

**PREMESSA** Un ruolo centrale e strategico viene oggi riconosciuto, a livello europeo, all'innovazione e all'adeguamento dei sistemi di istruzione, di formazione e di ricerca quali fattori di sviluppo, crescita economica competitività ed occupazione.

Dagli artt. 126 e 127 del trattato di Maastricht al Libro Bianco della Commissione “*Crescita, competitività, occupazione*” e a quello più recente “*Insegnare e apprendere: verso la società cognitiva*”; dagli obiettivi fissati da “Agenda 2000” alle linee guida dei Regolamenti sui fondi strutturali europei, gli indirizzi comunitari riconoscono con sempre maggiore incisività che lo sviluppo dei sistemi di istruzione e di formazione rappresenta un obiettivo europeo determinante, al pari degli obiettivi e dei parametri economici.

Hanno riferimento diretto all'istruzione e alla formazione i quattro settori d'intervento complementari agli orientamenti tracciati nel quadro della strategia europea per l'occupazione, definiti da “Agenda 2000” (Accompagnamento dei mutamenti economici e sociali; formazione e perfezionamento permanenti; politiche attive di lotta sul mercato del lavoro; lotta contro l'emarginazione sociale).

Il Consiglio Europeo di Vienna del dicembre 1998, infine - nel confermare i quattro “pilastri” che costituiscono gli orientamenti per l'occupazione (Imprenditorialità; Occupabilità; Adattabilità; Pari Opportunità), già delineati dal Consiglio di Lussemburgo - pone l'accento sulle “strategie di prevenzione” ed indica, fra le priorità, lo sviluppo di sistemi che garantiscano o consentano:

l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva;

le opportunità di formazione continua;

il passaggio dalla scuola alla vita attiva attraverso;

- a) il miglioramento della qualità del sistema scolastico con “particolare attenzione ai giovani che hanno maggiori difficoltà di apprendimento” in modo da ridurre sostanzialmente il numero di giovani che abbandonano il sistema scolastico;
- b) il conseguimento di maggiori capacità di adattamento ai cambiamenti tecnologici ed economici nonché di qualifiche adeguate alle necessità del mercato del lavoro, realizzando e sviluppando sistemi di alternanza e tirocinio.

la formazione all'imprenditorialità.

A queste linee strategiche si sono aggiunte nuove strategie e nuovi obiettivi per promuovere sviluppo ed occupazione dal Consiglio europeo di Helsinki e del 10 ed 11 dicembre 1999, che sono stati rilanciati con un programma specifico dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

Oltre ad accentuare le politiche rivolte allo sviluppo dei sistemi di formazione ed istruzione dei Paesi membri, sono stati fissati obiettivi a breve e medio termine sullo sviluppo della società della conoscenza e dell'informazione quale fattore strategico per promuovere l'economia e l'occupazione. In particolare, il Consiglio europeo di Lisbona ha posto a base delle politiche di sostegno all'occupazione l'attuazione di un programma finalizzato a “creare le infrastrutture del sapere, promuovere l'occupazione e le riforme economiche e modernizzare i sistemi di previdenza e di istruzione”.

Una linea specifica di intervento riguarda i nuovi obiettivi fissati per lo sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione, con particolare riguardo ai centri di apprendimento, alla promozione delle nuove competenze di base, in particolare nelle tecnologie dell'informazione.

Sono stati, infatti, fissati obiettivi di grande rilievo a breve e medio termine; in particolare:

riduzione consistente dei giovani che abbandonano la formazione in maniera prematura rispetto ai fabbisogni del mercato del lavoro;

sviluppo della società dell'informazione mediante dotazioni informatiche, collegamento ad internet, centri di apprendimento polifunzionali, alfabetizzazione informatica, ecc..;

sviluppo di competenze trasversali di base in materia di lingue straniere, cultura scientifica e tecnologica, imprenditorialità, ecc.;

mobilità dei giovani e sviluppo degli strumenti per promuovere e garantire tale mobilità (certificazione, valutazione, accreditamento di competenze ecc..).

A livello nazionale assumono importanza, in questo ambito:

il “ Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione”, siglato nel 1998 da Governo e Parti Sociali, che individua obiettivi e linee strategiche per lo sviluppo economico e la crescita occupazionale, confermando l’impegno fondamentale in direzione dell’organizzazione di un’offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e sviluppo tecnologico. In particolare, per quanto riguarda l’istruzione, è rilanciato un insieme di obiettivi finalizzati a sostenere nel medio-lungo periodo una profonda trasformazione del sistema scolastico nella logica della flessibilità, dell’adattabilità, dello sviluppo qualitativo (anche attraverso l’elevamento dell’obbligo formativo a diciotto anni), della promozione del successo scolastico, della formazione integrata, del raccordo con il mercato del lavoro, della diversificazione dell’offerta formativa, del rafforzamento della cultura scientifica e tecnologica, della promozione delle competenze trasversali e della messa a regime di un quadro di valutazione del sistema scolastico. Ha un rilievo specifico, in questo ambito, il “Master Plan” che rappresenta il quadro di programmazione per la formazione e l’occupazione, con il quale il Governo italiano ha individuato le aree prioritarie per lo sviluppo e l’innovazione dei sistemi formativi.

il “Piano nazionale per l’occupazione” 1999 - elaborato di recente dal Governo italiano - che, nell’individuazione degli obiettivi strategici, pone l’accento sulle misure preventive ed attive dell’impiego, con particolare riferimento alla qualità del sistema scolastico, alla integrazione con il mondo del lavoro ed alla riforma del sistema di formazione professionale al fine di sviluppare occupabilità, adattabilità e capacità imprenditoriali.

In linea con le priorità fissate a livello europeo e nazionale, il Ministero della Pubblica Istruzione ha avviato un consistente processo di rinnovamento complessivo del sistema scolastico italiano, le cui componenti normative più recenti sono indicate, in sintesi, più avanti. Ciò prefigura una radicale trasformazione del sistema scolastico nei prossimi anni, con una accelerazione del processo di rinnovamento della scuola già avviato, in parte, dai primi anni '90.

Un contributo consistente all’evoluzione del sistema è stato dato anche dall’ultimo Programma Operativo Plurifondo 940025I1, a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione, con il quale sono state realizzate, nel sessennio 1994-1999, iniziative cofinanziate dal FSE e dal FESR i cui primi risultati sono descritti al successivo punto 1.2.

Il processo di rinnovamento in atto - il cui obiettivo prioritario è quello di far diventare il sistema scolastico un efficace strumento per lo sviluppo economico attraverso la formazione adeguata delle risorse umane nel nostro Paese - presenta problemi, da un lato, di notevole complessità dovuta alle diverse variabili, anche quantitative, in campo e, dall’altro, alla necessità di consistenti investimenti per creare le condizioni del cambiamento.

Si pensi alle necessità formative degli operatori della scuola (dai dirigenti scolastici ai docenti e al personale ausiliario, tecnico e amministrativo) che devono acquisire capacità progettuali ma anche di autovalutazione e di valutazione degli esiti.

Si pensi, inoltre, che la flessibilità dei curricula, l’individuazione di nuovi percorsi e metodi, il corrispondente ampliamento dell’offerta formativa e lo sviluppo della società dell’informazione, implicano un fabbisogno finanziario diversificato anche in considerazione dei diversi contesti socio - economici territoriali e delle opportunità esistenti nel territorio.

Si pensi, infine, alle esigenze di infrastrutture edilizie e tecnologiche che consentano di far diventare la scuola sede di ricerca sperimentazione e sviluppo: un vero e proprio centro di servizi formativi secondo l'indicazione della Legge n. 59/97. In relazione a quest'ultimo aspetto, si deve sottolineare che l'esistenza di strutture assolutamente inadeguate contribuisce ad aumentare il fenomeno dell'abbandono scolastico e influenza negativamente la qualità complessiva dell'offerta formativa.

In questo quadro i nuovi obiettivi fissati per il sistema formativo postulano la necessità di un piano di interventi aggiuntivi, rivolti in modo particolare alle aree del Mezzogiorno, dove le attuali situazioni di contesto presentano ancora aspetti di forte ritardo, da cui derivano consistenti e diversificati fabbisogni.

A livello più generale, assumono importanza centrale - con particolare riferimento all'insieme delle determinazioni comunitarie - i temi ambientali e delle pari opportunità, che hanno necessariamente una dimensione trasversale e si collocano opportunamente anche nel quadro dell'interazione fra sistemi e fra strutture istituzionali. Considerata la peculiarità del settore "scuola", per i temi ambientali si dovranno sviluppare impostazioni strategiche rivolte a fornire ai cittadini in formazione una adeguata educazione ai temi ambientali (sviluppo sostenibile, valutazione dell'impatto ambientale, rispetto degli ecosistemi, biodiversità, ecc.) indispensabile soprattutto nelle aree del Mezzogiorno dove il degrado e la carenza di cultura ambientale hanno un impatto particolarmente negativo sia sulla coesione sociale che su un ordinato sviluppo economico; per le pari opportunità si dovranno sviluppare iniziative finalizzate a promuovere la cultura delle pari opportunità anche mediante l'orientamento scolastico delle ragazze, troppo spesso condizionate nelle scelte da fattori educativi e culturali legati storicamente alle differenze di genere, la formazione dei formatori, la promozione del rientro scolastico e della riqualificazione formativa per le donne adulte e al fine di creare le condizioni per l'occupabilità delle donne.

Il Programma Operativo Nazionale per la scuola, pertanto, sviluppa i suoi interventi all'interno di questo quadro di grande rinnovamento, in particolare coerenza con le determinazioni e gli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Lisbona in relazione allo sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione e della società dell'informazione.

