

**PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI – FSE e FESR –
a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione**

2007-2013

Rapporto di valutazione ex ante

A cura di Elvira Pistoresi e Silvana Serra

Collaborazione di Nicoletta Di Bello, Ornella Papa, Cristiana Sclano

Consulenti scientifici: Luca Grassetto (Dipartimento Scienze Statistiche, Università di Udine), Orazio Giancola e Pierpaolo Letizia (Facoltà di Sociologia , Università di Roma “La Sapienza)

INDICE

0. RIASSUNTO ESPLICATIVO DEI PROGRAMMI	3
1. VALUTAZIONE DELL'ANALISI SOCIO-ECONOMICA.....	8
1a) <i>Analisi SWOT.</i>	8
1b) <i>Conclusioni analisi SWOT.</i>	18
2. VALUTAZIONE DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA	20
2a) <i>Valutazione degli obiettivi e delle priorità.</i>	20
2b) <i>Relazioni e complementarità tra le diverse priorità e gli obiettivi.</i>	22
2c) <i>Valutazione del rischio.</i>	25
3. VALUTAZIONE DELLA COERENZA DELLA STRATEGIA CON LE POLITICHE NAZIONALI E REGIONALI E CON LE LINEE GUIDA STRATEGICHE COMUNITARIE	28
3a) <i>Valutazione della coerenza della logica di intervento del PO e delle priorità con il QSN e con le Community Strategic Guidelines.</i>	28
3b) <i>Valutazione ambientale.</i>	32
3c) <i>Valutazione della programmazione in termini di pari opportunità.</i>	36
4. VALUTAZIONE DEI RISULTATI ATTESI E DEGLI IMPATTI.....	38
4a) <i>Valutazione dell'adeguatezza della struttura sulla base dei benchmark e dell'esperienza passata.</i>	38
4b) <i>Valutazione dell'impatto potenziale della strategia sul raggiungimento degli obiettivi di Lisbona e degli obiettivi comunitari.</i>	39
5. VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI ATTUAZIONE PROPOSTI.....	42
5a) <i>Valutazione dei sistemi di gestione e attuazione.</i>	42
5b) <i>Valutazione della qualità e dell'intensità delle relazioni con il partenariato.</i>	45
6. SINTESI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE EX ANTE	47
BIBLIOGRAFIA.....	50
APPENDICE.....	51

0. RIASSUNTO ESPLICATIVO DEI PROGRAMMI

Il programmatore dei Programmi Operativi nel delineare le proprie strategie fa evidente riferimento ad una filosofia dell'istruzione che, pur nella diversità delle tradizioni pedagogiche e dei contesti culturali, accomuna i paesi membri dell'UE. La normativa internazionale sull'istruzione, ispirandosi alla *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, accoglie come finalità principali lo sviluppo della personalità umana, la salvaguardia del rispetto per i diritti umani e per le libertà fondamentali, la possibilità per ogni individuo di divenire un membro attivo della società e la promozione della comprensione e della tolleranza tra le nazioni e i gruppi etnici, razziali e religiosi.

Ne consegue il riconoscimento della importanza primaria dello sviluppo della società della conoscenza: un livello d'istruzione sufficientemente elevato è infatti il requisito irrinunciabile per consentire alle persone che fanno il proprio ingresso nel mercato del lavoro di diventare soggetti attivi nella società e nell'economia. Com'è noto, il rapporto fra livello di studio e tasso di disoccupazione è inversamente proporzionale; diventa, dunque, essenziale per ogni nazione l'impegno nel promuovere il miglioramento del sistema di istruzione, anche nell'ottica del *lifelong learning*, e nel favorire lo sviluppo di competenze, riconosciuto come un fattore determinante per il successo individuale e la crescita socio-economica. In un'ottica europeistica, assume altrettanta importanza che i sistemi di istruzione nazionali siano coordinati al meglio fra loro.

In questa direzione volge lo sforzo fatto dal programmatore, a partire da una disanima accurata dello stato dell'arte in Italia, per rafforzare e migliorare il sistema di istruzione nei suoi aspetti più deficitari e collegarlo con le esperienze degli altri Stati europei. Questa è in estrema sintesi la *ratio* delle decisioni che hanno impegnato il programmatore nel tracciare le linee strategiche del programma, con grande attenzione, come si è detto sopra, da una parte al contesto socio-economico e legislativo nazionale e dall'altra alle linee guida dell'UE.

Le ipotesi di fondo dei Programmi Operativi si sono sviluppate a partire dai bisogni individuati grazie all'analisi di contesto e alle lezioni che il programmatore ha ricavato dalla precedente esperienza di programmazione 2000-2006, secondo una linea di continuità con le finalità di ridurre la dispersione scolastica e di realizzare interventi atti a garantire agli studenti delle Regioni Obiettivo Convergenza l'acquisizione o il consolidamento delle competenze di base.

A tali obiettivi strategici si riferiscono anche i PON 2007-2013 che individuano i fabbisogni a partire dall'analisi effettuata con gli opportuni distinguo a seconda della finalità di erogazione dei fondi FSE o FESR.

Lo stato del sistema dell'istruzione viene esaminato alla luce delle più ampie tendenze socio-economiche e politiche che hanno caratterizzato l'Italia negli ultimi anni e sulla base di analisi statistiche nazionali e internazionali di elevata affidabilità. La puntuale diagnosi effettuata consente di individuare punti di forza e punti di criticità in relazione a opportunità e rischi, di definire per questa via in modo accurato le priorità e di stabilire gli obiettivi specifici delle politiche di istruzione italiane calibrate sulla base dei tratti distintivi delle realtà regionali dell'obiettivo Convergenza.

I principali bisogni a cui intende rispondere la programmazione del FSE e del FESR e si possono in sintesi elencare come segue:

A. *formazione e didattica*

- basso livello delle competenze dei quindicenni
- permanenza di alti livelli di abbandono scolastico nella scuola secondaria di II grado
- bassa integrazione delle nuove tecnologie nei processi didattico formativi
- inadeguatezza della formazione in servizio dei docenti
- scarsa partecipazione degli adulti alle attività formative del *lifelong learning*.

B. *strutture e governo della scuola*

- inadeguatezza dell'edilizia scolastica sia rispetto agli usi sia alla sicurezza
- scarsa efficienza nella distribuzione della spesa
- persistenza negli istituti scolastici di prassi organizzative e gestionali obsolete
- non uniforme diffusione della cultura dell'autonomia scolastica
- forti differenze territoriali e tra i diversi istituti nell'implementazione delle politiche educative e formative.

In merito al primo aspetto, in linea con gli Orientamenti della Comunità Europea, con le politiche nazionali e con il QSN, la strategia dei PO è articolata secondo tre obiettivi generali:

- rafforzare, integrare e migliorare la qualità del sistema d'istruzione, formazione e lavoro e il collegamento col territorio
- innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori, aumentare la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale
- aumentare la partecipazione e le opportunità formative lungo tutto l'arco della vita.

Per il perseguimento del primo obiettivo si prevedono la progettazione e la costruzione di standard comuni e di strumenti condivisi e si pianificano interventi sulla *governance* intesi a migliorare la gestione del servizio e quindi la qualità nel suo complesso.

L'importanza di intervenire sulla *governance* è motivata dalla constatazione che una *governance* unitaria e orientativa del sistema di istruzione e formazione sollecita un'attenzione particolare ai modi con cui il territorio si riconnette alle strategie nazionali riguardo alle azioni di governo, inerenti sia le modalità di costruzione e di attuazione dei flussi decisionali/finanziari, sia la determinazione dei modelli di valutazione della qualità dell'offerta formativa, intesa come l'insieme di tutti i servizi offerti dal sistema scolastico. Sostenere il sistema di valutazione nazionale dell'istruzione diventa quindi necessario quando si voglia tenere sotto controllo l'insieme dei fattori di sviluppo e di miglioramento sia dei livelli di apprendimento sia della qualità complessiva delle istituzioni scolastiche.

Il programmatore intende perseguire il secondo obiettivo attraverso il rafforzamento della strategia nazionale per la scuola (come ad es., l'aumento dell'obbligo a 16 anni) e mediante la definizione di standard di apprendimento, misurabili, sulla base dell'indagine OCSE-PISA¹, nell'area dell'istruzione di primo e secondo grado. Il massiccio intervento globalmente impostato in questo settore è giustificato da più di una motivazione. In primo luogo è acquisito e generalmente riconosciuto che il grado

¹ PISA (*Programme for International Student Assessment*) è un'indagine internazionale promossa dall'*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico* (OCSE) per accertare le competenze dei quindicenni secolarizzati in matematica, lettura, scienze e *problem solving*.

di qualità del sistema di istruzione e formazione, inteso in termini sia di partecipazione che di competenze, ha un impatto forte sui rendimenti privati e sul rendimento sociale e, quindi, sulle prospettive di reddito e di occupabilità, sulla produttività, sulla criminalità e sulle condizioni di legalità del territorio, sulla partecipazione attiva dei cittadini alla vita sociale ad ai processi di sviluppo. In secondo luogo un sistema di istruzione di elevata qualità, in grado di fornire ai giovani le competenze necessarie per imparare ad apprendere e adattarsi in un mercato del lavoro sempre più competitivo e in continua evoluzione, rappresenta una delle priorità per realizzare una crescita più stabile e duratura e creare nuovi posti di lavoro.

Le considerazioni precedenti si fondano sulla constatazione che la persistente crisi sociale e la stagnazione produttiva, che pesa soprattutto sulle regioni dell'obiettivo Convergenza, è strettamente connessa con il livello inadeguato delle competenze dei giovani e della popolazione adulta. Pertanto l'istruzione, priorità della politica regionale unitaria 2007-2013 e per le Regioni del Mezzogiorno, comprese quelle citate, si prospetta come un servizio essenziale reso ai cittadini.

L'innalzamento delle competenze degli studenti è anche il mezzo per tendere all'omogeneità dei risultati sul territorio nazionale e alla diminuzione del gap che separa l'Italia, e le Regioni del Mezzogiorno in particolare, dal resto d'Europa. Per queste ragioni diventa sostanzialmente ineludibile favorire anche il processo di riforma degli ordinamenti scolastici, che deve colmare il divario riscontrato e consentire a quanti non intraprendono gli studi superiori di acquisire attraverso percorsi formativi gli elementi conoscitivi indispensabili per adattare le loro competenze ai cambiamenti del contesto economico e tecnologico.

Quanto al terzo obiettivo si prevedono, nell'ambito di strategie integrate, interventi diretti ad arginare la dispersione attraverso la realizzazione e il potenziamento di infrastrutture per sostenere l'attrattività della scuola e l'orientamento formativo dei giovani, l'attivazione di processi di inclusione e di integrazione per i soggetti più deboli e l'educazione alla legalità. La scelta del programmatore di intervenire in questo campo è motivata dall'urgenza di affrontare un fenomeno complesso che si manifesta attraverso situazioni diversificate, come ad esempio mancati ingressi, evasione dall'obbligo, abbandoni, ripetenze, frequenze irregolari, ritardi rispetto all'età, qualità scadente negli esiti, ed è determinato da cause diversificate, come ad esempio degrado ambientale e familiare, scarsa sensibilità verso i beni della cultura, disagio giovanile, criminalità. E proprio questa complessità è stata analizzata con cura dal programmatore che ha individuato l'area di intervento nelle scuole secondarie di secondo grado, in particolare nei primi due anni di ciclo.

Le priorità strategiche del PON-FSE, declinate in tre Assi (*Capitale umano, Capacità Istituzionale, Assistenza tecnica*), prevedono, in merito agli obiettivi generali, azioni specifiche intese a migliorare le competenze del personale della scuola, a sviluppare la capacità diagnostica e i dispositivi per la qualità dell'istruzione, a rafforzare l'innovazione in campo didattico, ad accrescere la diffusione e l'uso delle TIC. Sono previste anche azioni dirette al miglioramento dei sistemi di apprendimento degli adulti e alla implementazione del sistema di alternanza scuola-lavoro. I numerosi interventi, finalizzati a migliorare la *governance*, puntano all'accrescimento delle capacità tecnico-amministrative nel governo dei processi decisionali e di cooperazione istituzionale a tutti i livelli dell'amministrazione centrale e periferica, con particolare riguardo alle capacità di programmazione, di monitoraggio, di controllo e di

valutazione e favoriscono lo sviluppo di competenze finalizzate alla gestione di processi negoziali e alla progettazione ed attuazione di processi complessi.

In relazione alle priorità strategiche già indicate nel FSE, il PON FESR incide in modo complementare sulla qualità degli strumenti e dei luoghi dell'apprendere e dell'insegnare realizzando interventi di sicura ricaduta sul miglioramento del servizio scolastico anche a livello nazionale. Gli interventi sono finalizzati ad accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella scuola e nel sistema dell'istruzione e a migliorare le strutture scolastiche per favorire la qualità ambientale del servizio in funzione dell'autonomia scolastica, delle riforme e dei processi innovativi.

L'insieme delle iniziative dovrebbe influire positivamente sull'accelerazione dei processi di rinnovamento, già in atto, del sistema istruzione e sulla qualificazione complessiva del settore in modo omogeneo e stabile sul territorio; dovrebbe perciò offrire un solido contributo al rilancio del rapporto tra istituzioni scolastiche dell'obiettivo Convergenza con quelle dell'obiettivo Competitività, poiché prevede la collaborazione delle Regioni, per quanto di loro competenza, all'attivazione di interventi integrativi necessari affinché si pervenga al raggiungimento di standard comuni e di qualità.

Al fine di garantire l'efficacia degli interventi previsti nei Programmi Operativi e di raggiungere risultati certi e permanenti nel tempo, il cospicuo volume di risorse finanziarie destinate all'istruzione nelle aree dell'obiettivo Convergenza è accompagnato da una chiara destinazione finanziaria delle politiche ordinarie e dalla partecipazione interistituzionale, nonché dall'integrazione virtuosa degli interventi finanziati con il FSE e quelli finanziati con il FESR. Tale modalità di gestione dei fondi risponde alle caratteristiche della *governance* multilivello dei programmi nazionali, fondata sulla condivisione della strategia e sul coordinamento degli interventi gestiti dalle amministrazioni centrali e regionali.

