

## **Università e lifelong learning (9 luglio 2008)**

Pubblichiamo come contributo alla discussione, traendolo dalla rivista “Je-LKS. Journal of e-Learning and Knowledge Society”, IV,1 (2008), pp. 9-18 (la rivista è organo della Società Italiana di e-Learning), un articolo a firma di Giorgio Federici e di Giovanni Ragone, nel quale, sulla base delle normative vigenti, viene affrontato il problema del ruolo dell’università in relazione all’apprendimento permanente.

---

### ***Università e apprendimento permanente: politiche e azioni di sistema***

#### ***1 Introduzione***

*Viene qui sinteticamente delineata la politica perseguita dal Governo Prodi e in particolare dal Ministero dell’Università e della Ricerca (MUR) in riferimento all’apprendimento permanente (Lifelong Learning). Essa comprende i provvedimenti e le iniziative realizzate nel periodo giugno 2006- dicembre 2007.*

*La necessità di un cambiamento di indirizzo da parte dei vari sistemi formativi rispetto alle tematiche del Lifelong Learning è un problema cruciale per il nostro Paese. La necessità sociale del Lifelong Learning, - prevista da tempo nelle strategie europee e confermata recentemente dalle decisioni del Consiglio e della Commissione dell’Unione [1, 2] -acquista crescente rilevanza, sospinta dall’innovazione delle tecnologie, dal confronto e dalla competizione a scala locale, europea e globale.*

*L’Italia si trova in difficoltà, più di quasi tutti gli altri paesi europei, per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona nell’ambito dell’apprendimento permanente [3]. Le ragioni delle nostre criticità sono ben note, e hanno diverse origini, tra le quali in particolare, la rigidità dei sistemi formativi (Università, scuola, sistema della formazione professionale, ecc.) e la bassa percentuale di persone con formazione universitaria, che è inferiore alla metà di quella dei paesi più sviluppati; ciò significa anche minore capacità di iniziativa e di autoapprendimento, e minori possibilità di reazione dei sistemi e dei singoli di fronte alla continua ristrutturazione e cambiamento che caratterizza la società delle reti.*

*Si impone la necessità che Governo, Regioni, ed i diversi attori istituzionali, economici e sociali intensifichino la loro capacità di collaborare. A livello della formazione superiore la chiave fondamentale del cambiamento è nelle mani delle Università che sono a loro volta chiamate a una graduale accettazione e legittimazione della nuova missione. Oggi il paese sta prendendo coscienza dei problemi connessi alla quantità di risorse richieste per lo sviluppo della Università di massa e per la formazione di ricercatori qualificati necessari alla competizione della società dell’innovazione. Occorre che si sviluppi la stessa consapevolezza riguardo al fatto che nella formazione superiore di massa vanno ricomprese sempre di più la popolazione adulta e le sue esigenze di apprendimento continuo. E nello stesso tempo occorre essere consapevoli del fatto che in nessun paese europeo il Lifelong Learning universitario si è sviluppato spontaneamente; l’adeguamento dei compiti si è verificato solo in presenza di un chiaro indirizzo politico e di risorse adeguate da impiegare allo scopo.*

*E' sempre più evidente come l'apprendimento permanente sia destinato rapidamente a diventare un compito istituzionale dell'Università, a completamento della sua missione di soggetto fondamentale della ricerca e della formazione superiore rivolta ai giovani.*

*La prima indicazione del MUR è stata perciò quella che le Università si organizzino in termini nuovi per far fronte a questo nuovo compito istituzionale, a questa crescente necessità sociale di apprendimento permanente, attraverso opportuni adeguamenti istituzionali, di obiettivi e di organizzazione di una offerta formativa adeguata.*

*La seconda indicazione è stata che le Università si rendano sempre più protagoniste di un sistema per l'apprendimento permanente, attraverso collaborazioni più strette con gli altri sistemi formativi, con le imprese, con le parti sociali.*