## **1. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE**

### **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 della Pubblica Istruzione, anche a seguito delle priorità definite a livello comunitario, si colloca all'interno di un consistente processo evolutivo contraddistinto da rilevanti modifiche, in particolare per quanto concerne il quadro normativo dovuto allo sviluppo delle politiche nazionali su questi temi e il complessivo riassetto organizzativo della pubblica amministrazione, in corso di attuazione, che riguarda anche i sistemi di istruzione e formazione.

Questo processo, definito nelle sue linee essenziali dalle leggi nn. 59/97 e 196/97 e dal Decr. Legisl. 112/98, delinea un nuovo impianto e una nuova articolazione del sistema formativo.

All'interno di questo contesto innovativo generale risaltano alcuni punti di forza e fattori di criticità e di 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 di questo quadro concorrono:

- le strutture e le dinamiche del mercato del lavoro;
- i livelli di istruzione, la qualità dell'offerta e il suo impatto specifico;
- le innovazioni introdotte nel sistema scolastico, le politiche di decentramento e le strategie nazionali per lo sviluppo dell'occupazione.

#### **1.1.1. a) Le strutture e le dinamiche del mercato del lavoro.**

Il quadro emergente dall'analisi dei dati più recenti mostra come le forze di lavoro, in valore assoluto, crescono negli anni tra il 1994 e il 1998 in tutto il territorio nazionale anche se con intensità minima.

Il principale apporto alla crescita delle forze di lavoro nel periodo 1994-1998 è fornito, nel caso del Nord, dall'aumento degli occupati che passano da 10.274 migliaia di unità a 10.472; nel Centro, dall'incremento degli occupati da 4.022 migliaia di unità a 4.039 migliaia (in questo caso però crescono anche le persone in cerca di occupazione per complessive 22 migliaia di unità); infine, nel Mezzogiorno, si assiste ad un decremento degli occupati (da 5.825 a 5.685 migliaia, anche se si nota un'inversione di tendenza tra il 1997 e il 1998) accompagnato da una crescita delle persone in cerca di occupazione. In Italia, in complesso, gli occupati mostrano una crescita numerica nel 1998 rispetto al 1995 di 187.000 unità circa, invertendo la tendenza che si era manifestata negli anni 1994 e 1995.

I dati a disposizione confermano la gravità della situazione del mercato del lavoro locale nel Mezzogiorno, incapace di assorbire risorse umane nonostante alcuni cenni di inversione di tendenza rispetto al periodo precedente e la crescita dell'economia del Paese, registrata almeno sino al 1998.

#### *Relazioni fra titoli di studio conseguiti e mercato del lavoro.*

Nel Mezzogiorno si conferma un elevato tasso di disoccupazione per i possessori di laurea e per coloro che non hanno il titolo della scuola dell'obbligo appartenenti alle classi di età 25-34 e 35-64 anni. La scarsità di posti di lavoro colpisce in modo particolare i soggetti appartenenti alla classe più giovane, il cui tasso di disoccupazione - pari al 15%, a livello nazionale - è decisamente superiore all'altra classe di età analizzata, ed ha incidenza di gran lunga maggiore nel Mezzogiorno (28,2%) che nel Nord (7%).

Altre indicazioni sul rendimento dell'istruzione sul mercato del lavoro italiano possono derivare dall'analisi dei dati sul tasso di attività dei giovani fra i 25 e i 34 anni, per ripartizione geografica e per titolo di studio, confrontati con quelli relativi all'intera popolazione compresa tra i 25 e i 64 anni.

La relazione tra tasso di attività e titolo di studio risulta tendenzialmente crescente, poiché, come è facile immaginare, quanto maggiore è stato l'investimento in formazione tanto maggiore risulta la propensione ad entrare nel mercato del lavoro; questa affermazione vale ancora di più per le aree in cui si registrano maggiori problemi nel trovare opportunità di lavoro. Ad esempio, il differenziale tra tasso di attività per i laureati e tasso di attività totale è maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Nord. Per quanto riguarda la popolazione giovanile, nel Mezzogiorno la differenza tra il tasso di attività dei laureati (pari al 77,6%) e quello totale (pari al 61,8%) ammonta al 16%, mentre al Nord complessivamente questa differenza si riduce a circa il 5%.

#### *La domanda di lavoro*

I dati esistenti sulla domanda di lavoro delle imprese italiane mettono in evidenza che esiste un ampio divario fra offerta e domanda di risorse umane qualificate. In particolare emerge:

il permanere di una contraddizione tra la richiesta, espressa anche da parte del mondo imprenditoriale, di elevare i livelli di istruzione della forza lavoro, e una domanda di lavoro concentrata prevalentemente su qualifiche medio - basse. Tale fenomeno si presenta, comunque, in modo non omogeneo, sia rispetto alle diverse aree geografiche del paese sia rispetto alle differenze settoriali e alle dimensioni delle imprese. Nelle regioni del Nord-Ovest e nel Centro la percentuale delle assunzioni previste per cui è richiesto un diploma di laurea è pari rispettivamente al 10,7% e al 9,2% contro il 4,4% del Mezzogiorno. Lo stesso dato per il diploma (33,8% nel Nord-Ovest contro il 28,5 nel Mezzogiorno). Per quanto riguarda la licenza media, nelle regioni del Nord su un totale di 320.000 assunzioni previste, viene richiesto questo titolo per il 25,7% dei casi, mentre, nel Mezzogiorno, su 110.000 assunzioni previste, la percentuale è pari al 43,3%;

una concentrazione di richieste di assunzioni (più del 60% del totale delle richieste) nelle regioni del Nord mentre soltanto il 21,1% interessa il Mezzogiorno, con un maggiore assorbimento dei laureati (44,5%) nelle imprese del Nord-Ovest rispetto al Nord-Est. Solo il 12% dei laureati troverà una collocazione nelle imprese meridionali;

una massiccia richiesta, da parte delle imprese, di competenze informatiche, per tutte le specializzazioni (73%). La conoscenza delle lingue è un requisito richiesto per il 57% delle nuove assunzioni previste per il biennio, con livelli di richiesta più alti per i diplomi a carattere gestionale e per i diplomati nei licei;

una limitata domanda delle specializzazioni più alte quali ingegneri (28,6%) e laureati in materie scientifiche (16,7%), che può essere attribuita sia alla struttura dimensionale dell'industria manifatturiera italiana, che al grado di innovazione delle imprese italiane caratterizzato in generale da scarsa presenza di una vera e propria funzione strutturata di ricerca e sviluppo, anche nelle grandi imprese;

la richiesta di una precedente esperienza lavorativa (57,6%), e la richiesta di ulteriore formazione per i nuovi potenziali occupati (60,5%).

### *Le probabilità di trovare un'occupazione*

Nel mercato del lavoro italiano la probabilità di trovare un'occupazione è strettamente legata ad una serie di elementi (età, zona di residenza, genere) di cui uno dei fondamentali è il livello e la qualità del titolo di studio. In linea puramente teorica, il soggetto tipo che ha maggiori probabilità di entrare nel mercato del lavoro: è un laureato, in discipline tecnologico-scientifiche o economiche, che risiede in una area del Nord, è maschio, e che ha un'età compresa tra i 22 e i 30 anni.

Queste caratteristiche del mercato del lavoro nazionale mettono in evidenza, per il Mezzogiorno, la necessità di un'offerta formativa di alto livello, di interventi contro la dispersione, di proposte differenziate per intensità di applicazione a seconda delle specifiche aree territoriali, di attività di riqualificazione degli adulti e di un sistema di orientamento attento alle differenze di genere.

Tali interventi dovranno necessariamente trovar luogo anche in una più stretta integrazione dell'offerta formativa con la promozione dello sviluppo locale e dell'occupazione sia a livello di programmazione nazionale che di patti territoriali e contratti d'area.

#### **1.1.1. b) I livelli di istruzione, la qualità dell'offerta e il suo impatto specifico.**

La configurazione del sistema formativo nel Mezzogiorno si confronta con livelli generali di istruzione che si presentano come segue:

Livello di istruzione	Italia			Mezzogiorno		
	M	F	Tot.	M	F	Tot.
Laurea e titoli di studio post Secondari	6,6%	5%	<b>5,8%</b>	5,8%	4,3%	<b>4,8%</b>
Maturità	19,8%	18,7%	<b>19,3%</b>	18,6%	18,2%	<b>18,4%</b>
Qualifica professionale	4%	4,5%	<b>4,2%</b>	2,1%	2,2%	<b>2,1%</b>
Licenza media	31,8%	26,6%	<b>29,2%</b>	32,4%	27,1%	<b>29,7%</b>
Licenza elementare/nessun titolo	37,7%	45,1%	<b>41,5%</b>	41,4%	48,1%	<b>44,9%</b>

Fonte : Elaborazione dati Istat 1998

A fronte di questo quadro, 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.

La popolazione scolastica del mezzogiorno rappresenta il 45% circa del totale nazionale ed ha a disposizione il 39% delle scuole. Questo dato negativo è attenuato, tuttavia, dal fatto che il

numero di studenti per classe (21) è pari alla media nazionale, e che il numero degli studenti per insegnante (8,7) è di poco superiore a tale media (8,5).

Anche la distribuzione dell'offerta formativa nel Mezzogiorno presenta aspetti nell'insieme positivi in relazione ad una sostanzialmente equilibrata ripartizione quantitativa della rete scolastica ed alla sua complessiva fruibilità. Le tipologie principali risultano infatti presenti in tutte le province.

La percentuale di studentesse rispetto al totale degli studenti nella scuola secondaria superiore (49,1%) è di quasi un punto inferiore alla media nazionale (49,9), mentre è in generale più accentuato che nel resto del Paese il tasso differenziale positivo di successo delle femmine rispetto ai maschi.

Sempre per quanto riguarda la scuola secondaria superiore, si evidenziano scarti notevoli nella distribuzione degli alunni per tipo di scuola. Rispetto al Nord si registra nel Mezzogiorno uno scarto positivo dell'1,3% nelle iscrizioni ai licei, e di ben il 2,5% nell'iscrizione ad altre scuole (di tipo umanistico e artistico), mentre vi è uno scarto negativo dell'1,7% nelle iscrizioni agli istituti tecnici e del 2,1% agli istituti professionali.