I programmi forniscono un apporto significativo all'innovazione del sistema scolastico, in coerenza con le attuali linee di riforma della politica scolastica, che coniugano equità ed eccellenza nel delineare un modello di scuola capace di garantire: le pari opportunità di tutti nell'accesso all'istruzione e nella possibilità di successo formativo; l'eccellenza dei risultati e la valorizzazione dei meriti individuali.

Per raggiungere tutti i punti di erogazione del servizio, affinché nei territori considerati si possano raggiungere standard strutturali di qualità, il programmatore ha individuato due modalità di intervento:

- iniziative capillarmente diffuse, attuate da tutte le scuole per studenti, docenti e adulti, finalizzate a migliorare la qualità degli apprendimenti e dell'offerta formativa
- iniziative orientate a promuovere e sostenere l'azione di singoli istituti scolastici in grado di assumere il ruolo di punto di riferimento per la costituzione di reti tra scuole e con altri soggetti operanti nel territorio.

Le priorità strategiche del PON-FESR sono declinate in quattro ASSI: *Società dell'informazione; Qualità delle strutture scolastiche; Capacità istituzionale; Assistenza tecnica.*

La prima priorità comprende azioni mirate all'uso generalizzato delle tecnologie della società della conoscenza, alla promozione e all'ammodernamento dei processi di

insegnamento/apprendimento. Le strategie di attuazione mirano alla messa in opera di strutture e dotazioni, differenziate in relazione alle diverse tipologie delle scuole, secondo i singoli fabbisogni e in coerenza con gli obiettivi formativi specifici delle diverse aree.

La priorità è giustificata alla luce dell'importanza che lo sviluppo della *Società dell'informazione* riveste come strumento per l'innovazione degli ambienti e dei processi di apprendimento, per rafforzare l'efficacia dell'organizzazione e della gestione della vita scolastica, per il superamento delle barriere dell'isolamento. Soprattutto nelle aree più isolate, infatti, lo sviluppo della società dell'informazione è strumento per aprirsi al mondo esterno, al sistema economico e al mercato del lavoro, laddove le competenze scientifiche e le tecnologie hanno prodotto mutamenti profondi, da governare ai fini della crescita economica e della competitività.

Per quanto riguarda la *Qualità delle strutture scolastiche*, quest'ultime sono finalizzate al miglioramento strutturale e ambientale degli istituti scolastici, per valorizzarne l'offerta formativa. Gli interventi richiedono una collaborazione attiva con le Regioni, anche con il contributo dei POR, in particolare in relazione all'offerta di servizi per migliorare l'accesso alle scuole (ad es. attraverso l'adeguamento dei trasporti pubblici), assicurare la loro apertura pomeridiana (ad es. predisponendo servizi di mensa) e garantire un migliore raccordo tra istruzione, formazione professionale, centri per l'impiego e servizi sociali. Nell'ambito di queste azioni il collegamento con il territorio, mantenuto anche attraverso soluzioni differenziate, è fondamentale sia per raggiungere risultati duraturi sia per favorire la sperimentazione di pratiche innovative e diffuse.

La priorità riconosciuta agli investimenti sulla qualità dell'istruzione deriva dalla considerazione che la scuola è un servizio pubblico essenziale per lo sviluppo civile ed economico del Paese ed è pertanto indispensabile innalzare la qualità del sistema agendo sulle condizioni dell'utenza, puntando a una maggiore attrattività ed efficacia dell'istruzione, fornendo strutture a supporto della professionalità dei suoi operatori, mediante la formazione permanente dei docenti e di tutto il personale della scuola, e, infine, arricchendo le dotazioni tecnologiche e laboratoriali.

La *Capacità istituzionale* implica interventi di sistema che possono avere importanti ricadute sul miglioramento del servizio scolastico anche a livello nazionale. Le linee di azione riguardano il potenziamento del sistema di valutazione, la messa in opera di strumenti di sostegno operativo, come la certificazione di qualità, l'anagrafe dell'edilizia, e l'impiego di strutture e strumenti a sostegno dell'Amministrazione scolastica.

Il programmatore inoltre si propone di rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza del governo della scuola agendo ai vari livelli sugli strumenti e sulle strutture di governo del sistema complessivo: sul partenariato istituzionale e con le parti sociali per favorire l'armonizzazione dell'offerta formativa e creare la condivisione sugli obiettivi e, quindi, rafforzare l'efficacia degli interventi; sugli Uffici scolastici regionali che, in un sistema decentrato interagiscono con gli Enti locali nelle scelte di politica scolastica in grado di rispondere ai bisogni specifici del territorio; con gli Uffici centrali cui spetta il compito di orientare e indirizzare la totalità del sistema. Una buona amministrazione rappresenta dunque agli occhi del programmatore l'indispensabile supporto all'autonomia scolastica nella pluralità delle sue forme.

1. VALUTAZIONE DELL'ANALISI SOCIO-ECONOMICA

1a) *Analisi SWOT.*

L'analisi di contesto presentata nei due Programmi Operativi Nazionali, FSE e FESR, propone sostanzialmente la stessa descrizione dello stato del sistema dell'istruzione tenendo conto delle tendenze socio-economiche e delle linee politiche che hanno caratterizzato l'Italia negli ultimi anni. I dettagli più strettamente correlati a investimenti sulle infrastrutture, prerequisito essenziale per lo sviluppo della società dell'informazione, vengono analizzati e puntualizzati nel rapporto del PON-FESR.

Ne emerge complessivamente una diagnosi del sistema dell'istruzione che permette al programmatore di declinare in modo accurato le priorità da affrontare e di stabilire finalità ed obiettivi specifici delle politiche per l'istruzione. Queste ultime, in linea con gli indirizzi e le finalità comunitarie, sono opportunamente calibrate sulla base dei tratti distintivi delle realtà regionali del Mezzogiorno e, specificatamente, delle Regioni Obiettivo Convergenza.

Nel processo di valutazione si è fissata l'attenzione sul settore, vale a dire sul sistema d'istruzione, analizzato sotto una duplice prospettiva:

- *interna*, volta a porre in evidenza le sue caratteristiche intrinseche (normativa vigente in materia di istruzione; standard formativi e di servizio rilevati attraverso statistiche ufficiali; prassi organizzative attualmente in atto; stato della popolazione scolastica)
- *esterna*, volta a porre in evidenza le caratteristiche dell'ambiente in cui il settore è inserito (congiuntura economica; trend del mercato del lavoro; composizione del tessuto sociale nella prospettiva interregionale; tendenze del sistema politico in materia culturale, di sicurezza, pari opportunità, ecc.)

Questa duplice prospettiva ha permesso di far emergere e classificare in modo sistematico i punti di forza e i punti di debolezza del settore – che delineano la dimensione interna d'analisi – e le opportunità e i vincoli presenti nel suo ambiente – che ne costituiscono la dimensione esterna.

La matrice SWOT, di seguito riportata, è ripartita in quattro quadranti, che rappresentano rispettivamente i quattro fattori oggetto d'analisi.

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> • crescita dei tassi di scolarità • espansione costante del numero di studenti che accedono all'istruzione media superiore • crescita del numero di diplomati • crescita costante a partire dal biennio 2001/2002 degli accessi/numero degli iscritti all'università • differenze di genere poco influenti nel condizionare le opportunità di accesso al 	<ul style="list-style-type: none"> • inadeguatezza dell'edilizia scolastica sia rispetto agli usi sia alla sicurezza • scarsa efficienza nella distribuzione della spesa • persistenza negli istituti scolastici di prassi organizzative e gestionali obsolete • non uniforme diffusione della cultura dell'autonomia scolastica • forti differenze territoriali e tra i diversi istituti nell'implementazione delle

<p>sistema educativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • presenza di casi d'eccellenza rispetto agli standard di competenze dei quindicenni su indagine PISA • buona distribuzione territoriale delle strutture scolastiche • scarse differenze di genere nel sistema di istruzione 	<p>politiche educative e formative</p> <ul style="list-style-type: none"> • standard complessivi delle competenze dei quindicenni – su indagine PISA - inferiori alla media UE • permanenza di alti livelli di abbandono scolastico nella scuola secondaria di II grado • disaffezione verso gli studi scientifici • inadeguatezza della formazione in servizio dei docenti • scarsa partecipazione degli adulti alle attività formative del <i>lifelong learning</i> • bassa integrazione delle nuove tecnologie nei processi didattico formativi
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> • legislazione coerente con le linee guida europee • avvio del processo di decentramento • allungamento dell'obbligo scolastico • presenza di un'istituzione per la formazione iniziale dei docenti all'insegnamento secondario (SSIS) • avvio del processo di diffusione delle politiche di alternanza scuola-lavoro • aumento complessivo degli iscritti nel sistema universitario • rafforzamento del sistema di valutazione nazionale • ampliamento dell'offerta prescolastica 	<ul style="list-style-type: none"> • invecchiamento della popolazione insegnante • scarsa crescita economica e rischio stagnazione produttiva • domanda di lavoro, nel settore della Piccola Media Impresa, orientata ancora a titoli di studio medio-bassi • peso dell'origine sociale nella scelta dei percorsi di studio medio superiore • influenza della componente di genere nella scelta dei percorsi di studio medio superiore • ritardo didattico e organizzativo a fronte di una consistente presenza di immigrati • elevato livello di segregazione tra le scuole • politiche per la formazione degli adulti estremamente eterogenee a livello nazionale • fuga del capitale umano qualificato

Punti di forza

Le dinamiche positive evidenziate sono l'effetto congiunto di diversi fattori. Uno di questi fattori è connesso all'*espansione del sistema istruzione*; per la configurazione che hanno assunto, le politiche formative tendono ad includere una fetta di popolazione progressivamente maggiore. In realtà a questo effetto di espansione si accompagnano seri rischi di tenuta del sistema qualora non si predisponessero interventi di supporto allo sviluppo quali, ad esempio, l'aumento e la razionalizzazione della spesa per l'istruzione. Un secondo fattore è relativo alla crescita del benessere medio della popolazione e ad esso sono collegati due effetti: il miglioramento delle condizioni oggettive di vita e la crescita delle aspettative familiari ed individuali rispetto al

sistema di istruzione, in termini di maggiore propensione ad accedere agli studi secondari superiori ed universitari.

È interessante, inoltre, sottolineare la correlazione tra gli accessi alle università e i tassi di disoccupazione giovanile, dinamica che si evince sia in senso cronologico sia territoriale su base interregionale.

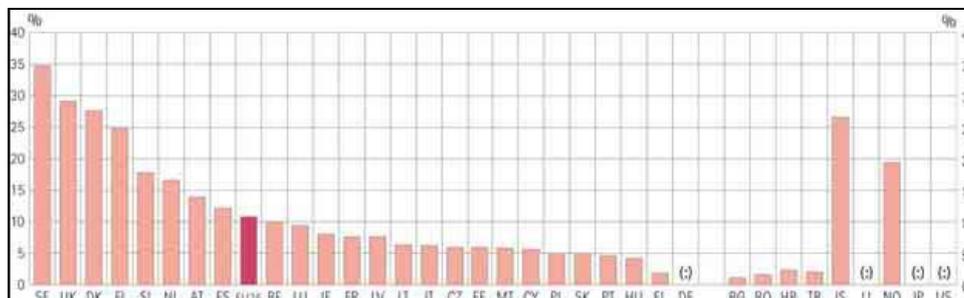


Fig. 1. - Partecipazione degli adulti (25-64 anni) nelle attività di *lifelong learning* (2005) - Eurostat Labour Forces Survey.

In base ai dati forniti dalla LFS (*Labour forces survey*, modulo *ad hoc* sulla transizione scuola/lavoro) è interessante sottolineare la consistente correlazione tra il titolo di studio conseguito e la qualità della prima occupazione, misurata tramite l'indice internazionale ISEI.

Per quanto riguarda le competenze dei quindicenni, l'indagine PISA 2000-2003 mette in rilievo, a fronte di una performance media inferiore agli standard dei paesi UE, la presenza di modelli d'eccellenza. Si tratta dei licei che ottengono risultati superiori alla media europea nei diversi ambiti di competenza studiati: matematica, lettura, scienze, *problem solving*. Nel caso di alcune regioni settentrionali italiane tali standard si avvicinano ai migliori *benchmark* europei.

Il diritto/dovere all'istruzione primaria e secondaria di primo grado, tranne che in rarissimi casi, è assicurato su tutto il territorio nazionale; sulla base dei dati del 2006 (MPI, 2006a) non emergono infatti sensibili differenze nella distribuzione territoriale degli istituti del primo ciclo di istruzione.

In base agli stessi dati emerge, anche per quanto riguarda gli istituti di istruzione secondaria, che sono ben distribuiti sul territorio nazionale, fatta eccezione per gli indirizzi tecnici. Le scuole secondarie superiori del Nord-Est e Nord-Ovest sono caratterizzate, rispetto a quelle del Mezzogiorno, da una più ampia offerta formativa negli indirizzi tecnico-professionale. Questo è il motivo per cui è ragionevole ipotizzare che in queste aree si possano verificare maggiori possibilità di contatto tra mondo della scuola e mondo produttivo.

Le comparazioni internazionali (OCSE-PISA, 2003; GERESE, 2005) hanno evidenziato che il sistema educativo italiano sta vivendo un forte e progressivo processo di riduzione delle disuguaglianze tra maschi e femmine tanto in termini di rendimento scolastico quanto in termini di accesso all'istruzione superiore. Nonostante questa tendenza positiva, il processo di riduzione delle disuguaglianze necessita ancora di politiche di supporto, come si evince dalla voce "*influenza della componente di genere nella scelta dei percorsi di studio medio superiore*" presente nel fattore "*minacce*" della matrice SWOT.

Punti di debolezza

Il dissesto dell'edilizia scolastica è uno dei fenomeni più critici che pesano sul sistema dell'istruzione. Esso rappresenta tanto una minaccia per la salute e la sicurezza della popolazione scolastica quanto un freno per lo sviluppo del sistema in senso lato, che necessita di ingenti quantità di risorse economiche per un suo adeguato recupero.

