientifiche ed ingegneristiche: nel 2002 questi erano 6,1 ogni 1000 cittadini residenti in età fra 20 e 29 anni.

Rispetto ad altri ambiti, invece, si evidenziano maggiori criticità, come nel caso dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita; in Italia, infatti, nel 2002 è stato coinvolto il 4,6% della popolazione 25-64enne, a fronte dell'8,5% registrato mediamente nella Unione Europea. Tale divario, se si vuole conseguire il parametro fissato al 12,5% per il 2010, impone un deciso intervento strutturale sostenuto da un più adeguato sistema di rilevazione dei dati relativi alla formazione continua.

Le tecnologie didattiche e lo sviluppo della società dell'informazione

L'adeguamento delle competenze scientifiche e tecnologiche sia, alle prospettive generali della crescita economica e culturale a livello nazionale e comunitario che alla continua mutazione della produzione e del mercato del lavoro, costituisce uno dei temi centrali delle politiche dello sviluppo.

All'interno del sistema dell'istruzione appare permanere- in modo particolare per il Mezzogiorno - il divario tradizionale fra percorsi di tipo "umanistico" e percorsi di tipo "scientifico - tecnologico". A ciò va aggiunto che nei licei sono ancora scarse o insufficienti le dotazioni tecnologiche, che l'insegnamento scientifico, tranne che in una parte degli Istituti tecnici e professionali, non sempre fa riferimento ad applicazioni e attività sperimentali e che la formazione dei docenti è spesso carente sul piano metodologico, in particolare per quanto attiene l'utilizzo delle tecnologie informatiche, telematiche e multimediali nella pratica didattica.

¹ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio del 5 maggio 2003 in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione (parametri di riferimento)*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 7/06/2003

In sintesi, gli elementi di criticità sono individuabili in:

- squilibrio fra formazione di tipo umanistico e formazione di tipo scientifico;
- persistente carenza di infrastrutture tecniche di rete;
- non adeguata formazione dei docenti nell'uso didattico delle tecnologie;
- limitato sviluppo del sistema di formazione a distanza;
- uso non consapevole, da parte dei e delle giovani, della cultura e delle tecnologie della società della conoscenza e dell'informazione.

Allo sviluppo della cultura scientifica e tecnologica contribuiscono, notevolmente, sia la sussistenza di adeguate dotazioni tecnologiche presso le istituzioni scolastiche che una corrispondente formazione dei docenti, rispetto ai diversi settori formativi e riferita all'uso di nuovi strumenti e linguaggi della comunicazione.

In quest'ottica, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha avviato, già dal 1996, un insieme di iniziative finalizzate a promuovere lo sviluppo della Società dell'informazione, da un lato, con la messa a punto di progetti nazionali e, dall'altro, con interventi finanziati dal precedente e dall'attuale Programma Operativo.

Con l'obiettivo di promuovere nelle scuole la cultura della multimedialità e di migliorare la professionalità dei docenti, è stato realizzato negli anni 1997-'00 il Programma nazionale di Sviluppo delle Tecnologie Didattiche (PSTD) che ha interessato tutto il sistema scolastico, prevedendo due tipologie di intervento:

- 1) il programma A, che ha fornito, ad uso dei docenti, due postazioni telematiche per scuola e un corso di prima alfabetizzazione;
- 2) il programma B, che ha finanziato un laboratorio multimediale per ogni scuola – mediamente 10 postazioni tecnologiche multimediali - con possibilità di un collegamento ad Internet.

Dall'anno scolastico 2000-2003, il MIUR ha promosso un consistente e capillare piano di formazione a distanza, FOR TIC, relativo alla formazione degli insegnanti sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il piano, **articolato per temi e destinatari**, prevede un mix di attività corsuali (tre) in presenza e di autogestione assistita da tutors, basata su servizi e strumenti messi a disposizione in rete:

- un percorso di base rivolto ai docenti con scarsa o nessuna competenza nell'uso delle TIC, che dovrebbe coinvolgere 160.000 docenti. Gli obiettivi formativi comprendono competenze di base e competenze di uso didattico delle TIC;
- un percorso formativo volto a formare il docente "consulente" esperto nelle metodologie e nelle risorse didattiche offerte dalle TIC, che dovrebbe coinvolgere 13.500 docenti con competenze informatiche di base;
- un percorso orientato alla formazione di una figura di docente "responsabile" delle infrastrutture tecnologiche della scuola o di reti di scuole, che dovrebbe coinvolgere 4.500 docenti con una discreta familiarità con le funzioni informatiche di base.

Gli interventi realizzati con il PO 1994-1999 hanno riguardato:

- per le tecnologie di settore (laboratori), l'88% delle sedi di istituti professionali e tecnici;
- per le postazioni di collegamento a internet, il 40% delle sedi di istituti professionali e tecnici;
- 47 laboratori di impresa simulata.

Attraverso l'attuale programma, 2000-2006, il quadro degli interventi per lo sviluppo della Società dell'informazione si è ulteriormente ampliato con iniziative capillari realizzate dalle singole scuole e iniziative orientate a promuovere istituti-polo (es. centri polifunzionali) in grado di svolgere azioni di catalizzazione e di servizio per reti territoriali. In particolare, sono stati attuati:

- interventi di alfabetizzazione informatica e conseguimento ECDL, che nel biennio 2000-2002 hanno coinvolto oltre 129.000 allievi;
- interventi di supporto alla formazione in servizio del personale del sistema dell'istruzione, che nel primo triennio di attuazione hanno coinvolto 27.753 utenti;
- realizzazione di laboratori e infrastrutture tecnologiche (laboratori di settore, cablaggi, laboratori scientifici e tecnologici) presso il 90% circa degli istituti di istruzione superiore delle Regioni dell'obiettivo 1
- strutture polifunzionali per lo sviluppo delle tecnologie didattiche e a sostegno dell'autonomia (ad oggi ne sono state attivate 50 e ulteriori 30 sono in via di realizzazione);
- centri risorse contro la dispersione scolastica e il disagio giovanile (71 attivi e circa 50 in via di autorizzazione).

L'insieme delle iniziative sopra indicate, ha consentito di avviare un consistente processo di rinnovamento, che dovrà essere completato con gli interventi da realizzarsi nel secondo periodo della programmazione, accentuando, soprattutto, la fase di sostegno all'utilizzazione delle reti telematiche, la formazione dei docenti e il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche dell'istruzione di base.

Per realizzare, entro la fine dell'attuale programmazione, gli obiettivi comunitari fissati dal Consiglio di Lisbona e delineati nel Piano d'Azione e-Europe 2005² si impone quindi la prosecuzione degli investimenti in dotazioni tecnologiche proseguendo, in tal senso, con l'attività di disseminazione in tutte le linee di intervento previste dal PON di componenti di alfabetizzazione informatica rivolte a docenti, studenti e studentesse.

² Per gli obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona si rimanda al par. 2.4.
In relazione al Piano d'Azione e-Europe 2005 le finalità da raggiungere sono "la diffusione della disponibilità e dell'uso delle reti a banda larga in tutta l'Unione entro il 2005 e lo sviluppo del protocollo Internet Ipv6 la sicurezza delle reti e dell'informazione, eGovernment, eLearning, eHealth ed eBusiness".