Si avverte, quindi, nel Mezzogiorno un'ancora evidente incoerenza fra il quadro dell'offerta formativa (e dei suoi conseguenti esiti scolastici e professionali) e le esigenze di qualificazione in funzione dell'occupazione e delle tendenze generali del mercato del lavoro.

Gli indici della dispersione scolastica (tassi di scolarità, di ripetenza, di riuscita, di conseguimento della licenza media, di interruzione di frequenza), quelli sulle "condizioni di disagio" (benessere sociale, qualità organizzativa, alunni/classi, alunni in doppio turno, licenziati/iscritti, ripetenti/iscritti al primo anno), così come quelli sull'edilizia scolastica (alunni in doppio turno/alunni, classi in doppio turno/classi, alunni /classi, condizioni degli edifici/edifici, aule in affitto/aule) vedono la quasi totalità delle province del Mezzogiorno al di sotto della media nazionale, con scarti consistenti rispetto al Centro-Nord.

Nello specifico, per quanto riguarda la dispersione, nessuna delle province del Sud si trova nel primo terzo della classifica, mentre ben tre quarti sono relegate nell'ultimo terzo, con Sicilia e Sardegna agli ultimi posti. Per quanto riguarda le condizioni di disagio, la situazione appare ancora più grave, in quanto tutte e soltanto le province del Sud si trovano negli ultimi posti della classifica.

Si vedano in proposito le tabelle analitiche contenute nel *Documento di valutazione ex ante*.

L'analisi dei dati sugli alunni delle scuole secondarie superiori 1997/98 - che pure mette in rilievo un trend positivo nel Sud - evidenzia, da una parte, il perdurare di uno scarto sui livelli di scolarizzazione fra il centro-nord e il sud del Paese con tassi di passaggio medie/superiori pari rispettivamente al 94,2% e al 92,3% (nel 1995/96, rispettivamente il 94,7% e il 90,9%).

D'altro canto il sistema di formazione professionale raggiunge nel Mezzogiorno meno di 120.000 utenti, posizionando gran parte della sua offerta sulla riproposizione di percorsi formativi di prima qualificazione post-obbligo poco attenti alla mutata domanda del sistema produttivo e alle esigenze di un nuovo modello di sviluppo. In particolare, se si prende ad esempio l'impatto del FSE sulle regioni dell'Obiettivo 1, dove rappresenta il 72% delle risorse impegnate per la formazione, i dati ISFOL disponibili evidenziano una copertura del 16,6% sui giovani meridionali in cerca di prima occupazione e del 2,1% sui disoccupati di lunga durata.

Il progressivo innalzamento dei livelli di scolarizzazione dei giovani si va caratterizzando, in particolare nell'area meridionale, come un fenomeno di "sovraqualificazione dequalificata"

(giovani che in possesso di titoli di studio medio-alti non trovano occupazione) e rafforza la funzione “di parcheggio” spesso svolta dal mondo scolastico.

Va aggiunto che, mentre le tendenze evolutive della popolazione a livello nazionale presentano prospettive di minimo aumento della popolazione, soprattutto a carico dei fenomeni migratori, e di diminuzione della popolazione giovanile (soprattutto nella fascia di età 15-24 anni) di circa il 9% nei prossimi 20 anni, si prevede che la popolazione giovanile del Mezzogiorno si manterrà nella stessa percentuale attuale (42% circa del totale della popolazione).

L'innalzamento dell'obbligo scolastico, inoltre, comporterà, a partire dal 2000 - 2001, un significativo impatto sul sistema scolastico, e anche in questo caso sarà il Mezzogiorno a sostenerne il peso in misura maggiore. Le previsioni, ad oggi, considerano infatti un incremento medio nazionale del 7,3% sugli iscritti alla prima classe della scuola secondaria superiore (per un valore assoluto di circa 46.000 nuovi alunni) che nel Mezzogiorno salirà all'8,2% (con l'aumento in valore assoluto di ben 23.000 alunni, pari alla metà del totale).

Si pongono, in questo caso, non solo problemi aggiuntivi di carattere organizzativo e infrastrutturale ( per il Mezzogiorno da 1000 a 1200 classi in più), ma, considerando che si tratterà di alunni che in precedenza avrebbero abbandonato la formazione scolastica, si accentueranno i problemi della qualità dell'istruzione, della prevenzione e recupero della dispersione, dell'orientamento al compimento dell'obbligo formativo.

I dati sul sistema di istruzione terziario indicano che a livello nazionale si iscrive all'università il 66,5% dei giovani che hanno concluso positivamente il percorso secondario superiore nell'anno precedente. Nel Mezzogiorno questa percentuale scende al 59,7%.

La distribuzione per tipologia della formazione universitaria vede un'offerta di corsi di Diploma universitario e di scuole dirette a fini speciali ( corsi accademici brevi di formazione soprattutto in ambito medico, paramedico e sociale) per il 35% delle disponibilità, che tuttavia coinvolge soltanto l'8,2% degli studenti. D'altra parte, durante il percorso accademico, si registra un abbandono di ben il 66% degli studenti, concentrato soprattutto nei cicli lunghi, cui si affianca il ritardo nella conclusione dei percorsi che tocca ben l'84,1% dei laureati, mentre nei cicli brevi tale ritardo si limita al 38,3%.

A questa situazione si aggiunge, per la maggioranza dei percorsi accademici, la mancanza del riconoscimento di crediti che consentano il passaggio dai corsi brevi a quelli tradizionali. Ciò scoraggia le immatricolazioni ai corsi brevi e produce la loro riduzione di fatto a corsi di seconda scelta.

Va considerato infine che soltanto l'8,6% degli studenti che hanno concluso la scuola secondaria superiore si iscrive a corsi di formazione professionale regionale di 2° livello e il 3,9% a corsi di formazione breve post-diploma istituiti presso le istituzioni scolastiche (con prevalenza assoluta, in questo caso, del Mezzogiorno).

Dai dati si evince quindi che una notevole percentuale di giovani (tra il 30 e il 40%) non si iscrive ad alcun percorso successivo alla scuola secondaria superiore. Ciò appare ancora più grave se vi si aggiungono le percentuali dell'abbandono universitario.

Tutto il quadro sin qui rappresentato non solo registra la gravità del fenomeno complessivo della dispersione nei percorsi terziari, ma soprattutto mette in evidenza la mancata o distorta risposta ai bisogni di formazione successiva alla conclusione del ciclo di istruzione secondaria, che sia funzionale sia alla domanda individuale che alle esigenze del mercato del lavoro.

Assume quindi significato l'esigenza di mettere a punto un'offerta formativa che risponda adeguatamente a tali esigenze.

Per quanto riguarda la situazione degli adulti, dai dati a disposizione (1998) risulta che - a livello nazionale - il 33,2% della popolazione oltre i 15 anni manca di titolo di studio o possiede soltanto la licenza elementare, soltanto il 34,5% ha compiuto positivamente l'obbligo scolastico, e il 32,2% ha un diploma di scuola secondaria superiore. Le percentuali del Mezzogiorno, pur non differenziandosi ormai di molto da quelle nazionali evidenziano comunque un differenziale positivo pari allo 0,3% per i cittadini senza titolo dell'obbligo, dello 0,6% per chi è in possesso di titolo dell'obbligo, ed un differenziale negativo dello 0,8% per i diplomati e laureati.

A fronte di questa situazione si rileva altresì che gli adulti che in Italia partecipano ad attività formative in generale rappresentano complessivamente il 4% degli occupati di oltre 30 anni, il 2% dei disoccupati della corrispondente classe di età, lo 0,9% delle non forze lavoro.

La distribuzione per aree geografiche vede in formazione al nord il 6,1% degli adulti; al centro il 3,4%; e al sud solo il 2,4%.

Inoltre, nel Centro-Nord è maggiormente utilizzato il canale della formazione professionale aziendale ed extra aziendale, mentre nel Mezzogiorno ben il 20% degli adulti in formazione segue percorsi di tipo scolastico.

Tali dati evidenziano senza dubbio - pur nell'esiguità dell'universo oggi interessato - un notevole squilibrio sia territoriale che qualitativo nelle modalità di partecipazione.

E' necessario quindi, definire, anche quantitativamente una articolazione più adeguata dell'offerta formativa, che sia in grado di rispondere alla domanda inesausta di formazione nei diversi target di utenza, di definire nuovi spazi di programmazione integrata e politiche formative capaci di coniugare l'offerta ad una domanda sempre più diversificata.

L'avvio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, l'innalzamento dell'obbligo scolastico e la prospettiva dell'obbligo formativo a 18 anni offrono un ulteriore terreno di confronto per lo sviluppo di queste prospettive.

Gli elementi di contesto sopra accennati, da un lato permettono di programmare più adeguatamente gli interventi, e dall'altro rafforzano la necessità di effettuare adeguati investimenti nel settore formativo nelle regioni dell'Ob. 1, considerato che i giovani del Mezzogiorno costituiscono e costituiranno una parte determinante delle forze lavoro nel Paese.

### *Le tecnologie didattiche e lo sviluppo della società dell'informazione*

L'adeguamento delle competenze scientifiche e tecnologiche sia alle prospettive generali dello sviluppo economico 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 dell'innovazione.

In Italia, la valorizzazione del capitale umano nel settore della scienza e della tecnologia si esprime ancora ad un livello assai debole, registrando una presenza di risorse umane impiegabili in tale settore del 12,6%, di fronte ai livelli del 28% circa di Olanda, Germania, Danimarca ed al 16,4% della Spagna e al 13% circa della Grecia.