*In questo percorso è necessario contemporaneamente avere una strategia di lungo periodo, in linea con quelle ormai sufficientemente ben definite dell'Unione Europea, e proporre della azioni concrete che tengano conto delle nostre specificità sociali e territoriali.*

*Occorre individuare una strada percorribile per realizzare le importanti trasformazioni, per troppo tempo rimandate, richieste alle Università italiane, che tenga conto anche del paese reale e delle scarse risorse disponibili al sistema universitario.*

*Per definire azioni concrete in questa direzione il Ministro Mussi ha costituito il Gruppo di Lavoro per l'Apprendimento Permanente, coordinato dagli autori di questo articolo<sup>1</sup>.*

*Nel seguito si riassumono le attività, i provvedimenti legislativi e le iniziative sviluppate alla fine del 2007.*

## **2 Una legge quadro per l'apprendimento permanente**

*Il Consiglio dei Ministri ha approvato nel dicembre 2007 lo Schema di disegno di legge concernente "Norme in materia di apprendimento permanente" [4] che riportiamo in allegato in questo numero della rivista. Esso rappresenta il risultato di una concertazione fra quattro Ministeri (Ministero del lavoro, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, delle Innovazioni nella Pubblica Amministrazione) e con il Coordinamento delle Regioni.*

*Lo scopo di questo documento è di introdurre nel nostro ordinamento le necessarie innovazioni per entrare in piena sintonia con le politiche di Lifelong Learning dell'Unione Europea.*

*Nello Schema vengono sottolineati alcuni principi di grande importanza, in riferimento alla promozione dell'apprendimento permanente, alla sua definizione e delle sue finalità. Le azioni in questa direzione sono indicate in:*

- azioni di sostegno alla costruzione, da parte delle persone, del proprio percorso di apprendimento formale, non formale ed informale;*
- riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti;*
- fruizione di servizi di orientamento lungo tutto il corso della vita.*

*Dal punto di vista delle università, viene pianamente riconosciuto il ruolo delle stesse in riferimento all'apprendimento formale (Articolo 2), in misura paritaria agli altri sistemi*

<sup>1</sup>

In esso hanno lavorato: Antonello Masia (Direttore Generale del MUR), S. Bagnara (Politecnico di Milano); A. Battistelli (Università di Verona); L. Benadusi (Università di Roma "La Sapienza"); A. Chianese (Università di Napoli "Federico II"); A. Colorni (Politecnico di Milano); L. Galliani (Università di Padova); D. Iervolino (Università di Napoli "Federico II"); T. Leo (Università Politecnica delle Marche); R. Maragliano (Università Roma III); G. Ronsisvalle (Università di Catania); A. Simone (Università Roma II Tor Vergata).

*formativi. L'università è sempre a pieno titolo parte della concertazione per definizione del Piano nazionale per l'apprendimento permanente, in coerenza con le indicazioni dell'Unione europea (Articolo 9) che dovrebbe finanziare le opportune politiche.*

*Alle università si chiede peraltro (articolo 4) di riconoscere gli apprendimenti non formali ed informali, secondo principi che andranno definiti da apposito decreto legislativo. Queste profonde innovazioni di ruolo delle università e di sistema sono in linea con i processi in corso negli altri paesi dell'Unione. In Italia potranno essere introdotte con una necessaria gradualità ma rappresentano in ogni caso punti assolutamente necessari. Al fine di accompagnare l'Università verso queste innovazioni il Gruppo di Lavoro per l'Apprendimento Permanente del MUR ha predisposto delle "Linee Guida per il riconoscimento dell'Apprendimento Progresso", come suggerimento alle università per l'eventuale inserimento nei propri regolamenti didattici. In esse sono contenute proposte per un sistema di riconoscimento degli apprendimenti, comunque acquisiti (formali, informali, non formali), con procedure di qualità e certificabili.*

### **3 Linee di Indirizzo "L'Università per l'apprendimento permanente"**

*Il lancio della nuova politica del MUR sull'apprendimento permanente è avvenuto con la Conferenza di Napoli "L'Università per l'apprendimento permanente" tenutasi il 17 marzo 2007 [5]. In quella sede sono state presentate le Linee di Indirizzo alle quali si rimanda<sup>2</sup>.*