1.1.1.c) Le innovazioni introdotte nel sistema scolastico, nell'ambito del processo di decentramento e delle strategie nazionali per lo sviluppo dell'occupazione

Negli ultimi anni, il quadro normativo del sistema dell'istruzione e della formazione ha subito modifiche sostanziali, definendo un contesto istituzionale nuovo e tuttora in evoluzione.

Dopo le modifiche, apportate con il D.Lgs. 112/98, alla ripartizione di funzioni e compiti dei soggetti istituzionali tra i diversi livelli territoriali (nazionale, regionale, provinciale, comunale) relativamente all'erogazione del servizio istruzione, la Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" ha rimodellato il quadro complessivo delle competenze dei diversi soggetti istituzionali ed ha determinato un rafforzamento dei livelli di governo regionali. Il nuovo dettato costituzionale comporterà riflessi sulle materie sia dell'istruzione e sia dell'istruzione e della formazione professionale.

Nel settore dell'istruzione, a fronte di una competenza concorrente regionale, che comunque fa salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, è mantenuta una potestà legislativa statale per tre ordini di interventi: norme generali sull'istruzione, livelli essenziali delle prestazioni e principi fondamentali in materia di istruzione.

L'istruzione e la formazione professionale, al contrario, sono rimesse (ex art. 117, terzo comma) alla competenza piena delle Regioni, salva la determinazione statale – oltre che di eventuali norme generali in materia (ad es. per il riconoscimento nazionale dei titoli) - dei "livelli essenziali delle prestazioni".

Accanto alla modifica del Titolo V, inoltre, a livello nazionale sono stati approvati provvedimenti volti a dare concreta attuazione al dettato costituzionale, nonché a promuovere processi di riforma per le politiche formative e del lavoro.

In particolare, con la Legge 53/03 "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale" (Legge Moratti) è stata approvata la riforma quadro del settore dell'istruzione e della formazione. Tale legge ridisegna il sistema dell'istruzione e della formazione, inserendovi l'offerta formativa regionale. Questa legge supera, infatti, la distinzione tra obbligo scolastico e obbligo formativo (Legge 144/99), assicurando il diritto/dovere all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. Dopo la scuola media, accanto al sistema dei licei, viene infatti introdotto il sistema dell'istruzione e formazione professionale, di competenza delle Regioni.

I percorsi iniziali del sistema dell'istruzione e della formazione professionale hanno durata triennale e conducono al conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale e corrispondente almeno al secondo livello europeo.

Dopo la qualifica è possibile proseguire nel percorso, conseguendo titoli e qualifiche professionali di differente livello, valevoli su tutto il territorio nazionale (qualora rispondenti ai livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale), che permettono di rientrare nel sistema dell'istruzione e di accedere alla formazione tecnica superiore. In particolare, titoli e qualifiche conseguiti al termine dei percorsi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale, di durata almeno quadriennale,

consentono di sostenere l'esame di Stato, utile anche ai fini dell'accesso all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

L'attuazione operativa dei percorsi triennali è stata avviata con la sottoscrizione di un Accordo tra MLPS, MIUR e Regioni (19 giugno 2003), cui ha fatto seguito la stipula tra gli stessi Ministeri e le singole Regioni di una serie di protocolli di intesa specifici (la riforma recepisce, infatti, il nuovo contesto istituzionale definito dalla Legge costituzionale 3/2001).

Per l'individuazione delle modalità operative di realizzazione dei percorsi triennali, verranno sottoscritti formali accordi tra le Regioni e gli Uffici Scolastici Regionali.

La Legge di riforma della scuola disciplina anche il segmento dell'educazione permanente, che rientra nel quadro del sistema integrato di istruzione e formazione degli adulti ed è volta a favorire "l'apprendimento per tutto l'arco della vita", facendo riferimento agli obiettivi della *Lifelong learning* definiti in sede di Unione Europea.

L'attuazione di progetti di educazione degli adulti è affidata all'azione specifica dei "Centri Territoriali Permanenti" (CTP), istituiti con l'O.M. 455/97, che operano a livello di distretto scolastico e hanno sedi territoriali di coordinamento, nella maggior parte dei casi presso Istituti Comprensivi o Scuole Medie. I corsi a cura dei CTP hanno durata variabile, possono essere annuali, brevi o modulari con un calendario definito in ore rispetto al percorso programmato. Al termine di un corso o di un percorso di formazione è previsto, a seconda dei casi, il rilascio di titoli, certificazioni o attestazioni dei crediti formativi acquisiti, validi anche per l'accesso ai livelli di istruzione superiore e di formazione professionale.

Viene, inoltre, rafforzato il legame tra sistema di istruzione, formazione professionale e mondo del lavoro, attraverso il conseguimento (dopo il quindicesimo anno di età) di diplomi e qualifiche attraverso l'apprendistato o in alternanza scuola-lavoro.

La disciplina di questi due ultimi istituti (rientranti nei contratti a contenuto formativo) è contenuta nella Legge 30/2003 (Legge Biagi) che differenzia, in modo più netto rispetto al passato, l'ambito di applicazione dei due strumenti.

Per quanto riguarda l'apprendistato, si prevedono più tipologie di contratto, differenziate in ragione degli obiettivi e delle modalità formative, della sua durata e dei potenziali destinatari. Si hanno, pertanto, tre distinti contratti di apprendistato:

- a) per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione;
- b) professionalizzante;
- c) per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Il contratto di inserimento, invece, prende il posto del contratto di formazione lavoro e viene utilizzato, in particolare, in vista dell'inserimento e del reinserimento di categorie di persone in condizioni di svantaggio o di debolezza sul mercato del lavoro.

La regolamentazione degli aspetti propriamente formativi per le tre tipologie di apprendistato è competenza di Regioni e Province Autonome.

La nuova normativa prevede, infine, anche l'istituto del tirocinio estivo di orientamento – non costituente rapporto di lavoro e mirato alla conoscenza diretta del mondo del lavoro – per il quale il decreto attuativo della Legge 30/03 - D.Lgs. 276/03-

regolamenta la durata, introduce un limite massimo all'eventuale sussidio corrisposto dalle imprese ai tirocinanti e incentiva la diffusione dello strumento attraverso l'aumento del numero di tirocinanti che ogni impresa può accogliere.

Nel complesso, le strategie nazionali per l'innovazione dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro sono finalizzate a rafforzare il sistema scolastico in tutti i suoi segmenti formativi, in coerenza con gli orientamenti della Strategia Europea per l'Occupazione, in particolare, con l'obiettivo di "promuovere lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita".

Tali strategie vengono assunte nel Piano Nazionale per l'Occupazione (NAP) 2003, che rappresenta il documento di monitoraggio e di orientamento programmatico delle politiche nazionali dell'occupazione. Il NAP - definito in coerenza con gli orientamenti della Strategia Europea per l'Occupazione - riprende gli indirizzi strategici, gli atti programmatici e i provvedimenti normativi nazionali adottati in materia di occupazione (Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, la Legge 30/03 e il conseguente D.Lgs. 276/03) e con la legge di riforma dell'istruzione e formazione professionale (L. 53/2003).