All'interno del sistema dell'istruzione appare - in modo particolare per il Mezzogiorno - permanere in qualche maniera il divario tradizionale fra percorsi di tipo "umanistico" e percorsi di tipo "scientifico - tecnologico". Il Mezzogiorno, infatti, vede nel 1998/99 circa il 38% di alunni iscritti a percorsi del primo tipo contro il 35,9% italiano, con un differenziale di più di 2 punti. A ciò va aggiunto che nei licei sono scarse o inadeguate le dotazioni tecnologiche, che l'insegnamento scientifico, tranne che in una parte degli Istituti tecnici e professionali, raramente 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.

Allo sviluppo della cultura scientifica e tecnologica contribuiscono, notevolmente, sia la sussistenza di dotazioni tecnologiche adeguate presso le istituzioni scolastiche che una

corrispondente formazione dei docenti sia con riguardo ai diversi settori formativi che riferita all'uso di nuovi strumenti e linguaggi della comunicazione che permetta una diffusione delle conoscenze nel campo.

Il Ministero della pubblica istruzione ha avviato, già dal 1996, un insieme di iniziative finalizzate a promuovere lo sviluppo della Società dell'informazione, da un lato con interventi finanziati dal Programma operativo 940025 II e, dall'altro, con la messa a punto e realizzazione del Programma Nazionale di Sviluppo delle Tecnologie Didattiche (PSTD).

Le Tecnologie dell'Informazione sono abbastanza diffuse negli istituti tecnici e professionali – questa diffusione, nel Mezzogiorno, è stata principalmente determinata dal contributo del precedente PO 1994-99 – mentre nella scuola dell'obbligo e nei licei gli investimenti sono modesti rispetto agli obiettivi che l'evoluzione verso la Società dell'Informazione richiederebbe. Il rischio che ciò possa tradursi in svantaggi sociali è evidente.

Il PSTD 1997-99 ha interessato tutto il sistema scolastico con l'obiettivo di promuovere nelle scuole la cultura della multimedialità e di migliorare la professionalità dei docenti.

Il PSTD ha previsto due tipologie di intervento:

il programma A, che fornisce, ad uso dei docenti, due postazioni telematiche per scuola e un corso di prima alfabetizzazione;

il programma B, che finanzia un laboratorio multimediale per ogni scuola – mediamente 10 postazioni tecnologiche multimediali - con possibilità di un collegamento ad Internet.

Il PSTD, nonché le iniziative finalizzate all'innovazione delle tecnologie di settore realizzate con il POP Scuola 94-99, hanno consentito di avviare un consistente processo di rinnovamento, che tuttavia dovrà trovare un suo completamento nei prossimi anni, accentuando, soprattutto, la fase di sostegno all'utilizzazione delle reti telematiche e la formazione dei docenti.

I progetti attivati nel triennio 1997-99 del PSTD hanno coperto rispettivamente, il 74% delle sedi scolastiche<sup>1</sup> per il programma A (caratterizzato da una dotazione di 2 postazioni per scuola, finalizzate ad un primo approccio informatico dei docenti), e il 45% delle sedi per il programma B, (finalizzato ad una prima dotazione di strumenti – ca. 10 PC e accessori – per l'avvio ad un uso didattico), come si evince dalle seguenti tabelle:

REGIONI	Programma PSTD – Progetti attivati – Anni 1997-98-99					
	Obbligo		Secondaria		TOTALE	
	A	B	A	B	A	B
<b>BASILICATA</b>	152	72	60	39	212	120
<b>CALABRIA</b>	552	271	176	123	728	426
<b>CAMPANIA</b>	1056	564	381	250	1437	868
<b>PUGLIA</b>	697	375	279	186	976	601
<b>SARDEGNA</b>	299	159	97	89	396	316
<b>SICILIA</b>	919	445	347	204	1266	703
<b>TOTALI</b>	<b>3675</b>	<b>1886</b>	<b>1340</b>	<b>891</b>	<b>5015</b>	<b>3034</b>

REGIONI	Programma PSTD – Impatto % rispetto alle sedi Anni 1997-98-99					
	Obbligo		Secondaria		TOTALE	
	% A	% B	% A	% B	% A	% B
<b>BASILICATA</b>	66	31	58	38	63	36
<b>CALABRIA</b>	70	34	62	43	68	40
<b>CAMPANIA</b>	79	42	79	52	79	48

<sup>1</sup> Nel calcolo delle sedi non sono stati considerati i plessi della scuola elementare che ammontano, nel Mezzogiorno, a 5860 sedi.

<b>PUGLIA</b>	85	46	69	46	80	49
<b>SARDEGNA</b>	55	29	48	44	53	43
<b>SICILIA</b>	82	40	71	42	79	44
<b>TOTALI</b>	<b>76</b>	<b>39</b>	<b>68</b>	<b>45</b>	<b>74</b>	<b>45</b>

Gli interventi all'interno del POP Scuola 1994/99 hanno beneficiato significativamente gli istituti professionali e tecnici. Per quanto riguarda l'aggiornamento dei laboratori tecnologici di settore e il loro adeguamento alle nuove esigenze formative e del mercato del lavoro, è stato toccato l'88% delle sedi degli istituti del Mezzogiorno. Inoltre il 56% degli istituti professionali e il 27% degli istituti tecnici ha avuto una postazione con collegamento ad internet ai fini del monitoraggio delle azioni relative al P.O.P.

	<b>Laboratori tecnologici</b>	<b>% rispetto alle sedi</b>	<b>Laboratori IFS</b>	<b>Postazioni Collegamento Internet</b>	<b>% rispetto alle sedi</b>	<b>Centri risorse contro la dispersione</b>
<b>ISTITUTI PROFESSIONALI</b>	466	86	25	304	56	
<b>ISTITUTI TECNICI</b>	588	89	22	178	27	
<b>TOTALE</b>	<b>1054</b>	<b>88</b>	<b>47</b>	<b>482</b>	<b>40</b>	<b>35</b>

Pur in questo ampio quadro di interventi, lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione, che costituiscono nuovi mezzi per insegnare ed apprendere, il rinnovamento curricolare di alcuni settori formativi, l'avvio dell'autonomia scolastica, nonché la necessità di implementare le reti di comunicazione per lo scambio di esperienze, per il monitoraggio e per promuovere la formazione a distanza, pongono con forza la necessità di affrontare in maniera più incisiva - accanto ad una adeguata e corrispondente formazione dei docenti - il completamento e il rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali e funzionali delle istituzioni scolastiche, in particolar modo di quelle non ancora toccate (classici, scientifici, artistici, ecc.) o di quelle ( istituti professionali e tecnici) che hanno necessità di completare il rinnovamento, sia pure in misura limitata, in riferimento ai processi di razionalizzazione della rete scolastica e allo sviluppo di nuovi indirizzi formativi.

Il PSTD sarà completato, nei suoi obiettivi predeterminati, nel 2001.

Si deve evidenziare, tuttavia, che i nuovi obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona, ed indicati in premessa, nonché le linee strategiche che saranno indicate nel secondo Capitolo del presente PON, impongono nuovi e consistenti investimenti sia in dotazioni tecnologiche che in formazione dei docenti e degli allievi, con strategie nuove e appropriate, per consentire di realizzare, entro termini stabiliti del prossimo triennio, una svolta decisiva in questo campo, anche in coerenza con il Piano di sviluppo della società dell'informazione che il Governo italiano ha presentato al Consiglio di Lisbona stesso.

### **1.1.1.c) Le innovazioni introdotte nel sistema scolastico, le politiche di decentramento e le strategie nazionali per lo sviluppo dell'occupazione**

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da un complessivo processo di riassetto organizzativo della pubblica amministrazione, con particolare riferimento al riordino del sistema scolastico, formativo, e da un quadro istituzionale orientato al decentramento e dallo sviluppo delle strategie nazionali di concertazione con le parti sociali e di quelle di pianificazione economico politica.

L'innovazione normativa, programmatica e gestionale attualmente in corso si concreta in un'ampia serie di provvedimenti che riguardano la natura e gli obiettivi dell'educazione, la struttura dei cicli scolastici, il prolungamento della scolarità obbligatoria, la struttura degli esami di maturità, lo sviluppo dell'istruzione professionale e tecnica, la creazione di un sistema nazionale di valutazione, la riforma dell'Amministrazione, nonché il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria del Governo, il Patto sociale per lo sviluppo e il Piano nazionale per l'occupazione .

L'insieme delle innovazioni legislative qui richiamate è tale da ridisegnare radicalmente le modalità di erogazione dell'offerta di formazione, con le conseguenti ricadute sia sull'organizzazione e la gestione del sistema, sia sul corpo insegnante che dovrà essere il protagonista del cambiamento.

In questa prospettiva il sistema scolastico meridionale, anche al fine di evitare l'accentuarsi delle differenze con il centro - nord, va sostenuto con particolare attenzione e con politiche mirate di investimenti.

In particolare :

il Decreto Legislativo n 112/98 nel conferire funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione della legge 59/97, individua l'insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire l'erogazione del servizio istruzione definendo le competenze dei soggetti istituzionali ai diversi livelli territoriali (nazionale, regionale, provinciale, comunale). L'art. 138 attribuisce la competenza in materia di programmazione dell'offerta formativa integrata fra istruzione e formazione professionale alle Regioni;

il riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche modifica radicalmente l'organizzazione del servizio pubblico dell'istruzione ampliando l'offerta formativa delle scuole e promuovendo la loro integrazione con il territorio, fermi restando i livelli unitari e nazionali dei cicli di istruzione, dei curricula scolastici e di fruizione del diritto allo studio;

il prolungamento dell'obbligo scolastico prevede 10 anni di istruzione (provvisoriamente, sino al 15° anno di età), l'obbligo formativo a 18 anni e la centralità della funzione di orientamento;

la legge sul riordino dei cicli scolastici riprende e sviluppa alcuni principi contenuti già nell'Accordo per il lavoro del '96, indicando la necessità di far perdere al sistema dell'istruzione "la sua caratteristica fortemente piramidale, dove ogni ciclo di studio ha funzione fondamentalmente propedeutica rispetto ai cicli successivi, per assumere una struttura modulare nella quale ogni segmento identifichi precise soglie da raggiungere e consolidi risultati spendibili in termini culturali, scientifici e professionali". In tal senso assume particolare rilievo il rafforzamento delle competenze trasversali di base, e, in particolare, della formazione scientifica tecnologica e linguistica a tutti i livelli dell'istruzione;

la Legge 144/99 promuove percorsi post - secondari, non universitari, anche attraverso lo sviluppo di un sistema di istruzione e formazione integrata superiore;

l'O.M. 455/97 promuove lo sviluppo di sistema di educazione permanente;

è in corso un riassetto organizzativo dell'Amministrazione centrale e periferica del MPI.