La presenza di strutture fatiscenti, o comunque con una destinazione d'uso diversa da quella scolastica e formativa, può rendere la scuola un ambiente scarsamente piacevole ed interessante e produrre ricadute negative sul coinvolgimento degli studenti e sui loro standard di rendimento. Proprio in relazione alla gestione dell'edilizia scolastica emerge il deficit cui è soggetta la distribuzione della spesa per l'istruzione. Nell'analisi di contesto è stato sottolineato come la spesa pubblica per l'istruzione è destinata per la quasi totalità, oltre il 90%, al funzionamento del sistema, che comprende gli stipendi del personale.

Sempre in relazione allo stato dell'edilizia scolastica risulta infine evidente il contrasto tra la spinta all'innovazione delle infrastrutture informatiche – oggetto di ingenti sforzi negli ultimi anni – e il ritardo nell'innovazione dell'edilizia.

Il consistente sforzo realizzato nel PON 2000-2006, documentato accuratamente nel Programma Operativo Nazionale, per garantire un miglioramento dell'infrastruttura informatica non si è concretizzato però in una sufficiente integrazione delle nuove tecnologie nei processi didattici come viene evidenziato nel rapporto *Learning for Tomorrow's World* (OCSE-PISA, 2003).

L'innovazione tecnologica ha infatti investito principalmente la sfera amministrativa e solo in parte quella didattica nella quale stenta ancora ad assumere un ruolo attivo rispetto alle metodologie di insegnamento.

Sono evidenti anche forti differenze nella composizione della spesa per l'istruzione nelle diverse regioni italiane. Va sottolineato soprattutto come al crescere della spesa corrispondano standard più elevati di competenze rilevate nei test PISA (Checchi in Benadusi e Bottani, 2006); inoltre, le regioni con la spesa più composita e i più alti livelli di partecipazione alla spesa in istruzione da parte di Regioni, Comuni e famiglie sono quelle che mostrano complessivamente standard più elevati degli studenti.

Sul versante organizzativo, il sistema dell'istruzione sembra ancora refrattario ad alcune innovazioni introdotte dalla legislazione dell'ultimo decennio. In particolar modo innovazioni quali il decentramento organizzativo, l'autonomia d'istituto, l'individualizzazione dei processi d'apprendimento, nonché una diffusa offerta di attività extra-curricolari, stentano a divenire una prassi nell'agire delle singole organizzazioni scolastiche.

Tale resistenza è profondamente correlata sia all'ordine di scuola sia all'area territoriale. Nel primo caso, infatti, gli istituti del ciclo primario e secondario di primo grado mostrano una più forte apertura e propensione ad introdurre innovazioni didattiche e organizzative rispetto agli istituti secondari di secondo grado. Da un punto di vista territoriale, invece, sono le regioni del Centro Nord a mostrare una maggiore capacità di assimilazione di questi nuovi modelli. È comunque da sottolineare che laddove essi sono accettati si riscontra un tendenziale miglioramento degli standard formativi (OCSE-PISA, 2005; Bottani, 2002; Benadusi e Consoli, 2004).

Nonostante la succitata presenza di modelli formativi d'eccellenza, rappresentati soprattutto dalle strutture liceali, gli standard complessivi delle competenze a 15 anni, rilevate attraverso l'indagine PISA, risultano ancora inferiori alla media UE soprattutto nelle aree del Mezzogiorno.

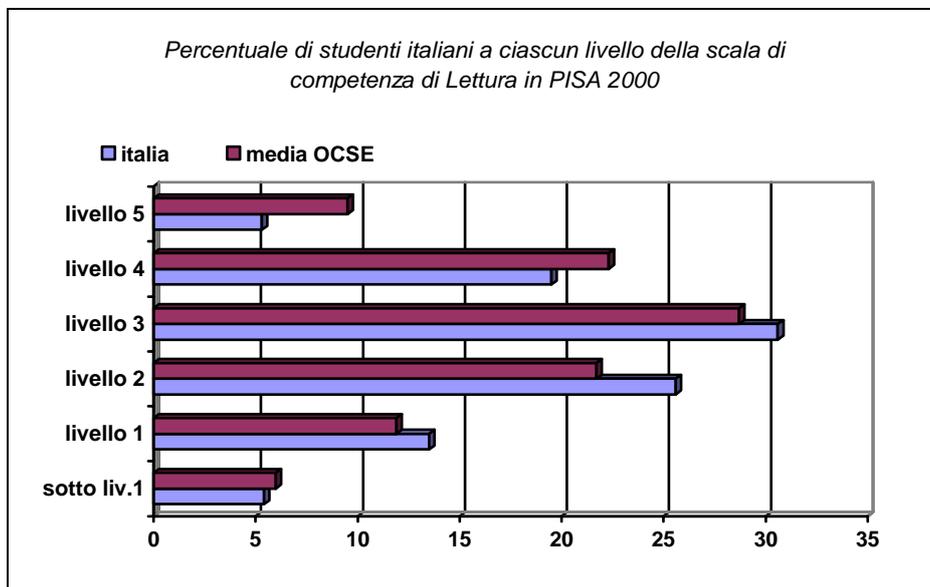


Fig. 2. - Fonte: OCSE (2001).

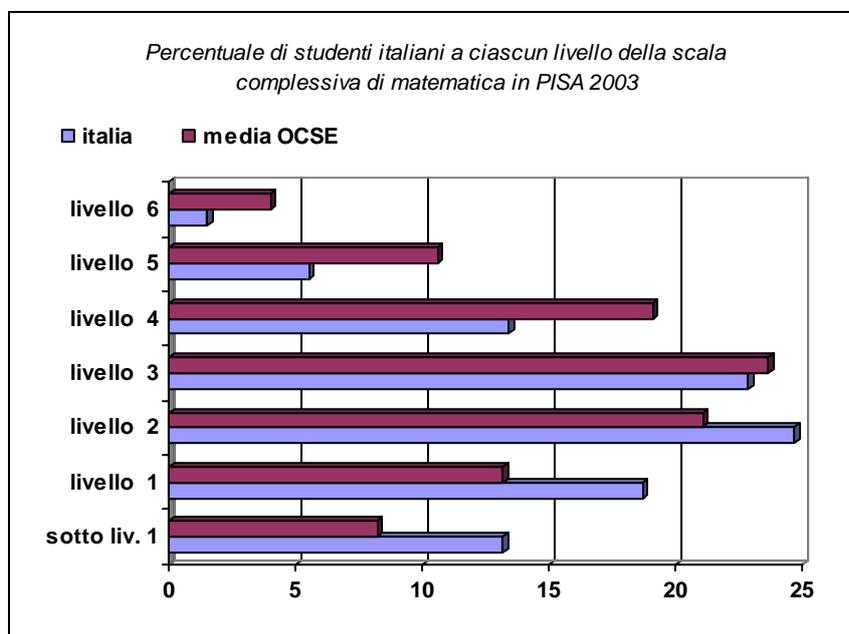


Fig. 3. - Fonte: OCSE (2004).

Il trend positivo che ha portato ad una continua diminuzione dell'evasione scolastica negli ultimi cinque anni si è stabilizzato portando, tranne che in rari casi, all'universalità dell'istruzione obbligatoria. Il passaggio dalla secondaria di primo

grado a quella di secondo grado resta però ancora un momento a rischio di dispersione scolastica per gli studenti provenienti dalle classi sociali più deboli. I primi due anni delle scuole superiori continuano infatti ad essere caratterizzati dal fenomeno di abbandoni, fenomeno decisamente più frequente, come evidenziato dai dati PISA, negli istituti di tipo tecnico professionale piuttosto che nei licei.

Le immatricolazioni nell'università italiana hanno conosciuto una crescita consistente negli ultimi cinque/sei anni, anche a seguito dell'impatto della riforma universitaria. La distribuzione degli studenti tra i differenti corsi di laurea ha visto il prevalere delle lauree di tipo umanistico, politico-sociale, economico, e delle lauree scientifiche di carattere tecnico-applicativo (soprattutto nelle facoltà di ingegneria), mentre le lauree scientifiche in senso stretto (matematica e fisica) continuano a segnare una riduzione del proprio stock di iscritti e laureati.

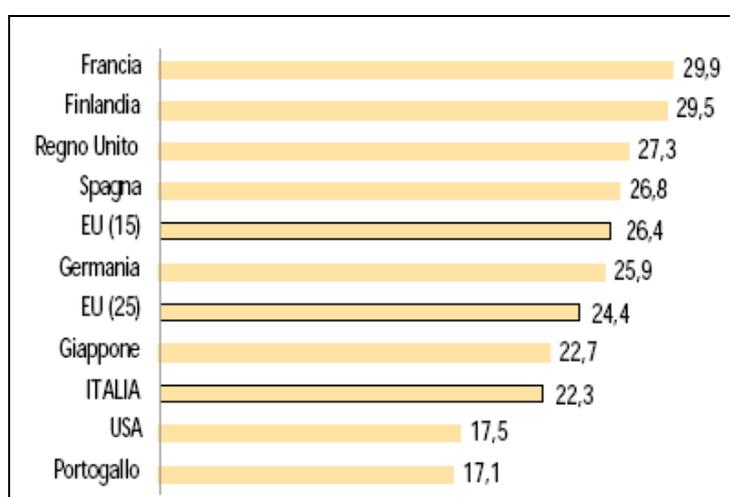


Fig. 4. - Laureati a corsi di scienze, matematica e tecnologie in alcuni Paesi stranieri (per 100 studenti laureati) - Anno 2001. Fonte: EUROSTAT.

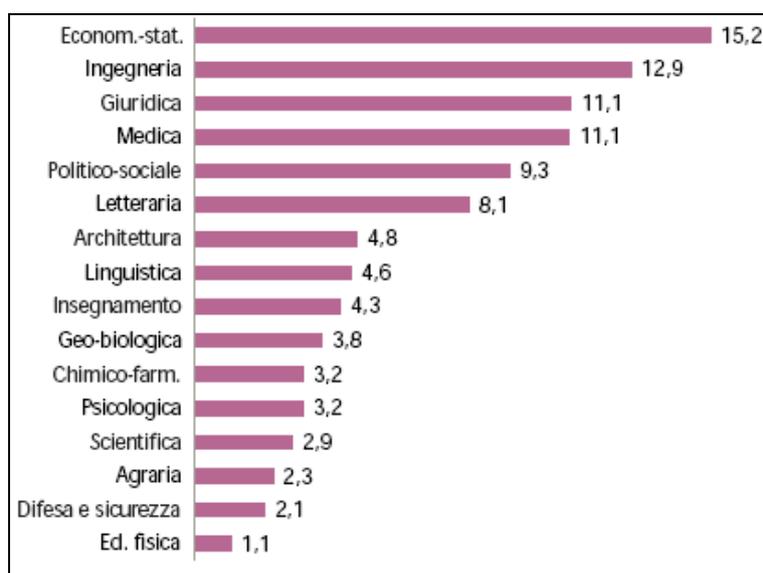


Fig. 5. - Laureati per area disciplinare (composizioni percentuali) – Anno 2003. Fonte: MIUR – DG Studi e programmazione.

Probabilmente alla base del calo di interesse per questi indirizzi scientifici potrebbero esserci i seguenti fattori:

- rapporto negativo tra impegno richiesto - e quindi costo per lo studente - e valore economico del titolo conseguito
- bassa attrattiva dei modelli didattici adottati
- percezione di una elevata difficoltà di studio forse in conseguenza della preparazione inadeguata in uscita dalla scuola superiore.

Il problema dell'educazione permanente di adulti e adulte si pone con particolare gravità nelle regioni del Mezzogiorno, dove l'indice di vecchiaia ha segnato, tra il 1999 e il 2005, un incremento assai maggiore che nelle regioni del Centro-Nord e dove si è registrato un sensibile decremento del quoziente di natalità.

Opportunità

L'Italia, come molti altri paesi europei (Bottani, 2002), è stata interessata fin dalla prima metà degli anni '90 da un'intensa stagione riformista nell'ambito della pubblica amministrazione. Alle riforme Bassanini, all'introduzione del Controllo di Gestione, alla crescente *managerializzazione* dei funzionari e dei quadri direttivi corrispondono nel sistema scolastico le riforme dell'autonomia del 1997 e del 1999. Anche la successiva riforma Moratti, parzialmente attuata, ha contribuito a un quadro di forte mutamento del sistema educativo italiano e della vita degli istituti scolastici del ciclo primario. La riforma dell'autonomia scolastica, criticata per la scarsità dei fondi investiti (Legge 440, fondo straordinario per l'autonomia), ha tuttavia fornito un quadro normativo che dota le scuole di mezzi importanti per la piena implementazione della riforma stessa. Gli strumenti normativi di cui possono godere i singoli istituti sono in linea con le principali direttive europee volte a favorire la sussidiarietà dei processi decisionali nelle pubbliche amministrazioni e, quindi, nella scuola.

Il cambiamento generale è dunque favorito dal decentramento decisionale in atto, con il passaggio di varie competenze alle Regioni (v. riforma del Titolo V della Costituzione Italiana) ed alle singole scuole. Tale situazione favorisce l'apertura delle scuole ai territori di appartenenza, tramite accordi con altri soggetti istituzionali e non o con altre scuole, come nel caso delle reti. L'autonomia scolastica consente una maggiore libertà alle scuole nella definizione dei curricoli e nella programmazione curricolare e permette di realizzare una più ampia e differenziata offerta formativa.

Fra le opportunità offerte dalla riforma in corso, l'innalzamento dell'età inclusa nella fascia dell'obbligo può indurre una maggiore equità del sistema scolastico e del sistema sociale italiano nel suo complesso.

Nell'ottica di questi cambiamenti si iscrive anche il consolidamento del percorso formativo in ingresso dei futuri docenti attraverso l'istituzione della Scuola di Specializzazione all'Insegnamento Secondario (SSIS) il cui contributo può essere strategico per accrescere il livello qualitativo del personale docente e rendere uniforme il servizio sul territorio nazionale.