*È da rilevare come queste indicazioni siano state poi recepite nelle Linee Guida per la progettazione dei nuovi Ordinamenti Didattici dei Corsi di Laurea e di Laurea Magistrale dell'ottobre 2007, che qui si riportano:*

*"Sempre nel contesto dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, il sistema universitario italiano è chiamato a ulteriori sfide relativamente ai processi di formazione, con la riqualificazione del dottorato di ricerca (il terzo livello) e un serio impegno per l'apprendimento permanente, inteso come nuova e specifica missione istituzionale degli atenei (sulla quale sono state presentate specifiche linee guida, visibili sul sito del Ministero). L'intervento operato sui corsi di laurea e di laurea magistrale va dunque considerato come parte di un più ampio processo di miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'intero ventaglio dell'offerta formativa universitaria nel nostro Paese."*

*Può essere in questa sede di interesse accennare all'effetto che queste Linee di Indirizzo hanno avuto presso le università e gli altri protagonisti dell'offerta formativa e dell'utenza di apprendimento permanente. Il suggerimento alle università di dotarsi di nuove organizzazioni e metodologie per affrontare la nuova utenza adulta, magari attraverso appositi Centri per l'Apprendimento Permanente, è stato colto da alcune università, che hanno fatto nascere o potenziato centri esistenti. Valga a titolo di unico esempio il Centro per il Lifelong Learning dell'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale" che ha pienamente aderito alle indicazioni ministeriali.*

*Le perplessità che sono comunque nate nelle università hanno avuto a che fare soprattutto con la difficoltà, in un momento critico di revisione dei corsi di studio triennali e magistrali collegati al decreto 270, di aggiungere altra "carne al fuoco". Non sono però emerse obiezioni di*

<sup>2</sup>

<http://www.miur.it/Miur/UserFiles/Notizie/2007/Conferenza%20Napoli%20-%20Linee%20Indirizzo%20Apprendimento%20Permanente.pdf>

*principio a questo nuovo indirizzo politico, che è considerato necessario nel processo di convergenza dei sistemi di educazione e di formazione dell'Unione Europea.*

*Pensiamo inoltre che si possa dire che le Linee di Indirizzo sono state considerate una rilevante novità dagli attori del mondo della formazione non universitaria. Il Coordinamento delle Regioni, l'ISFOL, associazioni e ordini professionali, in ripetute occasioni hanno manifestato di apprezzare questo ruolo nuovo assegnato alle università, considerandolo un passo importante nella direzione dell'arricchimento dell'offerta formativa e dell'integrazione di sistema.*

#### **4 Fondo di Finanziamento Ordinario e aspetti economici e finanziari**

*Dal punto di vista della azione concreta del Governo in merito a considerare anche l'università sede di attività di apprendimento permanente, sono da segnalare due fatti importanti, oltre allo Schema di disegno di legge già ricordato al punto 2.*

*Il "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2008-2011" del Ministero dell'Economia e delle Finanze del giugno 2007 [6] recita:*

*“A monte dell'investimento diretto in ricerca, occorre aumentare e riqualificare quello in formazione universitaria (dallo 0,88 per cento attuale all'1,2 per cento rispetto al Pil, compatibilmente con i vincoli finanziari), migliorando la qualità attraverso sistemi premiali, eliminando zone di inefficienza, e promuovendo rigore, trasparenza e migliori pratiche di gestione. Inoltre, è di vitale importanza il contributo che l'università deve offrire alle attività di formazione e apprendimento permanente a livello qualificato, rivolte al settore privato, ai professionisti, alla pubblica amministrazione e ai lavoratori in cerca di migliore qualificazione”.*

*È questa la prima volta che in una legge di spesa contiene un riferimento così chiaro e esplicito al ruolo delle università in riferimento all'apprendimento permanente, inserendolo in un piano di assegnazione di risorse per perseguire questo scopo.*