All'interno di questo quadro innovativo, l'identificazione delle strategie generali per l'innovazione dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro per lo sviluppo generale del Paese, e in particolare delle aree in ritardo, si fonda, altresì, sugli orientamenti definiti nell'ambito del Patto sociale per lo sviluppo e del Piano Nazionale per l'occupazione. Tali orientamenti fanno specifico riferimento ai "pilastri" indicati dal Consiglio dell'Unione Europea - "migliorare l'occupabilità, sviluppare l'imprenditorialità, incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro

lavoratori, rafforzare le politiche in materia di pari opportunità”- per promuovere uno sviluppo sostenibile che comporti un miglioramento significativo dei livelli di occupazione nel nostro Paese.

In questo quadro sono state definite strategie di intervento mirate a:

creare condizioni generali favorevoli allo sviluppo delle imprese;  
sviluppare politiche attive del lavoro;  
elevare il tasso di occupazione nelle regioni del Mezzogiorno;  
promuovere pari opportunità attraverso le politiche del lavoro.

Uno degli impegni assunti da Governo in questo ambito riguarda la definizione di un programma triennale (Master Plan) che definisce le linee strategiche di intervento, nonché le risorse finanziarie per sostenerle, nel settore dell’istruzione, della formazione, della ricerca e del trasferimento tecnologico

All’interno di tali strategie si colloca l’obiettivo di rafforzare l’offerta scolastica e formativa in termini di accrescimento della qualità e della quantità degli investimenti nella scuola, nella formazione (scolastica, in alternanza, continua, permanente, superiore) e nella ricerca scientifica in accordo con prospettive evolutive di medio lungo termine del sistema economico e nell’ambito di un sistema di opportunità effettivamente integrato, - come indicato dalle Linee Guida (LG) del Piano nazionale per l’Occupazione - attraverso:

il raccordo tra formazione, informazione, orientamento (LG 6);  
il collegamento tra formazione e nuovi servizi per l’impiego (LLGG 2 - 5 - 6);  
l’accrescimento delle competenze dei giovani (LLGG 7 8);  
la promozione della seconda via formativa (alternanza) e della mobilità territoriale dei giovani (LG 5);  
la diminuzione del numero degli abbandoni scolastici precoci e della dispersione formativa (LG 7);  
l’attuazione di interventi formativi per categorie di svantaggiati e portatori di handicap (LG 9);  
la promozione delle pari opportunità (LG 19);  
lo sviluppo delle opportunità di formazione continua e permanente (LG 6);  
l’attuazione di investimenti infrastrutturali (LG 8).

### **1.1.2 I principali elementi emersi dall’analisi SWOT**

L’analisi SWOT riferita alle politiche per l’istruzione nel Mezzogiorno mostra sinteticamente i seguenti aspetti:

#### **1.1.2.a) Punti di forza (Strengths)**

I livelli di scolarizzazione nel Mezzogiorno 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 (il 94,2% 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;  
redditività dell'istruzione secondaria e terziaria, superiore in Italia a molti paesi europei.

Da qui può dedursi, 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, 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 anche da parte dei singoli.

### **1.1.2 .b) Punti di debolezza (Weaknesses)**

Di fronte al quadro di insieme stanno alcuni indicatori tuttora allarmanti anche se essi possono consentire di dare maggior significato agli elementi positivi richiamati come punti di forza.

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 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, la definizione delle strategie di intervento prende le mosse dal riferimento ad alcuni principali nodi problematici che, come si è già riconosciuto, da un lato qualificano la situazione generale del Paese ma che, da un altro, si presentano con particolare intensità nel Mezzogiorno d'Italia.

Nel Mezzogiorno, in particolare si riscontrano:

insoddisfacenti *livelli medi di istruzione* della popolazione (analfabeti e licenza elementare e media 70% della popolazione oltre 15 anni);

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.);

carezza e disfunzionalità delle *infrastrutture*, e inadeguata rispondenza delle risorse umane agli interventi infrastrutturali già realizzati in attuazione del P.O.P. del Ministero della Pubblica Istruzione;

debolezza del *raccordo istruzione/formazione-lavoro* (distorsione e sottodimensionamento della domanda di lavoro; tassi di disoccupazione giovanile pari al 56,3% rispetto al 33,5% della media italiana; ecc.);

inadeguatezza dei *processi di orientamento* con conseguente “sovrqualificazione dequalificata”, intesa come sproporzione tra i livelli formali dell'istruzione e la domanda reale proveniente dal mondo del lavoro (disoccupati di 25/34 anni con laurea: 31,2% contro il 20,3% della media italiana);

difficoltà del sistema, nel suo complesso, di portare definitivamente a regime il quadro di innovazione, adeguamento, riordinamento formativo, anche per la situazione di ritardo culturale, tecnologico e strutturale spesso riconoscibile anche nei contesti della scuola locale.

- Anche l'edilizia scolastica costituisce un punto di debolezza per il Mezzogiorno, concorrendo pertanto all'inefficienza del sistema e alla conseguente inefficacia sull'assetto sociale in generale, sulla qualità dell'occupazione e sulla staticità del mercato del lavoro.

### 1.1.2. c) Opportunità (Opportunities)

Nell'analisi SWOT il proseguimento dell'obbligo - sancito ormai dalla legislazione - è considerato un elemento essenziale per favorire i processi di integrazione sociale e per contribuire ad aumentare le abilità delle forze di lavoro.

Nel quadro complessivo delle politiche impostate e degli impegni assunti sia dal Governo che dalle parti sociali, che nello specifico dal MPI per quanto riguarda le strategie dell'istruzione e della formazione, si devono riconoscere opportunità ampie e indirizzi di azioni convergenti tra istituzioni pubbliche, forze sociali e organizzazioni private. Assume in questo ambito un particolare rilievo la costruzione e l'adozione del Master Plan della formazione, che presenta per la prima volta un impegno organico - anche in termini finanziari e amministrativi - per lo sviluppo della formazione nel Paese.

Al suo interno una serie di strategie commisurate agli impegni possibili garantiscono un quadro di opportunità che possono essere colte per offrire ai cittadini, nelle differenti condizioni formative in cui si trovano, possibilità reali di qualificazione.

### 1.1.2. d) Rischi (Threats)

Il ritardo del Mezzogiorno, nel settore dell'istruzione scolastica, ha caratteristiche che per molti aspetti riflettono le condizioni generali della società meridionale: ad una crescita consistente delle condizioni di benessere civile e materiale della popolazione, corrisponde la permanenza di carenze strutturali gravissime, spesso concentrate in territori specifici.

Tali carenze si associano in molti casi - in particolare dove prevale un contesto di elevata disoccupazione, di irregolarità nelle condizioni di lavoro, di diffusione dei fenomeni di illegalità e criminalità - a caratteri di severo degrado nell'assetto sociale ed in particolare nelle condizioni della popolazione giovanile.

Inoltre, come sostiene il rapporto SVIMEZ 1999, “i progressi fatti con la scolarizzazione di massa si sono fino ad oggi scontrati con il dualismo economico del nostro Paese che ha differenziato la capacità di valorizzazione dello stock di conoscenze fornite nel capitale umano”.

Questi elementi generali, ancorché pertinenti, danno solo una debole visione del contesto generale in cui le politiche per l'educazione e l'istruzione - nel loro complesso - rischiano l'inefficienza e l'inefficacia. Ad essi vanno opportunamente aggiunti i rischi che corrono le politiche dell'istruzione in corso o da attuare.

La lotta alla dispersione scolastica è - nell'ambito degli interventi previsti col finanziamento dei Fondi strutturali - particolarmente concentrata nella scuola secondaria superiore, mentre le origini della disaffezione all'istruzione, quindi della dispersione e della non qualificazione - sono insite nel processo di crescita della persona fin dai primi anni del percorso scolastico, anche perché, di regola, il coinvolgimento dei genitori è debole e non è legato ad un progetto culturale complessivo.

Anche i centri risorse contro la dispersione scolastica, in assenza di un collegamento organico non solo con le strutture scolastiche, ma anche con le altre strutture dell'educazione, della formazione e della cultura in generale nel territorio, rischiano di rispondere in modo non adeguato alla domanda potenziale di servizio.

Le sommarie conclusioni tratte dall'analisi SWOT sono sostenute dal quadro analitico di dati riportato nel Documento di valutazione ex ante. E' tuttavia opportuno ricordare anche qui, sia pur in estrema sintesi, che:

nell'ultimo decennio il recupero nel ritardo di scolarizzazione del Mezzogiorno è proceduto rapidamente, anche col contributo delle azioni attuate nel corso dell'attuale POP 1994-99; la partecipazione al sistema formativo scolastico è cresciuta nel Mezzogiorno anche per quanto riguarda le scuole secondarie superiori; un recupero significativo si registra anche considerando i dati relativi al passaggio all'istruzione superiore; esistono, tuttavia, situazioni "localizzate" di particolare difficoltà che i dati aggregati per il Mezzogiorno nel suo complesso non permettono di cogliere.