Parallelamente ad un controllo degli standard d'accesso dei docenti, il sistema di istruzione sta affrontando la sfida di promuovere una didattica di qualità uniformemente diffusa su scala nazionale anche attraverso il rafforzamento della cultura della valutazione. Si è riscontrato infatti negli ultimi anni una maggiore propensione da parte delle singole scuole a partecipare a programmi per il monitoraggio degli apprendimenti e delle competenze quali PISA, TIMSS, ALL, ICCS². I dati che emergono da queste indagini possono fornire una solida base per la valutazione complessiva del sistema di istruzione o di sue parti e le ricerche si configurano, di conseguenza, come un supporto strategico anche per l'azione del decisore politico. Nonostante ciò, a livello locale le pratiche di *autovalutazione* di istituto non sono ancora pienamente diffuse (Ricotta e Della Ratta, 2004).

Altre due tendenze sembrano favorire le opportunità di sviluppo del sistema istruzione: una nuova sensibilità all'alternanza scuola-lavoro e la tendenza del sistema universitario ad attrarre un crescente numero di studenti. Dopo un lungo dibattito che ha visto impegnati psicologi, sociologi, pedagogisti, educatori, l'alternanza scuola-lavoro è stata individuata come meccanismo di riduzione della distanza tra il mondo della scuola e quello del lavoro e come elemento fondamentale per lo sviluppo di una politica volta "a dare senso" (secondo l'accezione psicologica del *Sense Making*) all'attività formativa in cui gli studenti sono coinvolti. Tale politica, però, è ancora nella sua fase nascente e le sue prime forme di implementazione si stanno sviluppando in modo eterogeneo su scala nazionale.

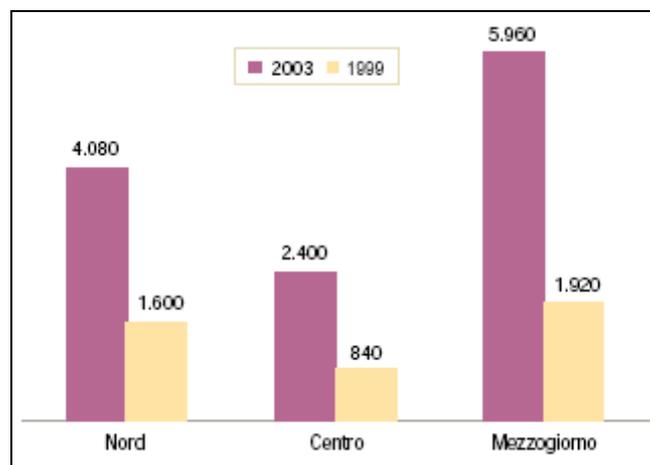


Fig. 6. - Iscritti ai corsi IFTS per ripartizione geografica - Anni 1999, 2003.

² TIMSS= *Trends in International Mathematics and Science Study*, ricerca internazionale promossa dalla IEA che analizza il rendimento degli studenti in matematica e scienze in oltre 60 sistemi d'istruzione ; ALL= *Adult Literacy and Life skills*, indagine comparativa internazionale prosa dall'OCDE sulle abilità/competenze che il mondo del lavoro e le esigenze di convivenza democratica indicano come fondamentali; ICCS= *International Civic and Citizenship Education Study*, indagine promossa dalla IEA sul tema dell'educazione alla cittadinanza.

Al ruolo importante che riveste l'alternanza scuola-lavoro si affianca il ruolo non meno rilevante svolto dal sistema di IFTS³ attraverso il quale si sta cercando di riqualificare i percorsi tecnico-professionali, tradizionalmente ritenuti di secondaria importanza nel sistema di istruzione e formazione italiano. Complessivamente le politiche in favore dell'alternanza possono contribuire ad affermare e a diffondere la cultura del *lifelong learning* migliorando l'impiegabilità individuale e la competitività complessiva del sistema produttivo italiano.

Nel caso del sistema universitario, anch'esso interessato da consistenti riforme strutturali, si riscontra un complessivo incremento di iscritti. Tale fenomeno rappresenta sicuramente un'importante opportunità per il sistema formativo e, in prospettiva, per quello produttivo poiché fa del sistema dell'istruzione terziaria un importante bacino di risorse umane.

Tuttavia non può essere ignorata un'anomalia che contraddistingue il fenomeno: è infatti interessante notare come esso sembra favorito dalla scarsa attrattività del mercato del lavoro, che può pesare sulla scelta di proseguire l'iter formativo a livello universitario.

Nel decennio 1996-2006 si è anche verificato un costante incremento del numero di bambini iscritti alle scuole dell'infanzia (+8%), nonostante il calo demografico complessivo che ha caratterizzato la società italiana. Nello stesso periodo sono aumentate le strutture scolastiche per l'infanzia; permane però una forte differenziazione del Centro-Nord rispetto al Sud Italia.

Minacce

L'origine sociale e il genere sono due fattori ascrittivi che hanno un impatto contemporaneo e differenziato sui percorsi di vita individuali e sul funzionamento complessivo del sistema educativo. L'origine sociale gioca sia sulle scelte dell'iter formativo sia sull'acquisizione delle competenze. In quest'ultimo caso il genere sembra avere un peso contraddittorio. Dall'analisi dei dati prodotti nell'indagine PISA (2003) emerge, infatti, che per quanto riguarda le competenze linguistiche le femmine hanno una performance media pari a 494 punti a fronte dei maschi che hanno una performance pari a 455 (la media italiana in lettura è 476, la media generale PISA è 500). Per quanto riguarda le competenze matematiche, in rapporto a una media nazionale pari a 465 punti, le femmine hanno un punteggio medio di 456, i maschi di 474.

Quanto ai risultati scolastici, il fenomeno della ripetenza coinvolge più i maschi che le femmine, e ciò in tutti gli ordini e gradi di scuola, e in tutte le aree geografiche.

Le scelte degli indirizzi di studio delle femmine evidenziano dei condizionamenti legati all'appartenenza di genere sia per la scuola secondaria - sono privilegiati gli indirizzi di tipo umanistico - sia per gli studi a livello universitario dove si osserva un orientamento analogo.

³ Sistema di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, denominato IFTS, istituito dall'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, è articolato in "percorsi" che hanno l'obiettivo di formare figure professionali a livello post-secondario (www.pubblica.istruzione.it/dg_postsecondaria/ifts.shtml).

L'Italia soffre ancora di una consistente quota di popolazione adulta al di sotto del livello secondario superiore come conseguenza del ritardo nell'introduzione di alcune fondamentali riforme: l'istituzione della scuola media unica e obbligatoria (1962) e della scuola materna statale (1968), la quinquennalizzazione degli istituti di istruzione secondaria superiore e la generalizzazione dell'accesso all'università.

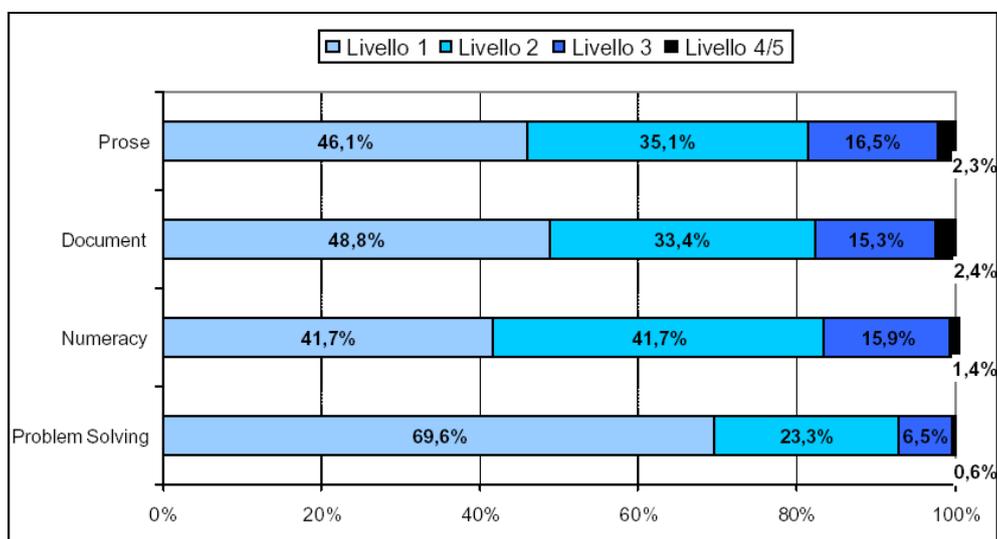


Fig. 7. - Distribuzione dei livelli di competenza della popolazione italiana in *Prose*, *Document literacy*, *Numeracy*, *Problem solving* (da ALL, 2003).

Il basso livello di istruzione della popolazione adulta emerge come uno dei fattori esplicativi del ritardo culturale e delle disuguaglianze dell'Italia rispetto alle altre nazioni dell'UE se si analizzano i risultati di test cognitivi, somministrati a livello internazionale, i quali evidenziano la correlazione tra buone performance e quota di popolazione adulta dotata di titolo di studio medio alto.

Tra le minacce va considerata la tendenza, diffusa su tutto il territorio italiano e pertanto non influenzata dalla localizzazione geografica degli istituti, a perpetuare dinamiche di segregazione⁴ scolastica. Ciò comporta la probabilità di avere scuole in cui si concentrano studenti molto omogenei per classe sociale e rendimento scolastico, e il conseguente rischio che si potrebbe incrementare l'esistenza di scuole a diverse velocità (scuole di serie A e B).

Del resto, la segregazione può essere in parte determinata dalla forte influenza che ancora oggi l'origine sociale esercita sulla scelta dell'indirizzo di studi e che rischia di generare nel sistema di istruzione meccanismi di riproduzione della segregazione stessa; meccanismi che potrebbero acuirsi anche a seguito di una maggior pressione della popolazione immigrata. La maggiore presenza di immigrati, che investe la sfera delle politiche sociali in senso lato, può rappresentare un elemento di criticità se non

⁴ Per segregazione scolastica si intende (OCSE-PISA, 2004, 2005; GERSE, 2006) la quantità di omogeneità sociale entro le singole scuole (*within school*) e la disomogeneità tra le scuole (*between schools*). Un sistema ad elevata segregazione tende a raggruppare gli studenti o in base a caratteristiche ascrivibili (origine sociale, etnica, ecc.) o in base a caratteristiche di performance scolastiche.

accolta con adeguate strategie didattiche ed organizzative dal momento che richiede necessariamente innovazioni sia riguardo alle metodologie di insegnamento sia riguardo ai curricula scolastici.

Un ostacolo alla diffusione delle innovazioni può essere rappresentato dal costante e progressivo invecchiamento del personale docente che pone con forza il problema della formazione continua, tenuto conto anche della necessità di adeguare le competenze professionali ai mutamenti prodotti nella società soprattutto dalle nuove tecnologie.

L'indagine Excelsior, condotta presso le imprese e gli artigiani da Unioncamere in collaborazione con il Ministero del Lavoro sul fabbisogno di laureati nel 2004, ha messo in luce che la domanda di lavoro è orientata ancora a titoli di lavoro medio-bassi (Unioncamere-Ministero del Lavoro, 2005).

La richiesta da parte del mercato del lavoro di competenze poco qualificate può accrescere il fenomeno nelle università dei "disoccupati di lungo corso" e svalutare più in generale il valore dei titoli di studio.

La scarsa crescita economica e la stagnazione della produttività, che determinano bassi livelli occupazionali, hanno effetti negativi sulla motivazione e l'impegno scolastico degli studenti, fattori strettamente correlati alle prospettive di lavoro soprattutto nelle aree del Mezzogiorno dove l'indice di povertà è più elevato e dove è più facile l'abbandono precoce degli studi.

Nell'anno 2004/2005, rispetto ai sei anni precedenti, non si è arrestata la dinamica definita *fuga di cervelli*. I lavoratori ad altissima qualificazione⁵, soprattutto nel settore scientifico, che ogni anno lasciano l'Italia per l'estero, prevalentemente per gli Stati Uniti e il Canada, si attestano sulle 5.900 unità negli ultimi 6 anni. Questa dinamica produce una perdita di competenze strategiche per lo sviluppo economico del paese incrementando, di conseguenza, la dis-economicità dei percorsi di formazione specialistica post-universitaria: a fronte del costo che il sistema formativo sostiene per ogni singolo dottorando si verifica una perdita netta quando tale risorsa decide di trasferirsi all'estero.

1b) Conclusioni analisi SWOT.

La validità dell'analisi di contesto agli occhi del valutatore è garantita dall'affidabilità delle fonti a cui il programmatore ha fatto ricorso e dalla modalità di presentazione dei dati in indicatori idonei a rappresentare le caratteristiche del contesto italiano, con particolare riguardo al Mezzogiorno e alle Regioni obiettivo Convergenza. Tali indicatori consentono infatti da una parte un confronto sistematico fra la situazione nazionale e quella di UE25 e dall'altra il riferimento all'obiettivo Convergenza per le regioni in cui esso è presente.

L'analisi prende nella debita considerazione la serie delle variabili che concorrono all'efficienza e all'efficacia del sistema di istruzione nazionale; quindi l'approccio appare coerente con le Conclusioni del Consiglio d'Europa⁶: "la qualità è un obiettivo comune per tutti i tipi di istruzione e formazione dell'Unione Europea e dovrebbe essere regolarmente monitorata e valutata. La qualità quindi non è soltanto una

⁵ Si tratta in larghissima parte di dottori di ricerca come evidenziato dal progetto di ricerca *Brain Drain - Emigration Flows of Qualified Scientist*, 2005.

⁶ 2006/C 298/03.

questione di risultati dell'apprendimento o dell'insegnamento impartito, ma dipende anche dalla capacità dei sistemi di istruzione e formazione di venire incontro a esigenze individuali, sociali ed economiche, rafforzando l'equità e migliorando il benessere".

Alcune variabili socio-economiche particolarmente rilevanti per il Mezzogiorno sono state sottoposte ad esame approfondito. Valga come esempio lo stato delle pari opportunità presentato attraverso dati opportunamente disaggregati e analizzato mediante specifici indicatori. I dati correlati fra loro offrono un panorama esauriente della presenza femminile all'interno del sistema di istruzione, nella veste di discente e di docente.

I bisogni che riguardano lo sviluppo del sistema di istruzione e formazione sono in sintesi identificabili con i seguenti fattori di criticità:

- difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi comuni europei e nel confronto internazionale
- resistenza all'innovazione necessaria per una piena realizzazione dei processi di riforma in corso di evoluzione
- ritardo nell'adeguare modalità di apprendimento e nello sviluppare competenze in un prossimo futuro sempre più caratterizzato dall'era digitale.