1.1.2. Elementi di forza e criticità caratterizzanti il sistema scolastico del Mezzogiorno

A seguito del primo periodo di programmazione, è possibile delineare, alla luce dei risultati conseguiti, i punti di forza e le criticità che caratterizzano ancora il sistema scolastico del Mezzogiorno.

Punti di forza

I livelli di scolarizzazione nel Mezzogiorno, come peraltro evidenziato nell'analisi del contesto, sono tendenzialmente in linea rispetto a quanto accade nelle regioni italiane più sviluppate.

Nello specifico, i punti di forza possono ricondursi ai seguenti aspetti:

- conclusione sostanziale del processo di scolarizzazione di massa;
- alta percentuale di partecipazione all'avvio dei processi formativi (nel 2000-'01 il 96,0% dei licenziati dalla scuola media si è iscritto alla scuola secondaria superiore);
- buona distribuzione territoriale delle strutture scolastiche, con alcune limitate carenze riguardo a particolari settori;
- miglioramento dei tassi di conseguimento dei titoli di studio, se si considera che nell'a.s. 2001-02 i maturi sono stati pari al 76,4% della popolazione diciannovenne. Da qui si può dedurre, in analogia con processi avvenuti in altri contesti, che la maggiore scolarità possa essere in grado di creare condizioni per un migliore adattamento della futura popolazione attiva, istruita e formata, rispetto alla domanda di lavoro ed al cambiamento tecnologico.

L'affermazione crescente delle donne nei processi formativi, così come le politiche di inclusione e la conseguente complessiva attenzione a principi di pari opportunità uomo-donna, consentono di prevedere una diffusione del valore sociale dell'istruzione e della formazione con connesse forme di autoregolazione e di incremento della domanda di formazione.

Elementi di criticità

Di fronte al quadro di insieme, persistono alcuni indicatori tuttora critici che, pur caratterizzando l'intero Paese, sono più evidenti nel Mezzogiorno.

I fattori di debolezza sono riconducibili sostanzialmente ai seguenti elementi:

- scolarizzazione obbligatoria non ancora del tutto adeguata alla durata media europea;
- sistema formativo non ancora abbastanza efficiente per garantire il contenimento della dispersione scolastica;
- offerta formativa di livello secondario ancora incentrata su modelli didattici tradizionali e con carenza degli aspetti professionalizzanti, nonostante lo sviluppo di processi innovativi in alcuni settori (istruzione professionale e tecnica);
- offerta formativa di livello terziario ancora carente riguardo alla diversificazione delle opportunità formative, e tendenza massiva verso i percorsi universitari con fenomeni consistenti di abbandono;
- scarsa diffusione della cultura scientifica e tecnologica ed in generale delle competenze trasversali di base;
- scarsa interrelazione e debole coordinamento fra sistemi formativi e del lavoro;
- inadeguata formazione in servizio degli insegnanti, in relazione ai nuovi obiettivi formativi e organizzativi del sistema;
- sostanziale carenza di percorsi di transizione dalla formazione al lavoro con scarsa diffusione delle prassi di alternanza dei periodi di formazione e lavoro;
- inadeguatezza dell'offerta formativa per gli adulti. In questo campo si registra una maggiore attenzione agli adulti occupati piuttosto che ai disoccupati e alle "non forze di lavoro".

All'interno di questa articolazione di aspetti positivi e critici, alcuni principali nodi problematici che, come si è già riconosciuto, da un lato qualificano la situazione generale del Paese si presentano con particolare intensità nel Mezzogiorno d'Italia.

Nel Mezzogiorno, in particolare, si riscontrano:

- insoddisfacenti *livelli medi di istruzione* della popolazione (con un diffuso analfabetismo anche di carattere funzionale);
- discontinuità dei *percorsi scolastici e formativi* (problemi dell'offerta formativa in termini di quantità, di qualità e di distribuzione; problemi della dispersione scolastica e formativa; problemi di qualificazione ed utilizzazione del personale; ecc.);
- carenza e disfunzionalità delle *infrastrutture*, e inadeguata rispondenza delle risorse umane agli interventi infrastrutturali già realizzati;
- debolezza del *raccordo istruzione/formazione-lavoro* (distorsione e sottodimensionamento della domanda di lavoro; elevati tassi di disoccupazione giovanile rispetto alla media italiana);

- inadeguatezza dei *processi di orientamento* con conseguente “sovraqualificazione dequalificata”, intesa come sproporzione tra i livelli formali dell’istruzione e la domanda reale proveniente dal mondo del lavoro;
- persistenza limitata, però, ad alcune aree locali, della difficoltà del sistema di portare a regime il quadro di innovazione, adeguamento e riordinamento formativo;
- inadeguatezza dell’edilizia scolastica che concorre alla carente efficienza del sistema e alla conseguente inefficacia sull’assetto sociale in generale, sulla qualità dell’occupazione e sulla staticità del mercato del lavoro.

1.2. Principali elementi dell'analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione

Si riporta, nei successivi paragrafi, il quadro dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nel precedente periodo di programmazione dal POP 940025 I1 a titolarità del MIUR .

1.2.1. I risultati della Programmazione 1994/1999

L'insieme delle attività sviluppate nelle macroaree di intervento del PO (educazione permanente, inserimento lavorativo, riduzione della dispersione scolastica e rafforzamento del sistema) ha permesso di trarre alcune conclusioni, con riferimento alla programmazione 1994/1999, e agli elementi di valutazione interna ed esterna del programma, che hanno consentito di sviluppare e arricchire, nel successivo PO, la natura e la qualità degli interventi presso le scuole tecniche, professionali e anche presso i licei.

Il quadro valutativo che è emerso dal Rapporto di Monitoraggio finale, presentato al Comitato di Sorveglianza del P.O. nel giugno 2002 ha messo in evidenza il contributo determinante, riconosciuto in sede di Comitato di Sorveglianza, del P.O. del MIUR non solo per l'impatto quantitativo delle azioni avviate e concluse nel periodo 1994/1999, ma anche per il ruolo preminente assunto dall'istituzione scolastica nella sperimentazione dell'integrazione tra sistema dell'Istruzione e sistema dell'Imprese nelle aree del Mezzogiorno.

I dati relativi alla chiusura finanziaria del programma, in termini di impegno e di spesa offrono un quadro decisamente positivo circa l'andamento della programmazione.

Complessivamente gli impegni giuridicamente vincolanti alla data del 31 dicembre 1999 sono risultati pari a 580.316.404,00 EURO (109,1% delle spese eleggibili totali del P.O.) e le spese effettive sostenute e rendicontabili alla data del 31 dicembre 2001, ammontavano a 531.940.446,00 EURO, pari al 100,0% delle risorse programmate.

Per quanto riguarda l'attuazione fisica, le oltre 20.000 azioni realizzate hanno coinvolto oltre 550.000 unità, rispettando gli obiettivi quantitativi posti per l'intero sessennio.

Analizzando sinteticamente i risultati del monitoraggio e della valutazione del Programma per aree di intervento emerge quanto segue:

Attraverso gli interventi relativi all'**area dell'inserimento lavorativo** oltre 240.000 giovani hanno potuto beneficiare di un percorso aggiuntivo di istruzione professionale arricchito dalla realizzazione di tirocini aziendali della durata media di 150 ore. I dati di monitoraggio hanno consentito di rilevare il coinvolgimento di circa 23.000 aziende nell'ambito delle quali si è riscontrata una valutazione positiva dell'esperienza sia degli utenti che delle aziende stesse.

