

Educazione degli Adulti: quadro normativo, prospettive e ruolo delle Università Popolari

Relazione sintetica del Prof. Giancarlo Rinaldi
Presidente della Confederazione Nazionale delle Università Popolari Italiane

Con l'espressione "Educazione degli Adulti" (EDA) s'intende oggi quel complesso di interventi educativi diretto alla popolazione maggiorenne con finalità molteplici, tra le quali:

- Formazione continua (lifelong learning).
- Possibilità di recupero per chi non ha avuto la possibilità di completare a suo tempo il proprio curriculum di studio.
- Insegnamento delle conoscenze di base utili per un inserimento nel mondo del lavoro.
- Aggiornamento mirato ad una riqualificazione professionale.
- Altre forme di insegnamento non formale.

Dunque l'EDA si fonda sul presupposto che anche chi ha già acquisito un titolo di studio presso la scuola e/o l'università ha bisogno di un continuo aggiornamento per stare al passo con le sempre nuove esigenze. Altro presupposto dell'EDA è che la cultura è un diritto fondamentale del cittadino.

Le attività connesse all'EDA, contrariamente a quanto si pensa oggi frequentemente, non costituiscono una novità nel panorama educativo italiano, magari importata da più avanzati paesi della Comunità Europea, queste attività didattiche, in realtà, sono state svolte in Italia in maniera egregia e da più di un secolo dalle Università Popolari.

Va notato che le Università Popolari non sono da confondersi con le "Università della Terza Età"; queste sono sorte molto più recentemente allo scopo di alleviare il disagio della popolazione anziana. Esse soltanto successivamente hanno reso disponibili le loro attività anche ai non anziani spesso modificando la denominazione originaria. Lo stesso va detto a proposito delle "Università della Età Libera".

Diciamo subito che tanto il quadro normativo in materia, quanto le prospettive di sviluppo mirano chiaramente ed esplicitamente alla formazione di un sistema integrato di Educazione degli Adulti che veda pienamente cooperanti e coinvolte insieme:

- a. il mondo della istruzione (scolastica ed universitaria)
- b. il settore della Formazione Professionale
- c. il settore della Educazione non formale, cioè l'associazionismo e, pertanto, le Università Popolari.

Poiché talvolta questa sinergia viene disattesa, e poiché il complesso di norme e provvedimenti relativi all'EDA appare articolato e ricco, risulterà utile qui di seguito richiamare alla memoria quegli elementi atti a favorire l'inserimento pieno nel sistema integrato delle Università Popolari Italiane le quali costituiscono un patrimonio storico ed una risorsa umana che non può e non deve mancare nel nuovo assetto della didattica in Italia.

Si ritiene opportuno organizzare il materiale in ordine cronologico. I testi citati sono reperibili anche facendone richiesta alla Presidenza della CNUPI.

15.3.1997: Legge 59 sulla Riforma della Pubblica Amministrazione.

L'art. 21: "Nell'esercizio dell'autonomia organizzativa e didattica le istituzioni scolastiche realizzano, sia singolarmente che in forme consorziate, ampliamenti dell'offerta formativa che prevedano anche percorsi formativi per gli adulti...".

14-18 luglio 1997: La Quinta Conferenza Internazionale sull'Educazione degli Adulti, tenutasi ad Amburgo.

Nel ribadire il diritto di tutti all'educazione ed alla formazione permanente, nel paragrafo 10 così recitava: "Il nuovo concetto di educazione permanente, sia dei giovani sia degli adulti, proprio perché richiede l'effettiva collaborazione tra il sistema governativo e la collettività, lancia una sfida ai metodi e alle pratiche di governo tradizionali".

?7.1997: Ordinanza Ministeriale n° 455.

E' il primo provvedimento organico che recepisce le raccomandazioni della Conferenza di Amburgo e prevede la realizzazione di

- a. Un Comitato Tecnico Nazionale.
- b. I Comitati Provinciali presieduto dal Provveditore agli Studi.
- c. La creazione di vari Centri Territoriali per l'Educazione degli Adulti presso scuole elementari o medie inferiori.

L'ordinanza, negli articoli ?? e ??, è particolarmente esplicita nel raccomandare il coinvolgimento dell'associazionismo e delle istituzioni private che svolgono un servizio pubblico nelle attività dei Centri Territoriali istituiti presso le Scuole.

Si rileva che il Comitato Tecnico Nazionale non è stato mai costituito.

1998: La Direttiva Ministeriale n° 252 relativa all'utilizzaizone del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi.

Prevede lo stanziamento di 23 miliardi per l'anno 1998 ed indica tra gli interventi primari lo "sviluppo della formazione continua e ricorrente – educazione degli adulti, anche con interventi integrati"; quindi specifica: "Lo sviluppo della formazione continua e ricorrente, l'educazione degli adulti, sarà realizzata soprattutto attraverso progetti concertati con le Regioni e gli Enti locali".

31.3.1998: Decreto Legislativo n° 112 sul Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 59/97.

Il Capo III è dedicato all'Istruzione scolastica. Nell'art. 139, par. 2, si dice che "I comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a: a. educazione degli adulti. etc.".

Dicembre 1998: **Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione.**

Nel Terzo Allegato si individuano forme di sostegno a favore dell'EDA.

2.3.2000: La Conferenza Unificata tra Stato, Regioni ed Enti Locali approva un documento sulla Riorganizzazione ed il potenziamento dell'Educazione degli Adulti.