In termini di capacità istituzionale i bisogni principali riguardano il miglioramento della *governance* del sistema. Essi possono essere in sintesi declinati come segue:

- accrescere le capacità tecnico-amministrative nel governo dei processi decisionali a tutti i livelli dell'amministrazione centrale e periferica con particolare riguardo alle capacità di programmazione, di monitoraggio, di controllo e di valutazione
- promuovere competenze finalizzate alla gestione di processi negoziali, alla progettazione ed attuazione di processi complessi
- rafforzare le azioni congiunte con il partenariato anche nella definizione e attuazione del processo di valutazione.

Il programmatore dimostra di avere fattivamente tenuto conto delle lezioni del precedente periodo di programmazione 2000-2006 quando rileva che dall'analisi di quanto realizzato in quegli anni si sono ricavate sia indicazioni di continuità - per non disperdere il patrimonio delle scuole e di chi ha gestito un numero rilevante di interventi - sia indicazioni di discontinuità indispensabili per fronteggiare le gravi debolezze relative alle competenze di base e per trasferire gli esiti dei percorsi aggiuntivi nella prassi didattica curricolare.

2. VALUTAZIONE DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA

2a) Valutazione degli obiettivi e delle priorità.

Le proposte avanzate nei Programmi operativi per il periodo 2007-2013 nel settore Istruzione vanno a conformare un programma ben bilanciato ed omnicomprensivo e in linea con gli ultimi sviluppi di *policy* a livello europeo.

La letteratura prodotta a livello internazionale sulla relazione tra istruzione, capitale umano e crescita economica conforta circa la correttezza del peso dato alle priorità individuate dal Ministero e circa il rilievo particolare conferito ad alcuni temi come il “Miglioramento della *governance* e della valutazione del sistema scolastico” e *lifelong learning* che stanno assumendo importanza crescente nel dibattito internazionale sulla qualità dei sistemi di istruzione e formazione.

Nella costruzione delle linee strategiche si fa evidente riferimento alle linee teoriche dettate a livello europeo che argomentano a favore della centralità del servizio d’istruzione e formazione: la centralità del servizio istruzione è un fattore determinante per lo sviluppo socio-economico e culturale di ogni paese e quindi costituisce una risorsa primaria l’apporto che ogni individuo può dare al progresso sociale del proprio paese.

Il successo di ciascun individuo - e l’apporto individuale che questi può dare al progresso sociale - dipendono largamente dalla provenienza e dalle modalità di produzione delle abilità e conoscenze a disposizione di ciascuno. I genitori, l’influenza dei pari, le capacità individuali e la scolarizzazione sono solo alcuni dei fattori che contribuiscono allo sviluppo delle abilità e del capitale umano individuale, tuttavia la scuola occupa un posto speciale perché può essere direttamente influenzata dalle politiche pubbliche e ciò induce ad enfatizzarne particolarmente il ruolo.

Gli interventi educativi a livello internazionale si ispirano a quattro principi fondamentali, ossia il completo sviluppo della personalità umana, con i suoi talenti ed abilità; la salvaguardia e allargamento del rispetto per i diritti umani e per le libertà fondamentali; il dare a ciascun individuo la possibilità di divenire un membro attivo della società, e la promozione della comprensione, tolleranza e amicizia tra tutte le nazioni, e tra tutti i gruppi etnici, razziali e religiosi⁷. Nel quadro delineato dai principi succitati il settore istruzione e formazione ha un ruolo fondamentale per:

- la trasmissione del patrimonio culturale
- lo sviluppo dei valori nazionali
- i contributi allo sviluppo socio-economico della comunità
- lo sviluppo di un senso di responsabilità morale e sociale
- lo sviluppo di competenze e capacità di giudizio critico
- lo sviluppo del rispetto per l’ambiente naturale.

I principi enunciati sono stati accolti a livello globale, attraverso i *Millenium Development Goals*⁸, dai Governi che si sono dati l’obiettivo di raggiungere entro il 2015

⁷ Come esplicitamente affermato nella *Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo*, nel *Patto Internazionale sui diritti Economici, Sociali e Culturali*, nella *Dichiarazione sui diritti del Fanciullo*.

⁸ Sono gli otto obiettivi che tutti i 191 stati membri dell’ONU si sono impegnati a raggiungere per l’anno 2015. La Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite¹, firmata nel settembre del 2000, impegna gli

l'educazione primaria universale e si sono assunti la responsabilità di assicurare a tutti i ragazzi, sia maschi che femmine, eguale accesso ad ogni livello di istruzione. A livello europeo, la recente revisione di medio termine della strategia di Lisbona ha confermato il ruolo centrale dell'istruzione e della formazione nell'agenda europea per l'occupazione e la crescita. In particolare, la comunicazione "Mettere in pratica la conoscenza: un'ampia strategia dell'innovazione per l'UE"⁹, adottata il 13 settembre 2006, ha affermato che l'istruzione è una *condizione preliminare* per poter sfruttare appieno lo straordinario potenziale d'innovazione che esiste all'interno dell'Unione Europea. Le parole di Janez Potočnik, Commissario per la Ricerca, puntualizzano ulteriormente questo concetto specificando come l'istruzione sia, assieme a ricerca e innovazione, uno dei tre pilastri attraverso cui costruire la società di domani. Il Commissario, infatti, afferma che: *"Knowledge and innovation have been singled out as one of the three main areas that can bring economic growth and jobs to Europe. They are among the areas that call for immediate action within the renewed Lisbon Strategy [...] we need to create real tangible links between research and innovation so as to enable technology transfer into the industry as well as between research and other economic policies. In fact, we need a new paradigm in which the dimension of knowledge creation and use is an essential dimension of every sound and sustainable economic policy"*¹⁰.

La relazione tra livello d'istruzione, capitale umano e crescita economica è stata sottolineata dalle ricerche a livello internazionale degli ultimi 4 decenni. Una direttrice fondamentale di queste analisi, il concetto di *qualità della scuola* e la sua evoluzione da misure in *input* a misure d'*output*, è una linea teorica sottesa alle scelte strategiche operate dal Ministero della Pubblica Istruzione. Anche se entrambi i termini sono stati utilizzati quali sinonimi di qualità, vi è una chiara distinzione tra quantità (quanti anni l'individuo resta all'interno del sistema scolastico) e qualità (che cosa il singolo apprende). I lavori di ricerca che attengono a questa distinzione si sono focalizzati sulla cosiddetta "funzione di produzione dell'istruzione" e quindi sulla sua dimensione strumentale e sulla necessità di monitorare lo sviluppo del bene lungo tutto l'arco della vita.

Su questa linea teorica si inseriscono le strategie sviluppate dal MPI nella programmazione 2007-2013 che pone in primo piano la qualità del sistema e definisce prioritario il miglioramento e la valorizzazione delle risorse umane.

La programmazione è finalizzata a garantire un sistema di istruzione che offra a tutti i giovani e le giovani i mezzi per sviluppare competenze tali da permettere l'accesso ad ulteriori apprendimenti per l'intera durata della vita, grazie ad un'offerta coerente con i contesti socio-economici e con i bisogni del mondo produttivo.

stati a: 1) Sradicare la povertà estrema e la fame; 2) Ottenere l'educazione primaria universale; 3) Promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne; 4) Ridurre la mortalità infantile; 5) Migliorare la salute materna; 6) Combattere l'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie; 7) Garantire la sostenibilità ambientale; 8) Sviluppare una partecipazione mondiale per lo sviluppo.

⁹ COM(2006) 502.

¹⁰ Conoscenza ed innovazione sono state indicate come una delle tre principali aree in grado di attivare crescita economica e lavoro in Europa. Esse sono tra le aree che richiedono azioni immediate all'interno della rinnovata Strategia di Lisbona [...], noi abbiamo bisogno di creare concreti collegamenti tra ricerca ed innovazione in modo da rendere possibile il trasferimento di tecnologia all'industria così come tra ricerca e altre politiche economiche. Infatti, abbiamo bisogno di un nuovo paradigma nel quale la creazione unitamente all'impiego della conoscenza costituisca una dimensione essenziale di ogni solida e sostenibile politica economica.

In relazione a tale obiettivo prioritario nei Programmi vengono prese in considerazione coerentemente tutte le variabili che influiscono sulla qualità del sistema: la formazione del personale scolastico, lo sviluppo dell'autonomia in tutte le sue forme, la sicurezza delle strutture scolastiche e la loro attrattività, i servizi sociali quale supporto alla scuola e alle famiglie. Accanto a queste variabili, su cui è possibile un controllo di sistema, vengono presi nella debita considerazione altri elementi che concorrono in modo determinante al raggiungimento degli obiettivi e che è più difficile misurare, quali "la fiducia nelle istituzioni e nel futuro, la consapevolezza di poter spendere le competenze acquisite a scuola nel mondo del lavoro e di poter accedere a beni e servizi, senza rischio di esclusione e in un clima di sicurezza".

La complessità dei piani e la loro rispondenza ad esigenze primarie di sviluppo del sistema di istruzione inteso come strumento per la crescita civile ed economica del paese, la pluralità degli interventi posti in atto giustificano il livello elevato di investimenti pubblici e l'impiego di finanziamenti adeguati, a livello comunitario, nazionale e regionale.

2b) *Relazioni e complementarità tra le diverse priorità e gli obiettivi.*

I Programmi si muovono nel quadro generale delineato dagli obiettivi di Lisbona per il cui raggiungimento è necessario il ricorso ad azioni di sistema consistenti e qualitativamente elevate. Le aree di intervento prioritarie individuate rispondono sia all'esigenza di raggiungere gli obiettivi di Lisbona sia alla necessità di creare condizioni di sviluppo del servizio scolastico che garantiscano equità ed eccellenza.

Le aree prioritarie definite sono state opportunamente tarate sui bisogni delle regioni del Mezzogiorno, in particolare dell'obiettivo Convergenza e fra esse intercorrono strette correlazioni di complementarità in quanto tutte contribuiscono al miglioramento della qualità complessiva del sistema istruzione. Se infatti anche una sola delle priorità individuate non venisse attentamente considerata, gli obiettivi strategici non potrebbero essere pienamente raggiunti e comunque i risultati ottenuti non avrebbero il carattere dell'efficacia e della durata nel tempo.

L'analisi effettuata sui livelli di istruzione e formazione in Italia delinea un sistema globalmente poco equo e non sempre in grado di garantire standard di qualità per un servizio pubblico; sulla base di questa constatazione il programmatore ha avvertito la necessità di intervenire in modo articolato per consentire a tutte le scuole situate nell'area Convergenza di raggiungere livelli di qualità riguardo all'organizzazione e alla gestione di risorse e strumenti, agli esiti formativi, alla soddisfazione dei bisogni del territorio in funzione del successo scolastico e formativo.

La priorità *Qualità del sistema di istruzione* include evidentemente come questione di primo piano il problema della *Dispersione scolastica* e dell'*inclusione sociale* o meglio l'insuccesso scolastico dipende dalle difficoltà di preparazione di base ma anche da una serie di fenomeni di una tale complessità e gravità da sfiorare il problema del disagio giovanile che spesso si mescola all'idea di devianza. Di qui la necessità di rendere più attrattiva la scuola non solo con interventi di tipo quantitativo ma anche qualitativo per aumentare la partecipazione degli studenti sia con azioni dirette sia con azioni sul contesto (riduzione dell'esclusione sociale, formazione degli adulti, contrasto alla criminalità). Si tratta in buona sostanza di perseguire l'obiettivo dell'inclusione sociale

soprattutto delle fasce più deboli attraverso l'accesso garantito all'istruzione, potenziando la scuola come luogo di inclusione e di integrazione sociale e culturale, e creando le condizioni per favorire l'incontro tra domanda e offerta di formazione e di occupazione.

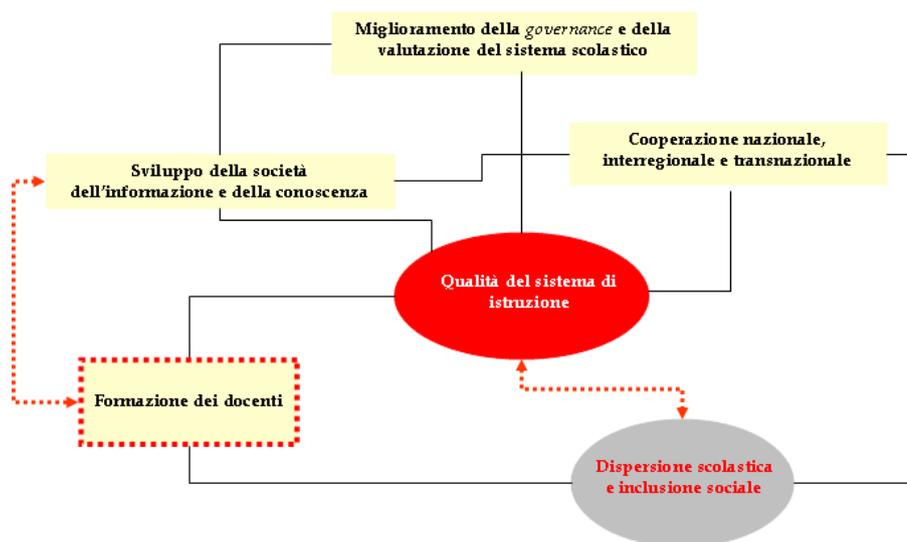
Per migliorare la *Qualità dell'istruzione* e arginare il fenomeno della *Dispersione*, la *Formazione dei docenti* è strategica. Opportunamente il programmatore prevede di intervenire in maniera differenziata e innovativa sulle aree di competenza della professionalità dei docenti - metodologie, competenze disciplinari e uso didattico delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione - e di incidere sulle motivazioni individuali dalle quali dipende in larga misura il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Gli insegnanti infatti svolgono un ruolo fondamentale nel rendere attraente l'apprendimento e nell'adottare forme di flessibilità che possano favorire l'introduzione delle nuove tecnologie nella didattica.