Il rapporto instaurato con il *sistema delle imprese* realizzato ha rappresentato una componente forte e integrata all'offerta formativa avviata dal programma. Le aziende sono divenute interlocutori privilegiati, sia in fase di analisi dei fabbisogni che per la realizzazione dei percorsi professionalizzanti.

Per gli allievi, l'esperienza dello stage ha costituito un passaggio altamente positivo del percorso di formazione, mettendo in luce la consapevolezza delle proprie possibilità di inserimento in un contesto lavorativo e favorendo l'acquisizione di capacità di lavorare in gruppo e con orientamenti al risultato (l'81% degli allievi consultati desidererebbe lavorare nell'impresa in cui è stato effettuato lo stage). Da parte delle aziende è emerso l'interesse a sperimentare queste forme di collaborazione purché tarate sui fabbisogni del mondo produttivo. L'interesse delle imprese per l'attuazione di un vero sistema di alternanza scuola-lavoro si è rivelato particolarmente elevato (l'80% del campione considerato nell'apposita indagine) ma è stata sottolineata l'importanza di un loro maggiore coinvolgimento nella definizione degli obiettivi e dell'articolazione dell'attività.

L'area del **Rafforzamento del sistema** comprendeva sia interventi finanziati a valere sul Fondo Sociale finalizzati al rinnovamento dei curricula scolastici, attraverso la realizzazione di pacchetti multimediali per la formazione dei docenti, fruibili anche a distanza, sia interventi finanziati dal FESR per implementare e rinnovare radicalmente le dotazioni tecnologiche di settore degli istituti professionali e tecnici.

Le azioni realizzate per la formazione in servizio del corpo docente sono state incentrate su temi di particolare rilevanza formativo sociale e operativa quali, da un lato, quelli settoriali di natura tecnico professionale in settori emergenti, quelli delle pari opportunità, dell'integrazione dei portatori di handicap nel mondo del lavoro, e, dall'altro, quelli dell'analisi di efficacia degli interventi e dell'applicazione alla formazione delle problematiche della qualità totale. Gli interventi in quest'area hanno previsto la realizzazione di pacchetti multimediali sulle specifiche tematiche, la loro validazione ed infine la loro diffusione tramite l'organizzazione di una serie di seminari.

Le azioni cofinanziate dal FESR sono state finalizzate a cambiare radicalmente l'impostazione dei laboratori tecnologici degli istituti professionali e tecnici superando la separatezza che tradizionalmente ha contraddistinto i laboratori settoriali degli istituti professionali e tecnici, per realizzare, invece, laboratori integrati e di simulazione dei processi produttivi nell'ottica della continuità del processo di apprendimento ed in coerenza con i cambiamenti degli assetti formativi di tali istituti.

Nel Sud la principale misura di questa distanza è da sempre imputabile all'inadeguatezza delle strutture, delle attrezzature e della logistica ma si conferma il peso dello svantaggio di queste aree dovuto all'esistenza di condizioni di contesto meno favorevoli all'innovazione e alla creazione di legami forti con il territorio di riferimento degli istituti scolastici. Nella realtà meridionale l'impatto della programmazione cofinanziata dai fondi strutturali sembrerebbe comunque significativo, con riferimento ad entrambi gli aspetti evidenziati: la dotazione di attrezzature di supporto all'attività didattica si è significativamente ampliata cogliendo circa 1.000 istituti. Le caratteristiche dei progetti che rientrano nella programmazione comunitaria hanno impresso un'accelerazione a nuove logiche e modelli di intervento aprendo il sistema degli attori coinvolti nelle attività e ampliando i target di utenza del sistema scolastico.

Di particolare rilievo, in questo senso, è stata la realizzazione del progetto di rete delle imprese formative simulate, unico in Italia, finanziato da fondi MIUR per la parte gestionale e da fondi FESR per la parte tecnologica, i cui risultati hanno consentito, per un numero relativamente alto di allievi, di sviluppare e approfondire le esperienze

professionali, soprattutto nel settore dei servizi, fino a sostituire l'esperienza diretta nelle aziende.

Un impulso importante all'apertura della scuola al territorio nelle regioni del Sud è stato dato dalle attività promosse nell'area della riduzione della **dispersione scolastica**. Sono risultate rilevanti le quantità realizzate (285.000 utenti per oltre 5.000 corsi) e ampio il repertorio delle esperienze realizzate.

In particolare, è apparsa interessante l'articolazione delle iniziative avviate in relazione al carattere specifico che il fenomeno della dispersione assume nei diversi contesti locali. Soprattutto nelle realtà più piccole è stato rilevante il coinvolgimento del tessuto sociale e associativo presente nel territorio. Per prevenire la dispersione scolastica gli istituti hanno sviluppato la loro azione su più linee di intervento: attività di accoglienza dei giovani, metodologie didattiche, individualizzazione degli interventi, sviluppo e recupero delle competenze di base. Raramente però queste linee sono state attivate simultaneamente; si è evidenziata infatti una più spiccata propensione degli istituti al potenziamento delle attività di accoglienza per facilitare l'ingresso nella scuola superiore e allo sviluppo di contenuti professionalizzanti delle attività promosse.

Meno consistente è stato invece l'impegno a modificare le caratteristiche dell'offerta formativa mediante l'innovazione metodologica e la personalizzazione dei percorsi di apprendimento. Il permanere dei fenomeni di dispersione scolastica e l'aumento dei tassi di abbandono nelle prime classi dell'istruzione secondaria (segnalato in alcuni casi dall'*audit* condotto dagli ispettori scolastici) suggeriscono la necessità di rivedere le caratteristiche attuative degli interventi contro la dispersione con un maggior coinvolgimento dell'apparato docente e l'attivazione sistematica di metodologie di coordinamento, rilevazione e osservazione sul territorio.

1.2.2. La valutazione interna e la valutazione indipendente

La valutazione interna del Programma Operativo è stata articolata attraverso tre diverse linee di attività: l'*audit*, la rilevazione del placement e la rilevazione degli indicatori di realizzazione e di risultato.

L'audit

L'*Audit*, che ha interessato un totale di 277 Istituti (pari al 23,3% del totale degli Istituti coinvolti nella realizzazione di progetti finanziati con il P.O.), ha consentito di effettuare un esame sistematico della struttura organizzativa, della documentazione, delle attrezzature e della logistica, delle relazioni, delle prassi e degli impatti; di verificare il valore aggiunto dei progetti finanziati con Fondi Europei; di misurare lo scarto tra risultati attesi e raggiunti; e, infine, di promuovere una nuova cultura dell'autovalutazione.

La valutazione del placement

In linea con gli orientamenti dell'Unione Europea e con le azioni intraprese per la valutazione degli esiti occupazionali degli interventi formativi a livello nazionale, il MIUR ha predisposto la rilevazione degli esiti occupazionali delle azioni finalizzate all'inserimento lavorativo degli allievi, a un anno di distanza dalla conclusione degli interventi.

La rilevazione del placement, pur considerando le difficoltà del contesto socioeconomico delle aree territoriali di riferimento, ha evidenziato l'efficacia delle azioni e la loro coerenza con i bisogni del sistema delle imprese e delle Pubbliche Amministrazioni nelle aree Obiettivo 1.