Al di là delle condizioni specifiche in cui opera il sistema dell'istruzione nel Mezzogiorno, appare evidente come uno dei nodi fondamentali sia rappresentato, nel contesto di severa difficoltà che caratterizza il mercato del lavoro del Mezzogiorno, dalla "redditività" economica e sociale dell'investimento in capitale umano che al settore dell'istruzione si associa.

Se, da un lato, l'analisi dei dati disponibili evidenzia il già ricordato fenomeno della "sovraqualificazione dequalificata" (giovani che in possesso di titoli di studio medio-alti non trovano occupazione) - che rafforza la funzione "di parcheggio" che in molti casi viene ancora oggi svolta dal sistema scolastico - d'altro canto, secondo il rapporto SVIMEZ 1999, l'analisi delle determinanti della retribuzione, compiuta su un campione di lavoratori dipendenti, evidenzia che il "rendimento" dell'istruzione, per qualsiasi titolo di studio, è più basso nel Mezzogiorno rispetto alle aree più sviluppate del Nord Italia.

Questa analisi dei fattori di forza e di criticità, di opportunità e di rischio consente di motivare le scelte strategiche proposte, nel quadro delle norme e delle linee di indirizzo politico e tecnico indicate a livello comunitario e nazionale.

### **1.1.3. I principali elementi emersi dall'analisi della situazione 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, rispetto ai quali viene accentuata non solo la centralità del rispetto dei vincoli politici e

normativi in campo ambientale ma anche - e, 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 notevole nei confronti di più mature tradizioni formative europee. In particolare, va ricordata l'azione di sostegno, svolta soprattutto a livello delle strutture periferiche dell'amministrazione scolastica, rivolta sia allo studio dei problemi del territorio collegati a quelli dell'istruzione che di promozione di interventi delle istituzioni scolastiche anche in integrazione con il contesto ambientale e sociale.

Una linea strategica di particolare rilievo è, inoltre, quella che si è realizzata nel corso del POP 1994/99, caratterizzata da un impegno specifico per l'attuazione di interventi di educazione ambientale, sia a promozione e sostegno della programmazione istituzionale nella scuola, che nel quadro degli interventi per facilitare la transizione dalla scuola alla vita attiva.

Dai dati sinora disponibili del monitoraggio 1994-1997 sull'offerta formativa - svolta essenzialmente all'interno del sottoprogramma 1 (Formazione negli anni terminali dell'istruzione professionale - "Post qualifica") e del sottoprogramma 5 (Formazione post-diploma nella scuola secondaria superiore - si rileva che nel primo caso - riguardante interventi generalizzati nelle due ultime classi dell'istruzione professionale - su circa 3000 corsi esaminati, se ne sono avuti 209 (ca il 7% del totale) direttamente rivolti alla formazione di tipo ambientale; mentre, dei 547 corsi post-diploma rilevati, 71 (pari a circa il 5,5% del totale) hanno avuto come argomento aspetti professionalizzanti delle tematiche ambientali.

L'interesse dell'esperienza discende sia dal target raggiunto, sia dalla novità e "qualità" degli interventi stessi, fortemente orientati all'operatività e connessi a prospettive concrete di occupabilità.

#### **1.1.4. I principali elementi emersi da un'analisi della situazione in termini di 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 reclama l'attivazione di misure generali e specifiche - particolarmente nel campo dell'istruzione - che prevengano, prima ancora che contengano, la disparità nelle condizioni quantitative e qualitative di accesso al mercato del lavoro.

In linea generale i dati sopra richiamati vengono confermati anche dall'analisi delle iniziative finanziate nell'attuale POP 1994-99, in cui sono state riscontrate analoghe situazioni, sia per quanto riguarda i tassi di abbandono meno alti, sia per quanto riguarda una più debole presenza femminile nei percorsi professionalizzanti post - secondari, ecc.

Da segnalare, infine - sempre all'interno del POP 1994-99 - l'attivazione di una specifica misura di formazione dei docenti finalizzata alla produzione, alla validazione e alla diffusione di pacchetti multimediali rivolti alla promozione delle pari opportunità attraverso l'orientamento, l'approfondimento di settori formativi chiave, l'eliminazione dei pregiudizi culturali, ecc..

\*\*\*\*\*

## **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 nei precedenti periodi di programmazione dal POP 940025 I1 a titolarità del MPI.

### **1.2.1. L'attuale programmazione ed i primi risultati**

Le misure previste dal POP 1994/99, descritte analiticamente nel Documento di valutazione ex ante al quale si rimanda, sono state raggruppate nelle seguenti aree di programmazione:

**Area dell'Educazione permanente** che comprende interventi finalizzati all'educazione per adulti privi di titolo di studio o di qualificazione professionale.

Alla luce dei profondi cambiamenti avvenuti in questi ultimi anni nel sistema produttivo, è importante, nell'ottica della formazione continua durante tutta la vita, che le strutture, le risorse e il know-how, di cui sono portatrici le istituzioni scolastiche - e in particolar modo gli istituti professionali e tecnici - siano messi a disposizione di quanti abbiano precocemente abbandonato gli studi e intendano acquisire qualificazioni superiori e aggiornarsi e/o specializzarsi in relazione ad un bilancio delle proprie competenze.

Sono stati inoltre previsti interventi per promuovere partecipazione e recupero di professionalità tra i genitori degli alunni coinvolti nei sottoprogrammi per la riduzione della dispersione scolastica, al fine di qualificare il loro contesto familiare e sociale.

**Area dell'Inserimento lavorativo** che comprende azioni finalizzate a facilitare la transizione scuola-lavoro.

Nel quadro dei percorsi previsti negli ordinamenti della scuola secondaria superiore, i sottoprogrammi di quest'area promuovono l'acquisizione di una formazione tecnico-scientifica ed operativa essenziale per l'acquisizione di saperi e abilità coerenti con i ritmi del cambiamento della società e del mercato del lavoro; lo sviluppo di attività di alternanza scuola -lavoro; il raccordo con le imprese; il raccordo con gli Enti territoriali.

**Area della riduzione della dispersione scolastica** che raccoglie un quadro di iniziative strutturate nel tempo, rivolte non solo ai giovani della scuola secondaria superiore ( con particolare riguardo a quelli dei primi anni degli istituti professionali e tecnici), ma anche, in misura limitata, ai giovani della scuola dell'obbligo, ai loro genitori e, infine, ai giovani drop out.

**Area del Rafforzamento del sistema** che comprende: interventi finalizzati al rinnovamento dei curricula scolastici, attraverso la realizzazione di pacchetti multimediali per la formazione dei docenti, fruibili anche a distanza; interventi finanziati dal FESR per implementare e rinnovare radicalmente le dotazioni tecnologiche di settore degli istituti professionali e tecnici.

Le azioni previste e realizzate fino ad oggi per la formazione in servizio del corpo docente sono state incentrate su temi di particolare rilevanza formativo sociale e operativo 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.

Per il complesso delle iniziative cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo è stato previsto un impegno complessivo di circa 700 miliardi di lire.

Gli interventi, cofinanziati dal FESR, sono stati finalizzati 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.

I sottoprogrammi FESR, a conclusione degli interventi, avranno interessato complessivamente la totalità degli istituti professionali e tecnici, per un impegno di circa 333 miliardi di lire.

### **1.2.2. Principali conclusioni sull'efficacia degli strumenti di attuazione esistenti e sui fattori che hanno inciso sull'attuazione e sull'efficacia**

La valutazione del Programma Operativo tuttora in corso, è stata realizzata attraverso tre macroattività :

- il monitoraggio delle iniziative effettuato dal MPI;
- la valutazione interna dei processi attuata in base ad un programma di "Audit" predisposto dal MPI, e l'autovalutazione dei progetti a cura dei capi di istituto;
- la valutazione esterna attuata dal valutatore indipendente.

#### **1.2.2. a) Risultati del monitoraggio e della valutazione**

L'insieme delle attività sviluppate fino ad oggi permette di trarre alcune conclusioni, con riferimento alla attuale programmazione, che fanno riferimento agli elementi valutazione interna ed esterna del programma :

Il quadro valutativo che emerge dal Rapporto di Monitoraggio, presentato al Comitato di Sorveglianza del P.O. nel luglio 1998, mette in evidenza il contributo determinante, riconosciuto in sede di Comitato di Sorveglianza, del P.O del MPI non solo per l'impatto quantitativo delle azioni avviate nel quadriennio 1995/1998, 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 sull'avanzamento del programma, sia in termini di impegno e di spesa che in termini di realizzazioni fisiche, offrono un quadro decisamente positivo circa l'andamento della programmazione.

Per quanto riguarda l'attuazione, va precisato che i dati presentati si riferiscono soltanto alle attività monitorate che corrispondono ad oltre 11.800 azioni avviate; anche il monitoraggio delle attività concluse costituisce una base altamente rappresentativa dell'universo di riferimento (11.052 azioni, pari a circa il 93,6% dell'avviato). Gli allievi coinvolti raggiungono le 312.277 unità, rispettando gli obiettivi quantitativi posti per l'intero sessennio.

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 (82.000 allievi per 1.700 corsi) e ampio il repertorio delle esperienze realizzate.

In particolare, i primi risultati della valutazione del sottoprogramma 9 mostrano una interessante 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.

Il rapporto con il *sistema delle imprese* appare ormai 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. Queste sono risultate nel complesso circa 17.000.