*Di grande importanza è infine l'inserimento nel Decreto indicatori per la programmazione triennale dell'ottobre del 2007 del Ministero dell'Università e della Ricerca [7] dell'indicatore utile alla determinazione del Fondo di Finanziamento Ordinario (F.F.O.) così definito:*

##### **INDICATORE C.5**

*Proporzione di Crediti Formativi Universitari acquisiti in apprendimento permanente*

*Definito come rapporto fra:*

*Numero di CFU acquisiti in apprendimento permanente nell'a. a. t nell'Ateneo*

*Numero di CFU acquisiti nei corsi di studio nell'a.a. t nell'Ateneo*

*Si tratta di una indicazione che dovrà essere successivamente precisata, ma rappresenta una indubbia innovazione, segnando il carattere istituzionale dell'attività di apprendimento permanente nelle università*

#### **5 Lifelong Learning ed e-Learning**

*Il MUR ha considerato l'esigenza di promuovere un rilancio dell'e-Learning nel sistema universitario italiano. Questa necessità di innovazione del sistema di formazione superiore nel*

*nostro paese attraverso nuove metodologie e tecnologie collegate alle tecnologie dell'informazione e comunicazione è da tempo evidente.*

*Il Decreto Moratti - Stanca del 2003, che aveva fatto nascere le Università telematiche, aveva già cercato di rispondere a questa esigenza di innovazione ma, alla prova dei fatti, ha provocato numerosi fenomeni degenerativi su cui è sembrato necessario intervenire.*

*È stato perciò predisposto dal MUR, con il concerto con il Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella P.A., un nuovo decreto di accreditamento dei corsi di studio a distanza, che pone dei requisiti minimi necessari a qualificare l'offerta di corsi telematici, sia delle università pubbliche che di quelle private, senza alcuna distinzione. Viene così a cessare il concetto stesso di Università telematica intesa come università "senza professori", garantendo ai corsi di studio a distanza criteri di accreditamento di qualità a garanzia degli utenti attraverso una docenza e tutoraggio adeguati.*

*Lo sviluppo dell'apprendimento permanente per le persone che lavorano potrà vedere proprio nella formazione e-Learning uno strumento essenziale al suo sviluppo e arricchimento.*

*Sempre in questa direzione di sviluppo dell'offerta formativa Lifelong attraverso l'e-Learning, saranno necessari opportuni coordinamenti con imprese, Pubblica Amministrazione e sistemi di web learning regionali.*

*In questa direzione il MUR partecipa ad una importante iniziativa di sistema rappresentata dal "Tavolo di Raccordo Istituzionale e Tecnico per l'osservazione sistematica della domanda e dell'offerta di e-Learning nella P.A.", composto da:*

- *Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale Sistemi Informativi*
- *Ministero dell'Università e Ricerca, Direzione Generale per l'Università*
- *Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione*
- *Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL)*
- *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)*
- *Italia Lavoro S.p.A*
- *Fondazione CRUI per le Università Italiane (Fondazione CRUI)*
- *Commissione servizi e contenuti multimediali di AITech-Assinform*
- *Associazione Italiana per l'Information Technology (ANEE/AITech- Assinform)*
- *Associazione Italiana per la Formazione Manageriale (ASFOR)*
- *Geie Menon Network*
- *Società Italiana di e-Learning (SIE-L)*

*Gli obiettivi del Tavolo di Raccordo sono:*

- *superare la frammentazione e le resistenze che ostacolano lo sviluppo di pratiche innovative per l'e-Learning e l'adozione su vasta scala della formazione a distanza;*
- *individuare i bisogni comuni e piste di lavoro da intraprendere congiuntamente al fine di implementare attività sperimentali e progettare nuove iniziative;*

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

*Gli ultimi anni hanno visto svilupparsi nel nostro Paese esperienze di e-Learning significative ma non sempre soddisfacenti. Il sistema è maturo per un salto di qualità, basato anche su un bilancio critico di queste esperienze, che veda l'e-Learning come importante motore di innovazione dei sistemi formativi e delle organizzazioni. Il nuovo decreto per l'accREDITAMENTO dei corsi a distanza e le azioni di sistema e di coordinamento sopra accennate dovrebbe aiutare alla necessaria accelerazione dello sviluppo dell'e-Learning nel nostro paese.*