La rilevazione degli indicatori di realizzazione e di risultato

Le linee di programmazione e di intervento hanno indicato per ogni Sottoprogramma gli indicatori di realizzazione e risultato rispetto ai quali valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi che ogni linea di intervento si era prefissata.

La rilevazione, effettuata attraverso un questionario qualitativo, ha permesso di misurare il grado di realizzazione e la qualità dei risultati attraverso gli indicatori previsti; sulla base di questi dati e dell'analisi dei progetti più significativi sono state inoltre evidenziate le modalità di attuazione prevalenti e gli elementi significativi da diffondere nel sistema. Questa azione valutativa ha permesso anche di identificare eventuali evoluzioni subite dai Sottoprogrammi durante l'attuazione.

Attraverso il lavoro del valutatore indipendente si è messo in evidenza che, riguardo **il contesto interno ed esterno del P.O.P.**, la riorganizzazione della struttura organizzativa dell'amministrazione scolastica centrale e periferica, con il suo carattere innovativo, ha contribuito a una migliore e più flessibile gestione delle istituzioni scolastiche. L'insieme delle innovazioni legislative, compresa la nuova programmazione dei Fondi Strutturali, è stato il terreno legislativo di riferimento in cui hanno trovato naturale applicazione gli interventi finanziati dal P.O.P. che hanno contribuito a ridisegnare le modalità di erogazione dell'offerta di formazione, con le conseguenti ricadute positive sia sull'organizzazione e la gestione del sistema, che sulla qualità del corpo docente. L'impatto di tali finanziamenti nel contesto dell'Istruzione Professionale e Tecnica è stato anche riscontrato nella più forte capacità di acquisire competenze progettuali, nella rinnovata apertura ed integrazione con il territorio, e più in generale come sostegno alla realizzazione dell'Autonomia Scolastica.

Per quel che riguarda **l'assetto gestionale**, il coordinamento del P.O.P. è risultato un punto di forza. Non si sono evidenziati ritardi né incongruenze nella gestione del Programma. Dalle numerose visite presso la struttura centrale e dalle interviste ai componenti del nucleo operativo sono emersi parametri di efficienza ed efficacia, così come dalle interviste ai Dirigenti scolastici e dall'elaborazione, più volte effettuata, dei questionari in occasione delle indagini di campo i beneficiari finali hanno mostrato un alto grado di soddisfazione nelle relazioni con il polo centrale. È emersa una valutazione positiva del quadro complessivo del programma riguardo alla valutabilità, sulla base della verifica degli obiettivi, indicatori, procedure di valutazione ex ante, procedure di controllo e coerenza interna ed esterna del programma stesso.

Analizzando, in particolare, gli aspetti relativi alle procedure di **valutazione e selezione dei progetti** sono stati rilevati aspetti tecnici dai quali è emersa la volontà di prestare particolare attenzione all'effettiva adesione agli obiettivi programmatici delle varie misure, nel rispetto delle esigenze locali. Relativamente alla tipologia di finanziamenti concessi nell'ambito del P.O., bisogna sottolineare come la Direzione Generale degli Affari internazionali dell'istruzione scolastica- già D.G. per gli Scambi Culturali del MIUR, fra le diverse misure di accompagnamento, in particolare per i sottoprogrammi finanziati dal FESR, aveva previsto la definizione di **standard**

tecnologici per i diversi tipi di laboratorio a favore di una logica di apprendimento collegata al processo produttivo. In particolare, un aspetto certamente positivo che è emerso dalla valutazione, è che gli standard non hanno rappresentato un sistema di supporto imposto in qualche misura dall'alto, ma, coinvolgendo direttamente i docenti degli Istituti pilota, hanno promosso un lavoro di reale ristrutturazione dei programmi, partendo dalla base sperimentale fino alla successiva diffusione dei progetti a tutti gli Istituti.

Per quel che riguarda l'attività di **riprogrammazione**, nel corso del quinquennio 95-99, gli interventi del P.O.P. sono stati riprogrammati in funzione delle novità legislative europee e nazionali in tema di formazione e lavoro, delle politiche per l'occupazione definite nei Nap nazionali, delle innovazioni del sistema scolastico e della struttura organizzativa dell'amministrazione scolastica e in parte in seguito ai risultati dei processi di monitoraggio e di valutazione intermedia. Uno degli elementi di forza riscontrato è stato, quindi, quello legato alle caratteristiche di flessibilità dell'impianto programmatico che si è ben adeguato ai mutamenti di contesto e ha tempestivamente ridefinito le linee di intervento delle azioni.

Il Valutatore ha evidenziato inoltre, nel corso degli anni, un innalzamento progressivo del livello di professionalità imprenditoriale da parte dei dirigenti scolastici e più in generale di tutto il personale scolastico. Parimenti è stato rilevato uno sviluppo significativo della cultura dell'informazione, delle tecnologie informatiche, del rapporto con le realtà produttive, istituzionali e sociali del territorio.

Altri elementi positivi evidenziati dal Valutatore sono stati una ricaduta decisamente positiva sugli studenti più problematici, nonché - in uscita - un miglioramento negli sbocchi occupazionali ed una diminuzione dei tempi di attesa di occupazione.

La progettazione interna è apparsa autonoma, anche se nelle maglie indicate dal MIUR, e capace di sfruttare positivamente le risorse fornite attraverso i Fondi strutturali, che "hanno consentito un reale salto di qualità" soprattutto nella "terza area" anche grazie al coinvolgimento progressivo di un sempre maggiore numero di esperti.

1.2.3. Diffusione dei Risultati

Si richiama, in proposito, la peculiarità del P.O.P. che ha avuto una diffusione molto estesa in tutte le Regioni dell'Ob.1 ed ha visto il coinvolgimento di un numero di scuole considerevole, di circa mille ogni anno, con conseguente realizzazione molto disseminata delle singole misure, sia quelle finanziate dal FSE, sia quelle finanziate dal FESR.

Le azioni pubblicitarie e di informazione sono state, pertanto, realizzate, in maniera capillare dalle singole istituzioni scolastiche con modalità diversificate: manifestazioni a conclusione dei progetti, piccoli convegni, produzione di materiali pubblicitari, elaborazione di prodotti multimediali e cartacei con diffusione locale.. Le attività realizzate con il cofinanziamento del FESR sono state oggetto di altre forme di promozione da parte degli istituti coinvolti, in primo luogo con pubblicità e articoli sui giornali nonché con manifestazioni per l'inaugurazione dei laboratori e delle tecnologie acquisite.

Per quanto riguarda le attività condotte dal MIUR, nei primi anni di attuazione del Programma sono stati realizzati numerosi incontri pubblici e seminari informativi a carico di fondi nazionali.

In particolare le attività di pubblicizzazione degli interventi hanno riguardato:

- la pubblicazione e diffusione del Rapporto di Monitoraggio 1995-1997 (Napoli);
- l'elaborazione e la diffusione di un rapporto di valutazione sulle iniziative realizzate con il FESR completo di immagini fotografiche (Nola – NA);
- la realizzazione di un Convegno per la presentazione dei risultati complessivi del Programma (Palermo);
- la pubblicazione del Catalogo di prodotti multimediali (Messina);
- la pubblicazione e la diffusione delle esperienze più significative delle varie misure, la traduzioni in due lingue e la produzione su supporto informatico (Crotona);
- una manifestazione sulla rete delle imprese formative simulate, con allestimento della mostra dei prodotti (Napoli).