Un aspetto portante del rapporto con le imprese è rappresentato dalle *esperienze di stage*, per le quali le diverse valutazioni sintetizzate nel rapporto offrono primi e interessanti elementi descrittivi. 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 rivela elevato (l'80% del campione considerato nell'apposita indagine) ma viene sottolineata l'importanza di un loro maggiore coinvolgimento nella definizione degli obiettivi e dell'articolazione dell'attività. L'attività di stage deve essere tuttavia migliorata, in particolar modo mediante una maggiore conoscenza da parte dell'allievo della struttura aziendale dove verrà inserito e una presenza più diffusa del tutor

aziendale, puntando verso un modello di affiancamento individuale. In questo momento di apprendimento, il ruolo del tutor è infatti considerato essenziale, sia dagli allievi sia dalle aziende, ma allo stato attuale il grado di soddisfazione per la funzione di tutoraggio in azienda è espressa da una percentuale ancora troppo esigua (solo il 35% degli allievi).

Un aspetto ancora debole, soprattutto se visto nella prospettiva della creazione di un sistema integrato dell'offerta formativa, è invece rappresentato dalla qualità ed intensità dei *rapporti con i sistemi formativi regionali*. Il crescente numero di convenzioni tra gli istituti e le Regioni di riferimento per il riconoscimento della qualifica professionale è un dato da sottolineare positivamente ma le valutazioni condotte evidenziano il carattere episodico del confronto tra i due sistemi e la difficoltà di coordinamento per la realizzazione di attività comuni (in particolare nell'utilizzo dei docenti). La firma di protocolli di intesa Ministero – Regioni, incontri e commissioni per la discussione dei nodi problematici, l'attivazione obbligatoria di gruppi di progetto congiunti per la realizzazione delle azioni cofinanziate dai Fondi, sono le misure considerate dalla valutazione come le più adatte per promuovere una maggiore correlazione delle azioni di istruzione con quelle di formazione professionale.

Le attività di *post diploma* riflettono le maggiori criticità dei rapporti con la formazione regionale a causa, principalmente, delle similitudini dell'offerta e della concorrenzialità esercitata dai corsi regionali per il riconoscimento agli allievi di un contributo per ogni ora frequentata. La necessità di un approfondimento puntuale su questa tipologia di attività è sollecitata anche dall'apparente contraddizione dei dati che emergono dal monitoraggio. Questi mostrano come ad una alta attrattività dei corsi post diploma (gli allievi iscritti sono 23.000) corrispondano tassi di dispersione elevati e in crescita nel quadriennio.

Ciò appare tra l'altro dipendere in buona parte dalle difficoltà insite nella struttura del mercato del lavoro meridionale, dove gli esiti occupazionali appaiono precari e spesso orientati ad un'occupazione saltuaria e stagionale. Rappresenta invece un segnale positivo la percentuale relativamente alta di coloro che hanno intrapreso un percorso imprenditoriale o di lavoro autonomo (circa il 15%).

I dati di monitoraggio, infine, mostrano *indici di capacità decisionale e di efficienza attuativa* del Programma Operativo particolarmente soddisfacenti. Il primo indice, misurato in termini di azioni avviate su approvate, ha un valore pari al 90,3 %; il secondo è pari al 84,5% delle azioni concluse rispetto a quelle avviate.

A questi elementi, da considerarsi nell'insieme positivi, si associano alcuni altri aspetti problematici, in relazione ai quali, comunque, sono stati determinati i nuovi orientamenti e i correttivi introdotti nella programmazione dell'ultimo quadriennio.

Un primo elemento problematico è stato offerto dall'andamento dell'integrazione tra sistemi, solo parzialmente realizzato nel primo periodo di programmazione. La sperimentazione del primo quadriennio ha in effetti fornito primi strumenti per tale integrazione, che tuttavia non hanno portato ancora a risultati di piena visibilità.

Risulta evidente anche una diffusa autoreferenzialità degli Istituti scolastici che rende difficile l'apertura verso altri soggetti che promuovono azioni formative sul territorio o ai centri di elaborazione delle conoscenze, come le Università e i centri di ricerca.

Va inoltre riconosciuta la difficoltà di modificare la rigidità dell'impianto dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche per andare incontro alle reali esigenze dei lavoratori che intendono modificare la loro posizione lavorativa o cambiare settore e ritengono necessario il conseguimento non solo di un titolo formale ma anche di una nuova professionalità.

Appare, inoltre, ancora necessario fare i conti con la debolezza del potere contrattuale di molte iniziative di formazione nei confronti delle aziende, che richiedono corsi brevi di riqualificazione di tipo addestrativo e non si preoccupano dell'acquisizione di conoscenze e quindi di crediti

utilizzabili nel conseguimento di un titolo formale. E, infine, vanno riconosciuti gli ancora troppo scarsi contatti con le parti sociali che potrebbero rappresentare un supporto significativo nell'identificazione del bisogno dei lavoratori nella contrattazione con le aziende.

Queste difficoltà trovano una causa principale nella complessiva debolezza dei contesti territoriali verso cui sono indirizzati gli interventi e non sono esclusivamente riconducibili alla natura di "sistema chiuso" che ancora contraddistingue l'istituzione scolastica, specie in alcune aree del Paese. L'insieme delle potenziali reti locali e del sistema degli attori chiave per la realizzazione di politiche integrate, in primo luogo le imprese e le parti sociali, non assolvono ancora pienamente a quel ruolo propositivo e di stimolo verso i sistemi formativi che non solo la programmazione cofinanziata dai fondi strutturali ha loro conferito, ma che rappresentano una delle precondizioni di successo delle nuove politiche formative e occupazionali varate in campo nazionale.

*La qualità dell'organizzazione e delle caratteristiche strutturali* del sistema scolastico mostrano che esiste ancora un divario tra le diverse aree geografiche del paese.

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.

Questo processo evolutivo dovrà però essere ancora sostenuto con apposite iniziative volte a rafforzare la capacità progettuale delle istituzioni scolastiche.

Ulteriori fattori di valutazione vanno aggiunti con riguardo a tutto l'impianto organizzativo e formativo, che ha riguardato gli operatori scolastici coinvolti, sviluppato per la realizzazione delle iniziative spesso con fondi esclusivamente nazionali, in particolare i numerosi e periodici seminari di formazione per i funzionari dei provveditorati agli Studi, dirigenti scolastici, docenti e altri operatori delle scuole coinvolte, il progetto di rilevazione degli esiti occupazionali realizzato dagli stessi alunni o ex alunni di alcune scuole, la realizzazione con gli ispettori tecnici del progetto di "audit" per la valutazione dei processi di sviluppo e da ultimo il progetto "PASS" per la formazione dei funzionari, hanno consentito un apporto di qualità notevole anche nella gestione delle altre iniziative innovative del sistema scolastico nel Mezzogiorno.

L'azione del valutatore indipendente ha preso avvio solo nel giugno 1998. Il primo rapporto - presentato in sede di Comitato di Sorveglianza del 19 febbraio 1999 - è composto da due parti, delle quali la prima riguarda l'analisi della valutabilità e la seconda riguarda un'indagine specifica sul fenomeno della dispersione scolastica.

In questa prima fase il rapporto aveva lo scopo di avviare una valutazione di processo e di accertare la sussistenza degli elementi di valutabilità del Programma, quali gli indicatori e la definizione degli obiettivi.

Il rapporto ha messo in luce punti forti e punti deboli della attuale programmazione che, in linea generale, coincidono con gli elementi della valutazione interna effettuata fino ad oggi. Ne risulta, in primo luogo, 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. E' stata riscontrata anche una notevole capacità di adattamento, nella fase attuativa, al mutato contesto normativo e di

sviluppo del sistema scolastico, sono risultati positivi gli aspetti dell'efficienza attuativa del programma anche con riferimento al notevole numero di utenti coinvolti.

Le criticità evidenziate sono riconducibili in gran parte agli elementi di contesto.

Per le iniziative di formazione integrata sono state rilevate da un lato le difficoltà di effettiva e costruttiva collaborazione con le Regioni e dall'altro, con riguardo alla realizzazione degli stage aziendali, le difficoltà che questi riescano a configurarsi come reale esperienza-ponte tra formazione e lavoro anche per la mancanza di apposite figure di sistema che siano in grado di essere il punto di riferimento continuativo nel raccordo con le strutture operative.

Per le iniziative contro la dispersione scolastica è stata riscontrata una maggiore attenzione verso gli aspetti relativi all'accoglienza rispetto a quelli relativi all'orientamento e allo sviluppo di nuove forme di accompagnamento.

Le difficoltà di attuazione delle misure relative alla formazione permanente sono state prevalentemente individuate nella carenza di una formazione dei docenti adeguata a superare gli approcci didattici tradizionali e non rispettosi delle caratteristiche e dei reali bisogni dell'utenza. Vengono segnalati aspetti di carenza del sistema con particolare riferimento al personale educativo ed alla rigidità di gestione dello stesso.

Il secondo rapporto di valutazione ( presentato al Comitato di sorveglianza del 16.7.1999) è incentrato sullo studio di casi e mira a fornire una valutazione più accentuatamente qualitativa su:

- impatto del POP, generale e sulla progettualità specifica delle scuole
- effetti sugli utenti (iscrizioni; dispersione)
- effetto moltiplicatore, trasferibilità e diffusione
- aspetti finanziari
- rapporti fra istituzioni scolastiche, MPI, Provveditorati agli Studi, Regione.

Gli elementi di rilevazione quantitativa - che vengono schematizzati nella seguente tabella - mostrano che, anche da questo punto di vista sono stati raggiunti risultati assai positivi:

<b>Tipologia e n. casi</b>	<b>Tasso medio di dispersione</b>	<b>Integrazione progettuale</b>	<b>Integrazione scuola lavoro</b>	<b>Esperienze di stage e tirocinio</b>
<b>Stp. 1</b> = 59 casi Sc. Sec. sup.	5,4%	100%	45%	2 aziende/corso
<b>Stp. 5</b> = 15 casi Post-diploma	28%	100%	90%	4 aziende/corso
<b>Stp. 9</b> = 20 casi Sc. Sec. sup.	non calcolabile	> 90%	Pool gestionale 4 competenze profess.li/ progetto	=====
<b>Stp.14</b> = 6 casi Scuola obbligo	0,2%	> 90%	4 competenze profess.li/ progetto	=====

Sul piano qualitativo è stato rilevato un mutamento positivo “nel modo di fare scuola”, con particolare riguardo ai livelli di professionalità imprenditoriale dei capi d'istituto e del 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.