## **6 Un sistema per l'apprendimento permanente**

*Il bisogno di adeguate azioni di collaborazione ed integrazione in materia di apprendimento permanente fra i vari sistemi formativi e la realtà sociale, economica, produttiva e professionale è bene nota. È necessario un nuovo impegno per perseguire la realizzazione di sistemi di apprendimento permanente organizzati territorialmente (tipicamente su base regionale) e per settori produttivi e categorie professionali.*

*Gli elementi per un successo in questa direzione ci sono tutti: una esigenza sociale di formazione degli adulti che cresce, una nuova disponibilità dei vari sistemi formativi all'integrazione. Le attività che le università hanno condotto negli ultimi anni (master, IFTS, corsi di perfezionamento, ecc.) hanno permesso utili esperienze che ci consentono di imparare anche dagli errori. Adesso occorre ridurre lo scarto che ci distacca dagli altri paesi anche da questo punto di vista.*

*Il sistema di formazione superiore per l'apprendimento permanente dovrà essere:*

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

*Oltre alla legge quadro per l'apprendimento permanente di cui al punto 2., il MUR sta procedendo ai seguenti accordi di sistema:*

- *accordi-quadro con gli altri Ministeri per organizzare l'offerta formativa delle università in modo coerente con gli obiettivi di innovazione e di formazione delle risorse umane;*
- *accordi-quadro verranno inoltre stabiliti con le Regioni e con le università della regione, sulla base delle loro competenze in materia di formazione, di ricerca e di innovazione. Essi potranno prevedere il cofinanziamento da parte del MUR di attività concordate con le Regioni, in riferimento alla valorizzazione dei territori, nel quadro di un necessario coordinamento nazionale. Sono già stati firmati gli accordi con la Regione Piemonte, con la Regione Basilicata e con la Regione Sardegna e con le rispettive università.*
- *accordi generali e specifici con le parti sociali, gli ordini e le associazioni professionali.*

*A titolo di esempio, l'accordo con la Regione Basilicata e con l'Università della Basilicata prevede lo sviluppo di un sistema dell'apprendimento permanente per la Regione. L'obiettivo è di realizzare un sistema lucano per il Lifelong Learning, nella logica della creazione di un sistema formativo integrato, che veda l'Università collaborare per i settori di competenza con il mondo produttivo, la Pubblica Amministrazione, le agenzie formative. Il sistema, denominato SAPERE – Basilicata - Sistema per l'Apprendimento PERmanente della REgione Basilicata sarà caratterizzato da:*

- *sviluppo della formazione post-laurea, attraverso la creazione di un sistema di Alte Scuole, che sappiano valorizzare ulteriormente la formazione universitaria di primo e secondo livello in ambiti specifici, mediante la piena utilizzazione del patrimonio di conoscenze e competenze di cui può avvalersi il sistema regionale;*
- *sviluppo di percorsi formativi, in collaborazione con il sistema delle imprese e dei servizi e attraverso crediti certificati per la formazione permanente e ricorrente;*

- *sviluppo di Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione, a supporto della didattica tradizionale, per la progettazione e la realizzazione di corsi per la formazione permanente e ricorrente fruibili a distanza;*
- *creazione di Centri per l'Apprendimento Permanente distribuiti sul territorio, per consentire alle persone di poter avere disponibili servizi di assistenza e di tutoraggio locali che li mettano in grado di accedere a SAPERE – Basilicata e ad un'ampia offerta di didattica a distanza.*
- *creazione di almeno un Polo di alta formazione permanente di eccellenza, che sia capace di produrre un'offerta didattica che lo renda attrattivo sul piano nazionale e internazionale. Questo Polo potrebbe fare parte di una rete di Poli/sistemi regionali per l'apprendimento permanente di altre regioni e in particolare di quelle dell'Italia Meridionale.*