Inoltre:

- il Rapporto di Monitoraggio 1995-1997 è stato diffuso a tutte le scuole del Mezzogiorno, alle Regioni, alle Direzioni Generali ed alle sedi periferiche del Ministero, nonché ai membri del Comitato di Sorveglianza;
- il primo Convegno sui risultati del Programma, svoltosi a Palermo nei giorni 21-22 e 23 aprile 1999, ha visto la partecipazione di circa 400 partecipanti di tutto il Mezzogiorno;
- il Convegno relativo specificamente al progetto della rete di imprese formative simulate, cofinanziate dal FESR, è stato accompagnato da una presentazione dei prodotti delle Istituzioni scolastiche nell'ambito di una Fiera, organizzata dagli stessi allievi. In tale circostanza, per la migliore diffusione dei risultati, sono state coinvolte anche Istituzioni scolastiche del Centro-Nord;
- il Rapporto di valutazione sulle iniziative realizzate con il FESR, completo di immagini fotografiche ed il Catalogo sui prodotti multimediali sono stati diffusi a tutte le scuole del Mezzogiorno.

Infine, il MIUR, con fondi nazionali, ha curato la pubblicazione, nella collana "Studi e documenti degli annali della Pubblica Istruzione", del volume "La scuola e i Fondi Strutturali per lo sviluppo del Mezzogiorno". Mediante questa pubblicazione, inviata a tutte le Istituzioni scolastiche ed alle Amministrazioni periferiche nonché alle Regioni e agli Enti locali, sono state diffuse: le informazioni sulla realizzazione del programma (Monitoraggio fisico e finanziario) fino al 31/12/1998, il Rapporto di valutazione dell'ISFOL inerente il P.O.P., gli interventi più significativi del Convegno di Palermo, nonché gli esiti della valutazione interna ed esterna (quest'ultima a cura del valutatore indipendente) e le prospettive di raccordo con la nuova programmazione comunitaria 2000-2006. Con quest'ultima pubblicazione, ampiamente diffusa, è stata data evidenza sia ai risultati del Programma che alle prospettive della programmazione 2000-2006 in termini di continuità ed innovazione.

1.3. I principali risultati conseguiti dal PON nel periodo 2000-2003

Prima di esaminare i principali risultati conseguiti nel primo triennio 2000-2003, occorre precisare che essi costituiscono la prosecuzione dei punti di forza del precedente PO e, al tempo stesso, una più articolata risposta all'evoluzione delle politiche comunitarie e nazionali nel settore dell'istruzione e della formazione. In particolare, a seguito della valutazione ex ante e in coerenza con il processo di Lisbona e Goteborg:

- sono state diversificate le misure di intervento per contribuire alla realizzazione dei tredici obiettivi, entro il 2010, stabiliti dai Consigli di Stoccolma e Barcellona;
- è stata rafforzata l'integrazione tra interventi del FESR e del FSE come nel caso dei Centri risorse contro la dispersione scolastica – Misura 4 e Misura/azione 3.2b - e dei Centri polifunzionali di servizio (Misura/Azione 2.2c e Misura/Azione 1.4);
- sono state ampliate le azioni di orientamento per gli adulti e le adulte nella prospettiva del lifelong learning, per i ragazzi e le ragazze che vivono situazioni di disagio a scuola e nel proprio ambiente sociale;
- sono state previste azioni accompagnamento per coinvolgere i genitori nelle attività destinate al contrasto della dispersione scolastica e del disagio giovanile e per favorire la partecipazione delle donne ai percorsi formativi ad esse dedicati;
- sono stati ampliati gli interventi destinati alla formazione in servizio del personale scolastico, in particolare dei e delle docenti per accrescere la loro professionalità nell'ambito dei saperi disciplinari, delle competenze trasversali, quali l'uso didattico delle tecnologie, l'attenzione alla differenza e alle pari opportunità di genere, la sperimentazione di metodologie e tecniche didattiche in grado di rendere "attraente" l'apprendimento; l'apertura ai saperi femminili e alla cultura ambientali;
- sono state create le condizioni infrastrutturali e tecniche per la diffusione dell'e-learning sia per studenti/esse che per docenti;
- è aumentata la tipologia delle e dei destinatari delle misure del PO (liceali, donne adulte che non hanno completato un percorso di studi, immigrati e immigrate, diplomate e diplomati, giovani drop out, genitori).

I dati sulla realizzazione del Programma evidenziano una grande vastità di iniziative progettuali e di soggetti attuatori e testimoniano l'impatto positivo che il Programma è stato in grado di determinare nei contesti territoriali coinvolti. Durante il primo triennio di attuazione è stato finanziato un numero molto elevato di progetti - rispetto ai 31.567 interventi programmati complessivamente per il periodo 2000/2006, ne sono stati autorizzati circa 21.000 (66,1% in più) - dei quali oltre la metà hanno riguardato l'adeguamento del sistema dell'istruzione.

Nel periodo 2000-2003, attraverso gli interventi cofinanziati dal FSE, quasi 130.000 utenti sono stati impegnati in percorsi di apprendimento di informatica, telematica, automazione dei processi produttivi, sviluppo dell'imprenditorialità, educazione ambientale, lingue (Misura 1); oltre 61.000 hanno partecipato ad iniziative di stage nell'ambito dei percorsi di istruzione (Azione 1.2); circa 57.000 alunni e alunne sono stati coinvolti in attività contro la dispersione scolastica (Misura 3); oltre 20.000 utenti hanno partecipato a percorsi sperimentali per il recupero dell'istruzione di base (Misura 6); circa 31.000 sono state le alunne e le donne coinvolte in azioni dirette a

migliorare il loro ingresso nel mercato del lavoro (Misura 7).

Azioni FSE programmate e autorizzate nel periodo 2000/2003

	Programmate nel P.O.N. 2000/2006	Autorizzate 2000/2003	Autorizzate/ Programmate 2000/2006	Allievi coinvolti
MISURA 1 Adeguamento del sistema istruzione	17.590	13.377	76,0%	129.966
MISURA 3 Prevenzione della dispersione scolastica	5.866	2.811	47,9%	56.835
MISURA 5 I.F.T.S.	130	44	33,8%	864
MISURA 6 Istruzione permanente	3.147	2.181	69,3%	20.355
MISURA 7 Pari opportunità	4.834	2.439	50,5%	31.123
TOTALE GENERALE	31.567	20.852	66,1%	239.143

Fonte: elaborazioni Unità di Assistenza Tecnica del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca

Legenda: Azioni programmate: corrispondono al n. di azioni previste nel P.O. originario

Al fine di contribuire alla diffusione delle tecnologie nel sistema dell'istruzione, all'aggiornamento delle dotazioni tecnologiche delle scuole, in coerenza con gli obiettivi previsti dal vertice europeo di Lisbona, il Programma ha realizzato, attraverso il FESR, una serie di interventi sulle infrastrutture finalizzati alla realizzazione ed all'adeguamento dei supporti e laboratori scientifici e tecnologici, artistici, informatici, multimediali, linguistici (anche mediateche), ecc., nella scuola secondaria superiore. In particolare, l'attivazione della Misura 2 "Nuove tecnologie per l'utilizzo e la valorizzazione delle metodologie didattiche" ha consentito di realizzare complessivamente 2.206 progetti, pari al 66.8% dei 3.302 autorizzati.