Se si considera che gli insegnanti hanno un'età media piuttosto elevata, nel corso dei prossimi dieci anni una delle principali sfide con cui il sistema si dovrà confrontare è il miglioramento della formazione degli insegnanti e dei formatori, per far sì che le loro conoscenze e capacità corrispondano sia all'evoluzione sia alle aspettative della società, nonché alla composizione diversificata dei gruppi interessati.

La priorità *Sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza* recepisce il concetto che il miglioramento della qualità della didattica passa attraverso l'insegnamento laboratoriale/sperimentale ed è speculare a tutte le altre priorità. Infatti lo sviluppo della società dell'informazione è strumentale all'innovazione degli ambienti e dei processi di apprendimento, ma anche all'efficacia dell'organizzazione e della gestione della vita scolastica. La diffusione e l'uso di nuove tecnologie contribuiscono in misura rilevante al superamento delle barriere dell'isolamento e al raccordo con il mondo esterno. Tali potenzialità permettono dunque al sistema scolastico di fare un salto di qualità anche in termini di cooperazione e di *governance*.

Risulta del tutto evidente che i processi di miglioramento della didattica e della formazione non possono essere attivati efficacemente se si prescinde dal rafforzamento della capacità istituzionale di governare con efficienza ed efficacia il sistema. In considerazione di ciò, il programmatore nell'area prioritaria *Miglioramento della governance e della valutazione del sistema scolastico* ha previsto di intervenire a vari livelli su strumenti e strutture di governo del sistema, a rafforzamento dell'autonomia scolastica nelle pluralità delle sue forme. Questa scelta strategica presuppone un'ampia concertazione con il partenariato istituzionale e con le parti sociali.

La trasversalità relativa alla *Cooperazione nazionale, interregionale e transnazionale* prevede azioni finalizzate a favorire la cooperazione come valore aggiunto a tutti gli interventi innovativi. La promozione di reti di collaborazione e di scambi di esperienze favorisce la mobilità dei docenti e degli studenti e promuove la dimensione europea dell'educazione. A livello interregionale sono individuati due campi di intervento: il "Quadro europeo delle certificazioni professionali per la formazione lungo tutto l'arco della vita" e il quadro delle otto competenze chiave per l'apprendimento tutto l'arco della vita.



Le aree prioritarie rappresentano gli ambiti di intervento rispetto ai quali vengono definiti gli Assi e, al loro interno, gli obiettivi specifici. La coerenza tra questi e ciascuna area prioritaria, sulla base delle osservazioni sopra esposte, si può evidenziare in brevi sequenze:

- *Dispersione scolastica e inclusione sociale.* Gli obiettivi specifici dei Programmi rispondono a questa priorità nella misura in cui ci si propone di migliorare le competenze di tutto il personale della scuola, di qualificare l'offerta formativa e soprattutto di favorire una maggiore partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente attraverso azioni dirette a promuovere le pari opportunità. Altrettanto significativa e coerente appare la decisione del programmatore di agire sulla formazione degli adulti. L'obiettivo strategico della riduzione della dispersione richiede anche interventi di tipo strutturale, come l'adeguamento degli edifici per favorire la qualità ambientale e il potenziamento delle infrastrutture, per rendere più attrattiva l'istruzione. In questo senso, appunto, sono declinati gli obiettivi specifici del FESR.
- *Formazione dei docenti.* Sono soprattutto gli obiettivi del FSE che rispondono a questa priorità quando prevedono interventi di formazione continua dei docenti a supporto dell'attuazione delle riforme nel campo dell'innovazione didattica, dell'orientamento e del recupero dello svantaggio. Una particolare menzione merita l'obiettivo specifico "accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso della società dell'informazione della scuola" in riferimento al quale si programmano iniziative di formazione sulle nuove tecnologie della comunicazione e di promozione della produzione di contenuti digitali per tutti gli ordini di scuola e per tutte le discipline.
- *Sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza.* Con tale priorità è in linea l'obiettivo specifico del FSE succitato, nell'ambito del quale si prevede anche lo sviluppo di "centri di acquisizione delle conoscenze e loro collegamento in rete". Ma sono soprattutto gli obiettivi specifici degli assi FESR che contribuiscono a realizzare la priorità laddove ci si propone di assicurare nell'ambito dell'istruzione e della formazione l'accesso alle ICT per tutti e

secondo modalità diverse si promuove la creazione di ambienti aperti per l'apprendimento.

Significativo è l'intervento trasversale a tutti gli Assi che si propone l'obiettivo di "rafforzare la dimensione internazionale del sistema" è coerente con la priorità della cooperazione transnazionale poiché ci si prefigge di supportare le scuole nella costruzione di reti transnazionali e nell'organizzazione di scambi. A livello nazionale e interregionale concorre, nel realizzare la cooperazione, la prevista qualificazione delle dotazioni strutturali, tecnologiche e di comunicazione al fine sia di incrementare lo scambio di esperienze e buone pratiche fra scuole di diversi territori sia di promuovere il raccordo interistituzionale con le Regioni e le parti sociali.

Essendo l'obiettivo prioritario dei PON il miglioramento della qualità globale di tutte le componenti del sistema istruzione, volutamente nel rapporto di valutazione si menziona per ultima la priorità *Qualità del sistema di istruzione* alla cui realizzazione tutti gli obiettivi specificati all'interno degli Assi FSE e FESR convergono. Più precisamente, per il FSE gli obiettivi rimandano ad indicatori riferibili alla qualità del servizio scolastico, allo standard di qualità dei materiali didattici, a standard di qualità per i luoghi di istruzione e formazione, a standard dei livelli di apprendimento. Sul versante istituzionale, alla realizzazione della priorità concorre il miglioramento della *governance* e della valutazione del sistema scolastico mediante la promozione della *capacity building*, il rafforzamento del raccordo interistituzionale, lo sviluppo di conoscenze e competenze in materia, in ambito europeo, e il potenziamento del sistema di valutazione nazionale. Per quanto concerne il FESR, il Programma è congruente con la priorità in quanto gli obiettivi specifici implementano la strategia delineata nel FSE attraverso l'arricchimento delle dotazioni tecnologiche e gli adeguamenti infrastrutturali degli edifici scolastici e dei luoghi di istruzione e formazione.

Dall'analisi effettuata dal valutatore non emergono conflitti fra le priorità; tutt'altro: le priorità sono tra loro in stretta connessione. Le apparenti sovrapposizioni che potrebbero delinarsi nella scansione degli obiettivi all'interno degli assi sono in realtà specificazioni di aspetti diversificati ma tutti convergenti alla realizzazione del piano. Fra le priorità è possibile, invece individuare un nesso di subordinazione, nel senso che la *Qualità del sistema di istruzione* si configura come l'obiettivo prioritario del piano alla cui realizzazione tutte le altre priorità concorrono con analogo peso.

Nell'ottica di ottimizzare risorse e risultati, il programma propone la realizzazione di forme di integrazione tra le diverse fonti di finanziamento che concorrono a sostenere il sistema istruzione nelle regioni di riferimento del piano, sviluppando anche la complementarietà con le risorse nazionali previste nella Legge finanziaria dello Stato. Si sono applicati, in considerazione dell'ingente volume di risorse finanziarie destinate all'istruzione, i seguenti criteri: condivisione della strategia e forte coordinamento degli interventi gestiti dalle amministrazioni centrali e regionali, secondo i principi di una *governance* multilivello dei programmi nazionali, così come definita nel QSN.

2c) *Valutazione del rischio.*

In relazione agli obiettivi generali indicati i Programmi Istruzione sono imperniati sui seguenti canali di impatto prioritari:

- progettazione e costruzione di standard comuni e strumenti condivisi a sostegno dell'integrazione del sistema dell'offerta formativa e del miglioramento a regime della qualità del servizio scolastico e di istruzione nel suo complesso
- conseguimento di più elevate e più diffuse competenze e capacità di apprendimento soprattutto nell'area dell'istruzione secondaria di primo e secondo grado, con particolare attenzione anche alla valorizzazione dell'educazione degli adulti
- riduzione della dispersione scolastica intervenendo sulla maggiore attrattività della scuola, e sull'equità di trattamento, fattori che a livello locale ne accrescono il ruolo di motore per l'inclusione sociale e per il contrasto dell'illegalità.

La sfida maggiore sembra essere rappresentata dall'area di impatto che riguarda il conseguimento di più elevate e più diffuse competenze e capacità di apprendimento. Tale area presenta una serie di variabili alcune delle quali strettamente collegate con la strategia nazionale ordinaria per la scuola, finalizzata al potenziamento dell'autonomia e all'estensione dell'obbligo a 16 anni, altre alla ricerca didattica e all'innovazione dei processi d'insegnamento/apprendimento. Mentre per quanto riguarda le prime la legislazione nazionale costituisce un valido supporto, le seconde sono legate a cambiamenti spesso difficili da controllare e governare. Tuttavia la trasformazione della capacità diagnostica e il miglioramento delle capacità di trasferimento della conoscenza nel mondo della scuola, in particolare tra i docenti, i dirigenti scolastici e il personale amministrativo e tecnico, rappresentano strumenti potenzialmente molto validi per arginare l'alea del rischio e in cui è compresa la tendenza diffusa nella scuola all'autoreferenzialità.

L'attività di diagnosi va dunque ulteriormente rafforzata anche per accumulare maggiore conoscenza sui meccanismi che contribuiscono ad aumentare le competenze dei giovani e ad assicurare il loro successo scolastico. In tal senso appare più facile intervenire concretamente sull'aumento delle ore di erogazione del servizio scolastico, tramite l'affiancamento e il sostegno di studenti e studentesse da parte degli insegnanti in servizio o/e di esperti in aree non contemplate nei curricula istituzionali. Sembra invece più difficoltoso avviare in modo efficace e incisivo la sperimentazione di metodologie innovative che stimolino il saper fare ed attivino processi di apprendimento diversificati nelle aree Convergenza e, in generale del Mezzogiorno, che l'analisi di contesto ha dimostrato poco reattive, per una serie di ragioni altrove esaminate, alla spinta di rinnovamento promossa dall'autonomia anche nel campo della didattica. Ciononostante l'ostacolo potrebbe essere superato sia attraverso la formazione continua, a tappeto, dei docenti sia attraverso l'individuazione e la misurazione degli standard di apprendimento degli studenti e il controllo di processi e risultati tramite il potenziamento del sistema di valutazione. Il collegamento con le esigenze territoriali e il consolidamento di poli di eccellenza del servizio scolastico costituirebbero inoltre un supporto notevole per favorire il miglioramento di competenze anche nell'ambito dell'educazione degli adulti

La maggiore partecipazione dei giovani all'istruzione, quindi la riduzione della dispersione scolastica, l'inclusione sociale, la promozione delle pari opportunità per tutti e la capacità della scuola di integrarsi con il territorio, è il canale di impatto al

quale si può dare concretezza soprattutto valorizzando le migliori pratiche del PON Scuola 2000-2006 (come i Centri risorse contro la dispersione, i Centri polifunzionali di servizio, ecc.), che hanno dato risultati in questi ambiti. Per questo motivo tra le attività innovative finanziate con il fondo sociale europeo opportunamente si sostengono quelle operazioni che, puntando al potenziamento dell'impatto degli interventi in un dato contesto o in riferimento ad una determinata tematica, promuovono ed applicano conoscenze sperimentate che introducono elementi di miglioramento e di cambiamento, anche consistenti, nelle pratiche e nelle prassi ordinarie. Il percorso non sembra contraddistinto da particolari rischi qualora, anche in collaborazione con i servizi di assistenza sociale, si progettino percorsi di sostegno personalizzati per il recupero dei giovani in difficoltà, e si punti ampiamente sul miglioramento della qualità ambientale delle strutture scolastiche per farne luoghi accoglienti di apprendimento e di aggregazione sociale.

La strategia delineata dal programmatore per superare il deficit di competenze, la scarsa equità dei risultati e la dispersione scolastica ancora troppo elevata, richiede il coinvolgimento di tutte le istituzioni scolastiche delle regioni dell'obiettivo Convergenza e la mobilitazione delle risorse umane e professionali di ciascuna nel perseguimento di obiettivi più strettamente connessi al loro ruolo istituzionale. D'altronde per evitare il rischio che gli interventi restino isolati, e quindi privi di efficaci ricadute, o che si duplichino, è indispensabile che funzioni al meglio la cooperazione istituzionale, con lo scopo di coordinare gli interventi e identificare azioni, attori e risorse, che facilitino e rafforzino l'efficacia e l'efficienza dell'operato delle scuole.

In questa direzione l'unificazione delle politiche aggiuntive, consentendo una programmazione integrata e unitaria delle risorse comunitarie, costituisce un valido strumento poiché permette di programmare un insieme consistente di interventi per le Regioni nell'obiettivo Convergenza.

Un ulteriore canale di impatto è rappresentato dalla messa a punto di strumenti che implicano interventi di sistema. Tali interventi di sistema riguardano:

- la valutazione del sistema scuola in tutti i suoi aspetti
- la costruzione di strumenti di sostegno operativo come la certificazione, l'anagrafe degli studenti e dell'edilizia scolastica, la banca dati del personale della scuola che può essere mobilitato per effettuare ore aggiuntive di insegnamento e sostegno
- la trasformazione della capacità diagnostica e il miglioramento delle capacità di trasferimento della conoscenza tra tutte le componenti della scuola.

Tale canale di impatto sembra non presentare sui tempi lunghi particolari rischi in quanto gli interventi previsti sono ampiamente compresi nel complesso delle riforme in corso di attuazione nel sistema di istruzione, così come vi sono previste misure diversificate per il potenziamento della *capacity building*, dell'insieme dei servizi di supporto allo sviluppo e alla crescita della qualità dell'istruzione. Forme efficaci di collaborazione concordate con il partenariato istituzionale e con le parti sociali rafforzano la possibilità di concretizzazione positiva di tale impatto.

3. VALUTAZIONE DELLA COERENZA DELLA STRATEGIA CON LE POLITICHE NAZIONALI E REGIONALI E CON LE LINEE GUIDA STRATEGICHE COMUNITARIE

3a) *Valutazione della coerenza della logica di intervento del PO e delle priorità con il QSN e con le Community Strategic Guidelines.*

La strategia proposta nei PON è stata elaborata in una forma unitaria ed integrata, tenendo conto delle diverse vocazioni e finalità dei Fondi presi in considerazione (FSE, FESR e FAS), e trova sostanziale rispondenza nelle priorità esplicitate nel “Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013”.