## **7 Conclusioni**

*Le innovazioni e le iniziative precedentemente elencate costituiscono elementi utili ad accelerare l'innovazione del nostro sistema di formazione superiore. Si assiste, da un lato, ad una razionalizzazione ed una qualificazione della nostra offerta formativa relativa ai Corsi di Studio (lauree e lauree magistrali) e dall'altro allo sviluppo dell'apprendimento permanente che, nei prossimi anni, in particolare attraverso l'e-Learning, rappresenterà un settore di innovazione dell'offerta di formazione superiore, a fronte di una riduzione dell'offerta relativa alle lauree rivolte quasi esclusivamente ad una utenza giovanile.*

*Il Lifelong Learning fa parte delle strategie dell'Unione Europea ormai da molti anni. Oggi appare giunto anche per il nostro paese il momento di avviare le necessarie concrete azioni per realizzarlo. Forse non riusciremo a raggiungere nei tempi programmati gli obiettivi degli accordi di Lisbona, ma l'importante è che si acceleri una evoluzione positiva nella giusta direzione.*

*Le università italiane sono già attive da tempo nella formazione post laurea. Si tratta di una realtà complessivamente poco conosciuta e che si è sviluppata senza indicazioni legislative e politiche adeguate. Se questa realtà non esistesse già in modo rilevante non avremmo molte possibilità di sviluppo. Ci sono le basi e le conoscenze circa le strategie e le azioni da sviluppare, si tratta di renderle accessibili e organizzarle in un sistema coerente e strategico, ed anche di integrarle nel nostro paese reale, con le sue specificità, adattando le strategie europee e destinando le risorse necessarie.*

*Le condizioni sono favorevoli per procedere verso un sistema nazionale e sistemi regionali per l'apprendimento permanente. L'autonomia universitaria permette di produrre innovazione e integrazione, se si collega con gli altri sistemi formativi e se le università collaborano fra di loro per raggiungere dimensione e massa critica che consenta di soddisfare meglio le esigenze delle persone e delle organizzazioni.*

*Forse la principale innovazione è l'integrazione fra sistemi formativi, imprese e Pubblica Amministrazione. Occorre perciò attuare, in connessione con lo sviluppo dell'apprendimento permanente, che è terreno privilegiato per l'e-Learning rivolto a lavoratori adulti, un'azione di indirizzo e di sostegno delle attività gestite da Università, Istituzioni di formazione, Pubblica Amministrazione e altri soggetti, con lo scopo di indirizzare gli interventi nel settore, aggregare e coordinare le esperienze in atto, promuovere e diffondere l'innovazione nella formazione.*

## **BIBLIOGRAFIA**

1. *Commissione delle Comunità Europee (2006), Educazione degli adulti: non è mai troppo tardi per apprendere, (Bruxelles, 23.11.2006 -COM(2006)614).*
2. *Parlamento Europeo – Commissione Europea (2006), Decisione n. 1720/2006/ce del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un programma di azione nel campo dell'apprendimento permanente, (24.11.2006, L. 327/45-78).*
3. *Commission of the European Communities (2006), Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training – Report based on indicators and benchmarks. Report 2006, (Brussels, 16.5.2006 – SEC(2006) 639).*
4. *Governo Italiano (2007), Schema di disegno di legge concernente “Norme in materia di apprendimento permanente”, approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 dicembre 2007.*
5. *Ministero dell'Università e della Ricerca (2007), Linee di Indirizzo “L'Università per l'apprendimento permanente”, Conferenza nazionale, Napoli, 17 marzo 2007.*
6. *Governo Italiano - Ministero dell' Economia e delle Finanze (2007), Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2008-2011, Roma.*
7. *Ministero dell'Università e della Ricerca (2007), Decreto indicatori per la programmazione triennale, Roma.*

### **Giorgio Federici**

*Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Ingegneria Civile ed Ambientale  
federici@dicea.unifi.it*

### **Giovanni Ragone**

*Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Dipartimento di Arti e Scienze dello Spettacolo  
giovanni.ragone@miur.it*