Viene riconosciuta 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 appare assai autonoma, anche se nelle maglie indicate dal MPI, e capace di sfruttare positivamente le risorse fornite attraverso i Fondi strutturali, che “hanno consentito un reale salto di qualità” soprattutto nella “terza area “ dell'istruzione professionale.

Effetti positivi vengono rilevati sul versante delle iscrizioni che appaiono in aumento generale nei casi esaminati, parallelamente ad una diminuzione drastica della dispersione (circa-100% nel Sottoprogramma 14 e ad una tendenza al rientro dei drop out.

Si rileva infine la necessità di ampliare la diffusione delle ricadute dei progetti sia sul territorio che, prioritariamente, all'interno delle stesse scuole e delle famiglie interessate

### 1.2.2. b) Le risorse finanziarie mobilitate

Lo stanziamento complessivo iniziale del P.O.P. (Decisione n. C(94) 3503 del 21.12.1994) prevedeva ECU 384.321.000 pari a Lit. 745.882.510.380 . (cambio a Lit.1940.78), di cui Lit. 591.881.617.380 si riferivano al F.S.E. e Lit. 154.000.893.000 si riferivano al F.E.S.R.

Con Decisione n. 7716 del 18.9.1997 le risorse del F.E.S.R. sono state aumentate e portate complessivamente a ECU 171.350.000, per cui il piano finanziario del P.O.P. ha raggiunto l'importo complessivo di Lit. 924.434.270.380, di cui Lit. 591.881.617.380 (F.S.E.) e Lit. 333.552.653.000 (F.E.S.R.).

Infine, con Decisione del 2 febbraio u.s. - a seguito di un ulteriore aumento del F.S.E., l'importo complessivo per tale fondo è stato portato a ECU 360.480.602 - per cui il finanziamento complessivo del P.O.P. è salito a **Lit. 1.032.166.195.750**, di cui Lit. 699.613.542.750 (F.S.E.) e Lit. 332.552.653.000 (F.E.S.R.)

I livelli di spesa raggiunti al 31.12. 1999 sono i seguenti:

<b>Fondo strutturale</b>	<b>Impegni / finanziamenti</b>	<b>Pagamenti / investimenti</b>	<b>Pagamenti / impegni</b>
F.S.E.	<b>112,52</b>	<b>83,85</b>	<b>74,54</b>
F.E.S.R.	<b>101,97</b>	<b>76,18</b>	<b>74,71</b>

### 1.2.2. c) Diffusione dei Risultati

All'interno dell'attuale PO 94-99 è stato messo a punto un piano di attività – già in buona parte realizzato - per la diffusione dei risultati e per promuovere il trasferimento di buone prassi sia a livello nazionale che, ove possibile, nei diversi contesti europei. Esso prevede :

- la pubblicazione di un catalogo dei pacchetti multimediali prodotti nell'ambito delle misure di formazione dei docenti nei diversi ambiti settoriali e trasversali;
- la pubblicazione di un catalogo in tre lingue comunitarie relativo alla presentazione di progetti particolarmente significativi realizzati nell'ambito di misure delle diverse aree programmatiche (inserimento lavorativo - dispersione scolastica ecc.);
- la pubblicazione di un catalogo per presentare, anche con supporto fotografico, le caratteristiche innovative dei laboratori tecnologici realizzati con il cofinanziamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale;
- una Conferenza nazionale per presentare i risultati dei primi quattro anni di attività e per la diffusione del Rapporto di monitoraggio e valutazione;
- un Convegno tematico sulle imprese formative simulate con l'allestimento della relativa Fiera espositiva.

### **1.2.3. Le principali conclusioni sulla pertinenza della strategia finora perseguita e l'eventuale necessità di modificarla.**

Dal quadro complessivo del contesto rappresentato nonché dalla prima valutazione dell'attuale programma operativo deriva una valutazione di sostanziale pertinenza della strategia perseguita.

Essa si è qualificata, tra l'altro, per il fatto che, nel corso dell'attuazione del Programma Operativo, sono stati adottati costantemente assestamenti e riorientamenti degli interventi, in base ai risultati del monitoraggio e della valutazione, nonché, di alcuni sviluppi normativi.

D'altra parte gli obiettivi generali e prioritari del POP in corso di attuazione risultano ancora del tutto coerenti con gli sviluppi in corso del contesto di riferimento, in particolare per quanto riguarda il miglioramento della qualità della formazione iniziale, l'integrazione dei sistemi ed il sostegno all'innovazione dei curricula.

Sono confermati nella loro attualità anche gli obiettivi specifici cui fanno riferimento le singole misure, con particolare riferimento al recupero delle situazioni di svantaggio, alla realizzazione di percorsi professionalizzanti, al riconoscimento di crediti, allo sviluppo di un sistema di formazione post-secondaria, alla formazione degli adulti, ecc.;

E' indubbio, tuttavia, che, nella definizione e ridefinizione delle strategie e delle linee di intervento della programmazione in corso, assumono particolare rilievo nuovi quadri di riferimento che determinano diversamente priorità, modalità, titolarità e articolazione degli interventi:

#### 1) a livello nazionale

il decentramento di funzioni agli enti territoriali ai sensi del D.lgs. 112 ;  
le innovazioni introdotte complessivamente dalla normativa sulla scuola ;  
gli obiettivi prioritari individuati nell'ambito del patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione siglato dal governo e dalle parti sociali (Master Plan formativo);  
il piano nazionale per l'occupazione ;  
gli orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno ;  
il quadro di riferimento per lo sviluppo delle risorse umane individuate nell'ambito dell'OB.3

#### 2) a livello comunitario

i nuovi obiettivi fissati dai regolamenti relativi ai fondi strutturali e le relative missioni dei fondi;

Il quadro complesso che ne deriva influisce principalmente sulla definizione delle proposte strategiche ma consente anche di intervenire in aree specifiche, cui sono riconosciute nuove valenze sia nel quadro del sostegno al sistema scolastico che in quello della sua integrazione con gli altri sistemi contestuali.

D'altro canto, è possibile indicare alcune iniziative, realizzate nell'ambito del POP 940025 I 1, che con i dovuti adeguamenti e le modifiche migliorative che provengono dall'esperienza maturata, possono trovare uno sviluppo ulteriore nell'ambito della programmazione 2000/2006, anche per la coerenza con gli obiettivi globali e specifici individuati nel Programma di sviluppo per il Mezzogiorno:

#### Esperienze di alternanza scuola-lavoro :

Nel corso del POP 94-99, circa 190.000 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 riconoscere il coinvolgimento di circa 17.000 aziende. nell'ambito delle quali si riscontra una valutazione positiva dell'esperienza. La valutazione per campione sinora effettuata, ha messo in luce una risposta decisamente positiva sia degli utenti che delle aziende .

#### Iniziative contro la dispersione scolastica :

Il POP 94-99 ha realizzato interventi di particolare consistenza contro l'abbandono scolastico, caratterizzati anche da un ampio coinvolgimento dei docenti e, in alcuni casi, da interventi specifici per i genitori.

L'iniziativa, dopo un primo periodo di estensione in tutte le realtà del Mezzogiorno, è stata concentrata nelle aree provinciali con maggiori tassi di dispersione e fenomeni di criminalità giovanile, coincidenti in buona misura con le aree metropolitane del programma URBAN.

#### Nuove tecnologie e rete di imprese formative simulate

Attraverso l'utilizzazione di risorse FESR, il POP 94-99 sta concludendo un programma di realizzazione di laboratori tecnologici nelle istituzioni scolastiche del Mezzogiorno, per il quale già oggi circa 200.000 allievi di istituti professionali e tecnici possono beneficiare di infrastrutture tecnologiche del tutto innovative ed adeguate ai nuovi obiettivi formativi.

L'elemento più importante dell'iniziativa in corso di completamento è la capacità di influire positivamente su obiettivi, contenuti e procedure didattici, correlati alla possibilità di intervenire con modalità di formazione individualizzate e qualitativamente elevate, e in grado di rispondere adeguatamente alla domanda di qualificazione tecnico-scientifica che proviene dal mondo del lavoro e della produzione.

Di particolare rilievo, in questo senso, il progetto di rete delle imprese formative simulate, unico in Italia, finanziato da fondi MPI per la parte gestionale e da fondi FESR per la parte tecnologica, i cui risultati ad oggi appaiono ampiamente positivi, consentendo, 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.

#### Educazione permanente

Sia pure attraverso un numero limitato di iniziative, il POP 94-99 ha sperimentato modalità innovative e flessibili di educazione degli adulti (con particolare riguardo alle fasce deboli dei lavoratori in mobilità o degli occupati con insufficiente qualificazione di base ) anche allo scopo di favorire il conseguimento di competenze di base e specifiche per il rientro o la permanenza nel mercato del lavoro.

Tali esperienze, indipendentemente dalla quantificazione numerica, hanno anche avuto rilievo per la funzione di stimolo e di formazione degli operatori, nella prospettiva del trasferimento degli specifici risultati alle forme istituzionali dell'educazione permanente.

#### Formazione dei docenti

La caratteristica degli interventi in questo settore è stata quella del sostegno alla formazione in servizio del personale della scuola attraverso l'introduzione di contenuti e metodologie innovative. Sia pure con un numero limitato di azioni, si è ottenuto non solo un ampio numero di docenti direttamente coinvolti ma anche la diffusione di *pacchetti multimediali* di qualità, prodotti in diversi ambiti formativi, anche trasversali, che consentono di porre le basi per ulteriori sviluppi, soprattutto per promuovere un sistema di formazione a distanza.