Il QSN considera infatti l’istruzione una priorità della politica regionale unitaria proprio in considerazione del fatto che il livello inadeguato delle competenze dei giovani e della popolazione adulta é uno dei fattori della persistente stagnazione sociale e produttiva dell’Italia soprattutto nel Mezzogiorno. In particolare per le regioni dell’obiettivo Convergenza l’istruzione si prospetta come un servizio essenziale per i cittadini e nel QSN si sottolinea che l’obiettivo “misurabile” da porsi sia “l’innalzamento delle competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione”.

I Programmi sono fondati sulle sei priorità descritte nel precedente capitolo:

- qualità del sistema di istruzione
- dispersione scolastica e inclusione sociale
- formazione dei docenti
- lo sviluppo della società dell’informazione e della conoscenza
- miglioramento della *governance* e della valutazione del sistema scolastico

e, trasversalmente, cooperazione interregionale e transnazionale.

Le priorità elencate possono essere messe in relazione con alcune delle priorità declinate nel QSN: Priorità 1 (*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*), 2 (*Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività*), 4 e 10 (*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale, Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci*).

La tabella che segue illustra la relazione che intercorre tra le priorità individuate nei Programmi e le priorità declinate nel QSN.

PON	QSN
<p>Qualità del sistema di istruzione (FSE e FESR)</p> <p>Si prevede di realizzare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • iniziative finalizzate al miglioramento qualitativo dell’offerta formativa in termini di efficacia (innalzamento dei livelli di apprendimento e diminuzione degli abbandoni) e di efficienza per il miglioramento della 	<p>Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1)</p> <p>Tale priorità è finalizzata a promuovere la diffusione di elevati livelli di competenze, l’equità di accesso e la capacità di apprendimento continuo nella popolazione; essa pertanto contribuisce a promuovere nel Mezzogiorno interventi di recupero delle conoscenze, abilità e competenze dei giovani e</p>

<p>qualità del servizio scolastico</p> <ul style="list-style-type: none"> • interventi strutturali per favorire la qualità ambientale delle strutture scolastiche • azioni di sistema - in collaborazione con regioni e altre amministrazioni centrali - quali il monitoraggio qualitativo e la valutazione sulla base di standard condivisi; certificazione delle competenze e di crediti formativi; integrazione delle molteplici banche dati esistenti. 	<p>di integrazione delle competenze degli adulti.</p>
<p>Dispersione scolastica e inclusione sociale (FSE)</p> <p>Si prevede di realizzare in stretta connessione con le attività del territorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • iniziative finalizzate al miglioramento delle competenze chiave per promuovere il successo scolastico • azioni di promozione della convivenza civile e della cultura della legalità • interventi tesi all'integrazione degli allievi stranieri e dei soggetti diversamente abili • azioni di promozione delle pari opportunità. 	<p>Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4)</p> <p>Tale priorità è finalizzata a migliorare l'organizzazione e la qualità dei servizi sociali, e a promuovere la prevenzione e il contrasto di fenomeni criminali, soprattutto in alcune regioni del Mezzogiorno. Pertanto richiede un forte legame tra le iniziative presenti sul territorio.</p>
<p>Formazione dei docenti (FSE).</p> <p>Si prevede di realizzare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un'azione complessiva e diffusa atta a migliorare la professionalità docente • interventi di formazione a supporto degli obiettivi specifici da conseguire nei diversi ambiti prioritari. 	<p>Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1)</p> <p>Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4)</p> <p>Tali priorità si fondano sulla qualità delle risorse umane coinvolte.</p>
<p>Sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza (prevalentemente FESR).</p> <p>Si prevede di realizzare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • iniziative tese a favorire, anche attraverso dotazioni strumentali, l'uso delle TIC nelle scuole () • azioni di alfabetizzazione informatica degli adulti (FSE) • centri di acquisizione delle conoscenze e il loro collegamento in rete 	<p>Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1)</p> <p>Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2)</p> <p>La Priorità 2 è finalizzata a colmare il ritardo nel Mezzogiorno anche potenziando il ruolo delle tecnologie dell'informazione come fattore essenziale di innovazione.</p>
<p>Miglioramento della governance e della valutazione del sistema scolastico</p>	<p>Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci (Priorità 10)</p>

<p>Si prevede di realizzare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • interventi per sostenere il rafforzamento del raccordo interistituzionale • azioni per favorire l'efficacia della comunicazione ai destinatari delle scelte politiche e attuative • il potenziamento del sistema di valutazione nazionale. 	<p>Tale priorità definisce le politiche mirate al superamento delle carenze e all'innalzamento della qualità dell'offerta dei servizi pubblici e delle competenze delle amministrazioni</p>
---	---

<p>Trasversalità della Cooperazione interregionale e transnazionale</p> <p>Si prevede di realizzare iniziative atte a promuovere reti di collaborazione e scambi di esperienze per favorire la mobilità dei giovani e degli insegnanti.</p>	<p>Risponde alle indicazioni date nell'art. 3 del Regolamento 1081/2006, in cui si sottolinea che la strategia nazionale del Fondo Sociale Europeo deve articolarsi, con declinazioni e specificazioni legati alle scelte e alle peculiarità dei diversi contesti regionali, secondo obiettivi volti a conseguire significativi risultati anche in termini di sviluppo e rafforzamento della transnazionalità e dell'interregionalità.</p>
--	--

Le azioni e gli interventi previsti, come si evince anche dalla tabella, realizzano in prevalenza obiettivi delineati nell'ambito della priorità 1. Coerentemente con il QSN, infatti, i PON sono centrati sull'obiettivo strategico: *elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione.*

In particolare la strategia del PON FSE integrata con quella del PON FESR, relativamente alla Priorità 1 del QSN, persegue i seguenti obiettivi specifici:

- *rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e il loro collegamento con il territorio mediante la costruzione e l'applicazione di strumenti condivisi e la definizione di principi comuni*
- *innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori, aumentare la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale anche attraverso azioni finalizzate all'accrescimento del tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione iniziale, alla diffusione delle TIC nella scuola, al miglioramento delle infrastrutture per aumentare l'attrattività della scuola*
- *aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita attraverso il potenziamento di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo.*

Il riferimento alla cooperazione interregionale e transnazionale recepisce una linea strategica del Fondo Sociale Europeo (FSE), espressa nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale, per rispondere all'esigenza di migliorare l'efficacia delle strategie di adeguamento e innovazione del sistema di istruzione e formazione. Il programmatore proprio in considerazione del carattere multidimensionale e multiterritoriale del sistema, investe opportunamente sulla dimensione del confronto, dello scambio di esperienze e buone pratiche, per la costruzione di progetti comuni e di azioni coordinate o collettive.

Del resto tutta l'articolazione dei PON risponde nell'insieme al dettato degli *Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione relativi al periodo 2007-2013*, proposti nell'ottobre 2006 dalla Commissione Europea, che disegnano il contesto unico da utilizzare da parte degli Stati membri e delle regioni per l'elaborazione di programmi nazionali, regionali e locali. In base a tali orientamenti, il programmatore ha elaborato le priorità e ha definito un piano strategico valutando il contributo agli obiettivi della Comunità in termini di coesione, crescita e occupazione.

Gli orientamenti a cui in particolare i PON fanno riferimento:

Orientamenti strategici comunitari 2007-2013	PON
<p>Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita (Orientamento 1.2)</p> <p><i>Promuovere la società dell'informazione per tutti (1.2.3)</i></p>	<p>Tale orientamento è perseguito attraverso le seguenti linee di azione:</p> <ul style="list-style-type: none"> • promuovere la diffusione dell'uso delle TIC nelle scuole, anche attraverso l'impiego di un maggior volume di investimenti nel capitale umano • potenziare le infrastrutture TIC e i servizi collegati specialmente nelle zone deprivate del Mezzogiorno.
<p>Posti di lavoro migliori e più numerosi (Orientamento 1.3)</p> <p><i>Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze (1.3.3)</i></p> <p><i>Capacità amministrativa (1.3.4)</i></p>	<p>L'orientamento 1.3.3 è perseguito attraverso le seguenti linee di azione:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano, garantendo un'adeguata offerta di istruzione e formazione, attraente e che preveda un innalzamento delle competenze attraverso la flessibilità dei percorsi di apprendimento al fine anche di contrastare l'abbandono scolastico • adeguare i sistemi di istruzione - fin dal livello prescolare - e di formazione, in funzione delle nuove competenze richieste con particolare riguardo ad interventi migliorativi dell'istruzione tecnico-scientifica. <p>L'orientamento 1.3.4 è perseguito attraverso le seguenti linee di azione:</p> <ul style="list-style-type: none"> • accrescere le capacità tecnico-amministrative nel governo dei processi decisionali e di cooperazione istituzionale a tutti i livelli dell'amministrazione centrale e periferica con particolare riguardo anche alle capacità di programmazione, di monitoraggio, di controllo e di valutazione • promuovere l'acquisizione di competenze finalizzate alla gestione di processi negoziali, alla progettazione ed attuazione di processi complessi.

Gli interventi previsti dal programmatore, come si evince anche dalla tabella, rispondono alle linee di azione che affrontano il problema del basso livello di sviluppo tecnologico, attraverso l'incentivazione di investimenti nelle infrastrutture connesse alle TIC e la diffusione di tecnologie e conoscenze (orientamento 1.2). Il problema è strettamente correlato con la necessità di investire nel capitale umano per agevolare l'accesso all'occupazione per tutte le fasce di età e migliorare la produttività e la qualità dell'istruzione/formazione e del lavoro (orientamento 1.3).

Vengono quindi fatti propri dai PON gli obiettivi della Comunità in termini di crescita che impongono un ri-orientamento strutturale dell'economia verso le attività basate sulla conoscenza.

Rispetto a questi obiettivi, si focalizzano opportunamente gli interventi sull'efficienza e l'adattabilità di un sistema d'istruzione capace di assicurare a tutti lo sviluppo di capacità e competenze.

Il perseguimento degli obiettivi non è possibile senza migliorare la *capacity building* del personale dell'amministrazione scolastica, centrale, regionale e provinciale. Per questo una delle priorità è *migliorare la governance e la valutazione del sistema scolastico* attraverso strategie di intervento che accompagnino il passaggio graduale, ancora in atto, da un sistema centrale ad uno decentrato.

Esiste una sicura coerenza tra il Programmi e le politiche nazionali per lo sviluppo definite nel *Documento di programmazione economica e finanziaria 2007-2011*, nel quale si sottolinea l'importanza del capitale umano in rapporto alla crescita economica, capitale umano che va assicurato fin dall'inizio del processo educativo. In questo senso la finalità dichiarata di migliorare le risorse umane intervenendo sul sistema di istruzione e formazione risponde pienamente agli obiettivi della politica nazionale in materia di istruzione identificabili nei seguenti punti:

- equità ed eccellenza del sistema pubblico nazionale
- piena realizzazione dell'autonomia scolastica
- miglioramento dell'edilizia scolastica
- sostegno all'innovazione
- miglioramento dell'azione educativa
- miglioramento della valutazione di sistema
- ri-organizzazione rafforzamento dei centri per l'educazione permanente.

Del resto il rafforzamento del sistema nazionale di istruzione finalizzato alla crescita del capitale umano è anche obiettivo prioritario del Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO 2005) che comprende interventi programmati come la formazione del personale docente, l'innovazione della didattica e l'educazione degli adulti, presenti come obiettivi anche nei Programmi operativi.

3b) *Valutazione ambientale.*

Nei PO a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione assumono importanza tutti gli interventi orientati a promuovere la qualità del sistema e la sua efficacia e, all'interno di questi, le azioni e gli interventi che prevedano forme di sensibilizzazione e/o educazione alle tematiche trasversali relative alla salvaguardia dell'ambiente, alla qualità della vita e alla piena partecipazione (azioni incluse nel FSE).

Analoga importanza rivestono le azioni che sostengono la qualificazione ed ecosostenibilità delle strutture scolastiche (interventi FESR).

I piani sono finalizzati alla rimozione delle criticità delle regioni dell'Obiettivo Convergenza legate alla qualità del servizio scolastico, ai bassi livelli degli apprendimenti, alla dispersione, alla cultura della legalità, alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Essi strutturano le loro linee di intervento nell'impegno di colmare il gap con le altre Regioni, promuovendo azioni che rendano le scuole accoglienti, sicure e interattive con il territorio, in grado di assumere la responsabilità degli esiti del loro operato, di autovalutarsi, di collaborare in rete con altri attori e di progettare un'azione educativa ampia, articolata, differenziata, coerente con le finalità di sostenibilità e inclusione sociale, e funzionale ai bisogni del territorio.

Nel raggiungere gli obiettivi degli Assi individuati rispetto alle varie priorità, e nell'ottica di ottimizzare risorse e risultati, i Programmi realizzano forme di integrazione fra diverse fonti di finanziamento che concorrono a sostenere il sistema istruzione nelle regioni di riferimento, sviluppando complementarietà con le risorse nazionali.

In coerenza con la strategia del QSN, i PO valorizzano tutte le iniziative in materia di informazione, formazione e educazione in campo ambientale e culturale, come supporto all'innovazione gestionale, all'attuazione delle politiche integrate, al miglioramento della *governance*. Il Programma si pone quindi in coerenza con il dettato della Strategia di Goteborg sulle tematiche ambientali, la Strategia europea per lo sviluppo sostenibile e le raccomandazioni ONU.

Il livello di dettaglio relativo alla descrizione dei Programmi non rende possibile l'analisi di *screening* sui criteri relativi alle caratteristiche degli effetti e alle caratteristiche dell'area. Per i Programmi Istruzione l'esercizio di previsione degli effetti ambientali può occupare perciò una quota limitata delle attività di programmazione, in quanto il focus del piano è sulle Aree prioritarie menzionate, delle quali solo due, (Area prioritaria 1 e Area Prioritaria 4, attinenti al FSE e al) potrebbero giustificare una valutazione di impatto ambientale collegata alla "probabilità" degli effetti (allegato II alla Dir. 42/2001/CE).