Gli interventi hanno consentito la realizzazione di laboratori linguistici e di mediateche; opere di completamento e di integrazione di laboratori tecnologici già finanziati con il P.O.P. 1994/1999; Laboratori Tecnologici per l'istruzione artistica e laboratori per la "Simulazione d'impresa". Inoltre, sono state messe in campo azioni specifiche per la messa in rete degli istituti tramite il cablaggio delle sedi.

In complesso, le attrezzature acquisite sono state circa 32.000, le aule informatizzate 4.671.

In continuità con la programmazione precedente, sono state completate e realizzate ex novo Infrastrutture per l'inclusione scolastica e l'integrazione sociale, prioritariamente nelle aree del Mezzogiorno, caratterizzate da gravi problemi di dispersione scolastica (anche a causa dell'influsso dell'attività della criminalità organizzata) e di isolamento socioculturale (aree montane, isole minori e aree periferiche). Si tratta di interventi infrastrutturali mirati ad offrire ai e alle giovani opportunità formative per acquisire in maniera attiva e consapevole, anche attraverso il riconoscimento e la valorizzazione di competenze informali e non formali, nuove competenze sociali e professionalizzanti, necessarie per l'inserimento nella società come cittadini e lavoratori.

Tali interventi hanno previsto nello specifico:

- la realizzazione e il potenziamento di infrastrutture per sostenere l'attrattività della scuola e l'orientamento formativo dei/le giovani (laboratori di orientamento scientifico - tecnologico; sistemi aggiuntivi di collegamento informatico e

- telematico; laboratori e strutture di orientamento trasversale ai curricoli, di approfondimento linguistico, espressivo, musicale, ecc; strutture leggere per lo sport, il gioco, la socializzazione, ecc., ivi comprese idonee attrezzature per i disabili; adeguamenti edilizi, ecc.);
- la realizzazione di infrastrutture per sostenere lo sviluppo della scuola nelle aree montane e isolate (botteghe scuola per l'artigianato, sistemi di collegamento informatico e telematico; strutture leggere per il gioco, la socializzazione, per la valorizzazione del patrimonio culturale locale ecc. ivi comprese idonee attrezzature per i disabili, adeguamenti edilizi) tramite soluzioni integrate di laboratori.

Nel primo periodo di programmazione (2000-2003) sono state realizzati complessivamente (inclusi gli interventi di completamento dei 35 Centri Risorse realizzati nel precedente Programma Operativo Plurifondo) 76 progetti per l'allestimento di Centri Risorse contro la dispersione scolastica

Il rapporto del valutatore indipendente relativo al primo triennio di attività ha messo in luce la pertinenza del Programma sia rispetto all'evoluzione delle strategie europee per la coesione sociale, la formazione e l'occupazione (esplicitate nei Consigli di Nizza, di Stoccolma e di Barcellona, nonché attraverso le comunicazioni della Commissione), che di fatto hanno rafforzato gli impegni presi nel vertice di Lisbona e sia rispetto all'evoluzione delle politiche nazionali caratterizzate dalla riforma della scuola (riforma "Moratti") e dalla riforma del mercato del lavoro (riforma "Biagi") che, nonostante le modifiche introdotte nel sistema, non incidono sulle diagnosi e sulle strategie presenti nel PON.

Il triennio di attuazione ha fatto registrare un impatto sostanzialmente positivo, anche se permangono divari consistenti nelle Regioni dell'Obiettivo 1 rispetto alle aree del Centro Nord, che possono essere identificati nella condizione del lavoro ancora particolarmente complessa e nei fenomeni legati alla dispersione scolastica sui quali la prosecuzione dell'attuazione del PON può incidere significativamente.

Anche la performance del Programma Operativo in termini di esecuzione finanziaria risulta sostanzialmente positiva: il livello degli impegni giuridicamente vincolanti alla data del 31.12.2003 risulta pari al 74,4% delle risorse finanziarie programmate mentre le spese sostenute ammontano a euro 213.389.857 pari al 29,7% del programmato e mette in luce una modalità di gestione in linea con le esigenze di tempestività ed efficienza della spesa.

Nel primo periodo di attuazione è stato possibile verificare, inoltre, l'efficienza e l'efficacia attuativa del programma. In particolare:

- i bandi relativi alle singole misure sono stati pubblicati nel rispetto dei cronogrammi;
- il processo di istruttoria e di selezione, particolarmente complesso, è stato realizzato attraverso forme di decentramento in tempi accettabili per garantire una tempestiva attuazione degli interventi;
- sono state predisposte griglie di valutazione rispettose dei criteri contenuti nel PON e nel CDP e quindi nei bandi;
- il rispetto del principio di trasparenza è stato perseguito attraverso una corretta azione di pubblicizzazione delle iniziative;
- corretta è stata l'esecuzione delle azioni di informazione e pubblicità;

- le procedure finanziarie di erogazione delle risorse hanno permesso un pronto avvio delle iniziative selezionate;
- il livello qualitativo dei progetti è garantito dalla forte selezione delle proposte.

L'attività di partenariato realizzata durante l'attuazione del programma è stata particolarmente proficua, consentendo il coinvolgimento degli attori nella definizione delle linee strategiche e l'individuazione e la condivisione delle criticità emerse durante le fasi di attuazione della programmazione. In particolare, il processo di concertazione ha consentito la stipula di protocolli di intesa con le regioni Basilicata, Puglia, Sicilia, finalizzate all'integrazione degli interventi con le politiche regionali; con il Ministero dell'Interno per le tematiche relative all'educazione alla legalità; con il Dipartimento per le Pari Opportunità ai fini dell'integrazione di istruzione, formazione e ricerca sulle tematiche della parità di genere e dello sviluppo del mainstreaming, sempre di genere, nei percorsi scolastici. Inoltre, è stata sottoscritta una lettera di intenti tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca con cui si si impegna a predisporre azioni di cooperazione interistituzionale di concerto con le Regioni Ob.1, al fine di valorizzare quanto già progettato e realizzato in maniera autonoma e di garantire l'integrazione, la moltiplicazione e la pubblicizzazione delle attività svolte, in modo da perseguire finalità di concentrazione e sinergia dei rispettivi interventi inerenti la programmazione FSE 2000-2006.

In considerazione del valore dell'integrazione tra strumenti di intervento cofinanziati dai fondi strutturali attinenti i medesimi contesti territoriali, viene sottolineata la strategicità del raccordo fra il PON Scuola, gli altri Programmi Operativi Nazionali e i POR (con particolare riferimento all'Asse III) e soprattutto in materia di occupabilità, promozione delle pari opportunità e mainstreaming di genere, sviluppo della società dell'informazione ed educazione ambientale.

Rispetto alle tematiche previste nel Programma, si rileva una significativa attenzione alla valorizzazione dell'educazione ambientale che viene trattata sia trasversalmente all'interno delle differenti misure, sia specificamente, attraverso la realizzazione di un progetto pilota "Helianthus" sullo sviluppo dell'educazione ambientale che ha coinvolto complessivamente oltre 3.000 studenti.