Questo documento costituisce la mappa organica del nuovo disegno legislativo in materia di EDA. Il Ministero, le altre amministrazioni dello Stato, le Regioni, gli Enti locali "debbono impegnarsi di concerto a promuovere il nuovo sistema integrato di EDA, a partire dalla realizzazione di una progressiva sinergia tra diversi attori già impegnati nel settore. In particolare si considera essenziale l'apporto dei seguenti agenti: ... g) le associazioni... etc. Tali soggetti possono dar vita congiuntamente a forme associative anche a carattere consortile per la gestione di programmi e progetti comuni." (§ 7.3). In base al documento il sistema generale appare così articolato:

- a) Livello nazionale: costituzione di un **Comitato integrato** al quale partecipano esponenti dei ministeri, rappresentanti delle Regioni, Enti Locali e parti sociali.
- b) Livello regionale: costituzione di un **Comitato regionale** al quale partecipano gli assessori regionali preposti, i rappresentanti degli Enti locali, del Dipartimento regionale scolastico e delle parti sociali.
Ruolo essenziale è svolto dal **Responsabile della Direzione regionale per l'istruzione**. Il Comitato, tra l'altro, individua le modalità di intervento e la dislocazione dei Centri Territoriali EDA.
- c) Livello locale: si articola, a sua volta, in tre livelli:
 - **Provincia**: collabora con la Regione nei compiti di cui sopra.
 - **Comuni**: svolgono il ruolo più ampio ed incisivo; tra l'altro istituiscono i Comitati locali, effettuano monitoraggio delle situazioni locali, curano la collaborazione e l'integrazione tra gli agenti formativi, reperiscono risorse per realizzare il tutto.
 - **Comitato Locale**: è la "sede privilegiata" della programmazione e della concertazione tra gli agenti; si badi bene che a far parte di questi importanti Comitati vi sono anche i rappresentanti delle agenzie formative e delle associazioni operanti nel campo dell'educazione non formale, cioè in altre parole le Università Popolari. Questi comitati sostituiscono i Comitati Provinciali istituiti dall'OM 455/97

E' di importanza fondamentale ricordare che il Documento termina con una raccomandazione esplicita e formale secondo la quale "tutti gli agenti che offrono attività di educazione non formale degli adulti... svolgono un ruolo fondamentale nel sistema e vanno inseriti nella programmazione locale e regionale delle attività, secondo modalità e procedure, stabilite a livello regionale di concerto con i Comitati locali".

Mentre queste righe vengono redatte si attende l'approvazione del collegato alla legge finanziaria del 2000 nel quale sono appositamente previste norme "più

strutturate e fondate” insieme all’offerta di strumenti anche di tipo economico atti a facilitare l’integrazione delle risorse.

Le raccomandazioni e le linee operative del Documento EDA del 2.3.2000 sono riprese nelle **Comunicazioni del Ministro della Pubblica Istruzione sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero**. Qui, infatti, si sottolinea la necessità di potenziare ulteriormente i programmi già varati e di utilizzare risorse rese disponibili dalla Unione Europea.

Va tuttavia detto, con sano realismo e spirito di cooperazione, che l’integrazione tra Centri EDA attivati presso le scuole statali ed Università Popolari rappresenta al presente più l’eccezione che la regola. Al contrario, i Centri EDA, avvalendosi di risorse e di strumentazione statale, attuano nella realtà dei fatti una “concorrenza” che mortifica le Università Popolari e, qua e là, le spinge verso la chiusura.

Quanti Comitati EDA attivi presso le scuole hanno ritenuto opportuno inserire nel loro ambito esponenti della locale Università Popolare? A notizia di chi scrive ciò non è mai avvenuto. Anzi, antiche Università Popolari si sono viste scalzare da un sistema che, in quanto destinatario privilegiato di fondi pubblici, era in grado di non richiedere ai fruitori alcun contributo di partecipazione.

Ecco anche perché un gruppo di Associazioni che operano su scala nazionale in materia di EDA (tra le quali la CNUPI) ha ritenuto opportuno nel 20.3.2000 dar vita ad un Forum per l’Educazione degli Adulti, grazie anche al valido contributo della Facoltà di Scienze della Formazione della Università di Firenze. Scopo del Forum non è solo quello di mettere in rete le associazioni, ma anche di dialogare con il governo ed i Ministeri rappresentando le esigenze di chi, da moltissimi anni, già svolge questo delicato compito educativo.

Nell’ambito delle attività del Forum è da ricordare l’incontro con il Ministro della Pubblica Istruzione, Prof. T. De Mauro, a conclusione del quale il ministro stesso ha promesso che “Non si faranno Comitati Locali senza la partecipazione dell’associazionismo già attivo nel territorio”. Chi scrive ha avuto modo di enfatizzare in tale sede la necessità di forme istituzionali di vigilanza sulla piena osservanza della normativa EDA e, pertanto, sul coinvolgimento delle Università Popolari nei sistema formativo integrato realizzato dai Comitati locali EDA. Mi permetto di ricordare un breve passaggio del mio intervento: “Quando si chiude un’associazione si assiste sempre a qualcosa di negativo, quando questa associazione è una Università Popolare, non ci si rattrista solo per la scomparsa di una realtà culturale, ma si cancella una pagina della storia dell’Italia dell’ultimo secolo”.