Anche la promozione delle tematiche relative alle pari opportunità, attuata attraverso la Misura 7 finalizzata alla promozione di scelte scolastiche e formative mirate a migliorare l'accesso delle donne al mercato del lavoro, ha fatto registrare risultati significativi; l'attenzione al genere è stata inoltre prevista ed attuata all'interno di tutte le singole misure valorizzando in fase di valutazione dei progetti gli interventi che rispondono positivamente al criterio di pari opportunità con riferimento ad almeno il 30% degli impegni assunti entro il 30 giugno 2003.

1.3.1. Considerazioni in riferimento all'educazione ambientale.

Gli orientamenti comunitari che identificano nell'ambiente uno dei principali temi trasversali delle politiche dell'UE e che prevedono l'integrazione delle problematiche ambientali all'interno dei programmi e delle azioni comunitarie, assumono una particolare rilevanza per i Fondi strutturali. Nei confronti di tali politiche viene accentuata non solo la centralità del rispetto dei vincoli politici e normativi in campo ambientale ma anche - dal punto di vista dei sistemi scolastici, soprattutto -

l'importanza della formazione ambientale come garanzia di un più efficace approccio occupazionale e di una maggiore coesione sociale.

L'educazione ambientale rappresenta uno degli indirizzi trasversali rispetto ai quali la scuola italiana sta intraprendendo un percorso di radicale rinnovamento, mirando a recuperare un ritardo nei confronti di più mature tradizioni formative europee.

Accanto a questo elemento di trasversalità relativo all'educazione ambientale, si evidenziano i confortanti dati che fanno registrare i diplomati dei corsi universitari in discipline ambientali, con il 76,3% di coloro che conseguono questo titolo di studio che trova lavoro, anche in tempi brevi (circa la metà entro sei mesi dal conseguimento del diploma). Le maggiori opportunità occupazionali si registrano nel Centro (87,3%) e nel Nord-Est (85,1%), mentre inferiore è la percentuale di coloro che trovano lavoro in questo campo nelle Regioni del Sud (52,2%).

Nel primo periodo di programmazione le linee di intervento volte a recuperare il gap presente nel contesto italiano, sono consistite in:

- iniziative finalizzate a promuovere la formazione in servizio dei docenti e a sensibilizzare e formare sia i giovani che gli adulti;
- realizzazione e diffusione di prodotti multimediali rivolti ad insegnanti e alunni nell'ambito dei diversi livelli formativi;
- presenza di momenti formativi riguardanti le implicazioni ambientali in ogni progetto realizzato nelle diverse misure.

1.3.2. Considerazioni in riferimento alle pari opportunità

Le priorità strategiche proposte dalla CE nella definizione di indirizzi, metodologie, interventi ed azioni generali e specifiche per l'attuazione del principio di pari opportunità, trovano validazione nel contesto della programmazione dei fondi strutturali.

L'esperienza particolare della scuola italiana, anche di quella del Mezzogiorno, mostra in via generale una sostanziale parità della frequenza e del successo scolastico femminili (con qualche punta, nei licei classici e negli istituti magistrali, di netta prevalenza).

Ciò non va interpretato come un segnale sicuro che il problema delle pari opportunità sia stato in questo ambito risolto, anche se - per i più alti livelli del titolo di studio (maturità tecnica - professionale e laurea) - tale disequilibrio positivo sembra permanere anche a livello di rapporto fra occupati.

Si continua, infatti, a registrare nell'istruzione una ancor forte tendenza a scelte formative per le donne, che fanno riferimento a percorsi tradizionalmente "riservati" ad esse, con la conseguente sostanziale esclusione da percorsi che conducono a esiti professionali innovativi o di alto livello.

Se, inoltre, si valutano globalmente il tasso di passaggio alla vita attiva, la distribuzione qualitativa e quantitativa nei settori dell'occupazione, il tasso di disoccupazione, così come le difficoltà specifiche dei rientri occupazionali, si deve riconoscere che, anche per gli esiti della formazione, il problema delle pari opportunità, non solo continua ad esistere, ma è particolarmente grave nel Mezzogiorno e impone

l'attivazione di misure generali e specifiche - particolarmente nel campo dell'istruzione - che prevengano, prima ancora che contenere, la disparità nelle condizioni quantitative e qualitative di accesso al mercato del lavoro.

Le principali linee di intervento attivate nel corso del primo periodo dell'attuale programmazione sono state mirate a:

- riequilibrare le modalità di transizione scuola-lavoro e scuola-istruzione/formazione superiore attraverso l'orientamento, la formazione e il rafforzamento di competenze ed abilità;
- sensibilizzare il personale scolastico attraverso percorsi di formazione in servizio;
- recuperare i livelli di istruzione nell'ottica di un rafforzamento delle opportunità di inserimento/reinserimento lavorativo.

1.3.3. Assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza

Nel corso della prima fase di attuazione del QCS sono stati adottati due meccanismi di incentivazione della capacità di gestione dei fondi strutturali e di modernizzazione dell'azione della P.A.: la riserva comunitaria del 4% e nazionale del 6%.

L'assegnazione della riserva comunitaria e nazionale è subordinata alla valutazione della rispondenza dei programmi ai criteri predefiniti, attraverso il confronto in partenariato, sulla base:

- per quanto riguarda la riserva comunitaria del 4%: del raggiungimento dei livelli-soglia stabiliti per ciascuna delle tre categorie della riserva comunitaria (efficacia, gestione, attuazione finanziaria);
- per ciò che concerne la riserva nazionale del 6%: del rispetto dei tre criteri individuati (avanzamento istituzionale, integrazione degli interventi, concentrazione degli interventi) sulla base degli indicatori a tal fine selezionati.

In attuazione di quanto previsto all'art. 44 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, la valutazione dell'efficacia ed efficienza dei programmi, propedeutica all'assegnazione della riserva comunitaria, è effettuata, in concertazione con la Commissione, entro il 31 dicembre 2003.

L'assegnazione delle relative risorse ai programmi operativi più efficaci ed efficienti è stata effettuata a metà percorso entro il 31 marzo 2004. L'attribuzione delle risorse relative alla riserva nazionale del 6% ai programmi positivamente valutati a questo fine sulla base dei criteri e degli indicatori prestabiliti, è stata effettuata per l'intero importo entro il 31 dicembre 2002.

In conclusione il Ministero dell'Istruzione ha conseguito, in favore del PON "la Scuola per lo Sviluppo", tutti i succitati criteri rientrando quindi tra i programmi beneficiari della relativa assegnazione (come da proposta nazionale formulata dal MEF e debitamente trasmessa alla Commissione nel mese di dicembre 2003).

L'attribuzione delle risorse relative alla riserva Comunitaria del 4% è stata definitivamente approvata con decisione della Commissione Europea del 23 marzo 2004 che ha riconosciuto una premialità pari a € 34.100.000,00. L'attribuzione della riserva Nazionale del 6%, deliberata in sede di Comitato di Sorveglianza del QCS, è pari a € 30.426.000,00.

Le relative risorse sono state incluse nel piano finanziario del presente programma a partire dal 2004, sulla base di una distribuzione annuale costante per ciascuno degli esercizi riferiti al triennio 2004-2006.