Le correlazioni tra i PO e gli aspetti ambientali non sono univocamente definite e possono essere interpretate in diversi modi; nel caso delle azioni afferenti al FESR , il Programma può contribuire in via indiretta alla riduzione di alcuni problemi ambientali, in particolare quelli legati agli sprechi energetici e alla razionalizzazione delle risorse.

Per questo motivo ai fini della stesura del rapporto di *screening* si considerano solo i criteri relativi alle caratteristiche dei programmi. La tabella successiva mette in relazione tali criteri con le azioni e le aree di intervento del piano.

criteri	azioni
1. In quale misura il piano o programma stabilisce un quadro di riferimento per	L'obiettivo perseguito nei Programmi Operativi Nazionali (PON) è il miglioramento della qualità

<p><i>progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse</i></p>	<p>complessiva del sistema di istruzione. Le azioni ipotizzate e finanziate con i fondi strutturali europei (FSE) riguardano essenzialmente l'istruzione e la formazione di studenti e docenti e quindi sembrano non presupporre alcun impatto ambientale. Fra le azioni delineate nell'Asse I (Capitale umano) si prospetta il sostegno alla creazione di reti su aree tematiche anche come strumento di supporto all'educazione ambientale. Del resto è opportuno sottolineare che l'educazione ambientale è un tema ricorrente in varie azioni esemplificate nel programma.</p> <p>Le azioni finanziate con i fondi europei per lo sviluppo regionale (FESR) riguardano investimenti infrastrutturali per il miglioramento di laboratori e dotazioni strumentali, e riguardano interventi strutturali per favorire la qualità ambientale delle strutture scolastiche (sicurezza degli edifici, adattamenti edilizi alle nuove esigenze didattiche, ecc.).</p> <p>In entrambi i casi non si fornisce nessuna indicazione dettagliata riguardo l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative di attuazione degli interventi, né si indicano le modalità di ripartizione delle risorse.</p>
<p>2. <i>In quale misura il piano o programma influenza altri piani o programmi, inclusi quelli gerarchicamente ordinati</i></p>	<p>I Programmi operativi non sono inseriti in un sistema di pianificazione e programmazione "gerarchizzata" e non influenza quindi altri piani o programmi.</p> <p>Il lavoro di concertazione tra Amministrazione Centrale e Amministrazioni regionali consente di rendere complementari gli interventi e garantisce le giuste sinergie tra i due strumenti di programmazione a valere sullo stesso territorio.</p>
<p>3. <i>La pertinenza del piano o programma per l'integrazione delle considerazioni ambientali, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile</i></p>	<p>Nell'Asse II del PO finanziato dal FESR si persegue l'obiettivo di incrementare gli interventi finalizzati al risparmio energetico e di promuovere l'ecosostenibilità degli ambienti scolastici.</p> <p>Il perseguimento di questo obiettivo avrebbe sicuramente una ricaduta positiva a livello ambientale in particolare per:</p> <ul style="list-style-type: none"> • incrementare gli interventi finalizzati al risparmio energetico • promuovere l'ecosostenibilità degli ambienti scolastici, dei Centri Polifunzionali di Servizio e dei Centri Territoriali Permanenti • promuovere studi pilota e piani di ricerca finalizzati alla definizione e all'applicazione di standard di qualità ambientale per le strutture scolastiche;

	<ul style="list-style-type: none"> • promuovere l'acquisizione di certificazione ambientale UNI EN ISO 14001 da parte degli istituti scolastici. <p>Per il piano finanziato dal FSE emergono le seguenti possibili ricadute positive:</p> <ul style="list-style-type: none"> • iniziative finalizzate a promuovere la formazione in servizio dei docenti e a sensibilizzare e formare giovani, adulti e personale dell'amministrazione • presenza di momenti formativi riguardanti le implicazioni ambientali in ogni progetto realizzato nelle diverse azioni con particolare riguardo alle diverse aree disciplinari e formative • impegno a definire criteri di selezione che vedano l'aspetto ambientale fortemente integrato alle attività.
<p>4. Problemi ambientali pertinenti al piano o al programma"</p>	<p>I piani operativi, per la loro complessiva impostazione, non sembrano poter causare o acuire problemi ambientali. I piani hanno in sé le potenzialità per prevenirli e ridurli.</p>
<p>5. La rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria nel settore dell'ambiente (ad es. piani e programmi connessi alla gestione dei rifiuti o alla protezione delle acque).</p>	<p>Gli interventi finalizzati alla razionalizzazione delle risorse (in particolare quelle idriche) e alla gestione dei rifiuti, previsti nel PO finanziato dal FESR, rispondono alle normative comunitarie in materia di ambiente.</p> <p>In ogni caso i PO istruzione, considerata la marginale pertinenza con i problemi di natura ambientale, contribuiscono solo parzialmente all'attuazione della normativa comunitaria.</p>

Alla luce delle considerazioni riportate nella precedente tabella, è possibile affermare, conformemente ai requisiti per la determinazione dei possibili effetti significativi sull'ambiente di cui all'allegato II della direttiva 2001/42/CE, che i PON a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione 2007-2013 non sono suscettibili di Valutazione Ambientale Strategica, in quanto piani che:

- non rientrano nei settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli. (art. 3 item 1 della Dir.2001/42/CE) né nel novero dei piani e dei programmi "per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della Direttiva 92/43/CEE)
- non rientrano fra quelli definiti "gerarchizzati" e quindi non possono in alcun modo influenzare altri piani e programmi
- non rientrano tra i piani destinati a scopi di difesa nazionale e di protezione civile
- rientrano a pieno titolo tra i piani e programmi finanziari e di bilancio

- contribuiscono positivamente all'attuazione della normativa comunitaria nel settore dell'ambiente sia indirettamente (con interventi di miglioramento della qualità dell'educazione alla sostenibilità) che direttamente (con interventi strutturali per migliorare la qualità ambientale delle strutture scolastiche)
- valorizzano interventi favorevoli alla riduzione dei costi e alla sostenibilità ambientale ed economica (in un'ottica di prevenzione piuttosto che di intervento sui danni già prodotti).

In conclusione dall'esame dei piani programmatici non emergono le condizioni previste dalla Direttiva Dir. 2001/42/CE per una valutazione di impatto ambientale, tuttavia sono evidenti i possibili effetti positivi degli interventi sullo sviluppo sostenibile in coerenza con gli obiettivi europei soprarichiamati.

3c) Valutazione della programmazione 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.

Il tema delle pari opportunità ha infatti un'importanza rilevante nell'ambito dei PON e assume una dimensione trasversale poiché si colloca anche nel quadro dell'interazione fra sistemi e strutture istituzionali.

All'interno della programmazione viene documentata la presenza femminile in relazione alle scelte di indirizzo di studio, anche universitario, dei risultati scolastici e dell'inserimento nel mondo del lavoro e si sottolinea, in quest'ultimo caso, il dato della preponderanza dell'elemento femminile nel mondo della scuola.

L'analisi dei dati relative alla scuola italiana, anche del Mezzogiorno, mostra in via generale una sostanziale parità della frequenza e una superiorità degli esiti in uscita dalla scuola media superiore.

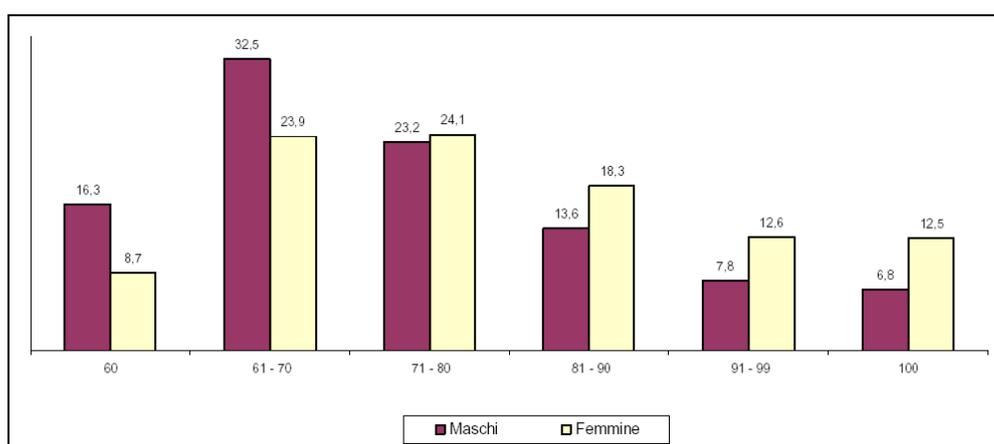


Fig. 9. - Diplomati per votazione conseguita e sesso. Esami di stato a.s. 2005-2006 (Fonte: MPI, 2006b).

Ciò non va interpretato come un segnale sicuro che il problema delle pari opportunità sia stato in questo ambito risolto; si continua infatti a registrare nell'istruzione una

tendenza ancor forte a scelte formative, che fanno riferimento a percorsi tradizionalmente privilegiati, con la conseguente sostanziale esclusione da percorsi che conducono a esiti professionali innovativi o di alto livello.

Programmare in termini efficaci nel rispetto delle pari opportunità richiede una conoscenza approfondita del contesto territoriale su cui la programmazione va a incidere. Per tale motivo il programmatore nell'analisi di contesto ha esaminato la questione sotto i suoi diversi aspetti, dalla differenza di genere alla partecipazione delle fasce sociali più deboli a percorsi di istruzione e formazione, rappresentando la realtà sociale e territoriale nella sua complessità ed evidenziando le molteplici interdipendenze tra le sue componenti.

Il rafforzamento del principio di non discriminazione si concretizza nel Programma FSE (*Asse I Capitale umano*) nella predisposizione di iniziative trasversali agli obiettivi specifici:

- sviluppare la capacità diagnostica e i dispositivi per la qualità del sistema istruzione
- ridurre la dispersione scolastica e promuovere pari opportunità e inclusione sociale
- migliorare i sistemi di apprendimento degli adulti e delle adulte durante tutto l'arco della vita.

Nell'analisi di contesto vengono documentati, con numerosi dati provenienti da fonti ISTAT e CENSIS, la partecipazione degli adulti ad attività di istruzione e formazione, gli aspetti legati al carattere multiculturale della società italiana e l'integrazione degli alunni diversamente abili.

In quest'ultima direzione sono previste azioni per creare ambienti aperti per l'apprendimento e promuovere la trasformazione delle scuole in centri di apprendimento polifunzionali accessibili a tutti (*Asse II Investimenti nell'istruzione - FESR*).

Sia nell'ambito del FSE che del FESR si evidenzia che:

- la parità di genere e le pari opportunità sono assicurate, in tutte le fasi della programmazione, dall'Autorità di gestione, che definisce indicatori rilevabili, criteri e modalità di verifica
- il principio di non discriminazione si applica a tutte le attività co-finanziate.

4. VALUTAZIONE DEI RISULTATI ATTESI E DEGLI IMPATTI

4a) *Valutazione dell'adeguatezza della struttura sulla base dei benchmark e dell'esperienza passata.*

In sintonia con gli obiettivi strategici descritti nel QSN e in conformità con i *benchmark* indicati dal Consiglio dei Ministri dell'Istruzione Europea a Bruxelles nel 2003, il programma si richiama, a due indicatori:

1. diminuzione degli abbandoni scolastici precoci e conseguente aumento del tasso di scolarizzazione per la scuola secondaria superiore, misurato con l'indicatore relativo alla percentuale di giovani (età 18-24 anni), con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad altre attività formative;
2. livello delle competenze degli studenti, misurato con una diminuzione della percentuale di studenti 15-enni con un livello basso di competenza nell'area della lettura e della matematica e con un incremento della percentuale di studenti che si attestano su livelli alti di competenze. Per definire i *target* è stata presa come riferimento l'indagine OCSE PISA.

Entrambi gli indicatori contribuiscono a rendere fortemente visibile la qualità del sistema istruzione poiché misurano direttamente l'obiettivo finale di *policy* a cui concorre una molteplicità di azioni opportunamente declinate nelle strategie attuative del FSE e del FESR.

Da sottolineare anche la coerenza dei due indicatori con l'attenta e accurata analisi del contesto studiato alla luce dei risultati della passata programmazione.

La situazione del sistema di istruzione alla fine del 2005 presentava, accanto ad elementi di sviluppo, preoccupanti segnali di debolezza che riguardavano sia la quantità sia la qualità del servizio educativo/formativo, con valori ancora lontani dagli obiettivi condivisi in sede europea per il 2010 e inferiori alla media dell'UE25.

In particolare l'analisi dell'esperienza passata è stata effettuata sulla base dei seguenti indicatori misurabili:

- percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al massimo un titolo di istruzione secondaria inferiore e che non partecipa ad ulteriori percorsi di istruzione
- percentuale della popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito il diploma di scuola secondaria superiore
- percentuale degli adulti e delle adulte in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento.

La lettura dei dati sottolinea forti differenze territoriali e ritardi soprattutto nelle aree Convergenza ed evidenzia che il problema dell'abbandono, nonostante la registrazione di un miglioramento, è lungi dall'essere risolto. Perciò l'attuale programma concentra risorse e strategie sulla dispersione al fine di colmare il divario delle regioni del Sud rispetto al resto dell'Italia e all'Europa.

L'analisi di contesto registra anche una situazione molto critica - soprattutto nel Mezzogiorno - riguardo alle competenze dei quindicenni italiani. I dati presi in considerazione fanno riferimento alla rilevazione OCSE-PISA del 2003: una consistente

percentuale di studenti delle scuole delle regioni del Sud si attesta sui livelli più bassi negli ambiti delle competenze testate.

Le rilevazioni incrociate di dati fatte da OCSE-PISA spiegano che i risultati migliori di alcuni Paesi sono tendenzialmente da associare a scelte di politica scolastica riguardanti:

- l'organizzazione (ad es. strategie di insegnamento, promozione di attività extra-curricolari, strutture di sostegno per gli studenti, ecc.)
- le strutture di supporto e di formazione professionale degli insegnanti (ad es. selettività dei percorsi per insegnanti, formazione in servizio, formazione dei dirigenti scolastici, ecc.).

Sulla base di queste rilevazioni il programmatore ha deciso di intervenire su gran parte delle aree di criticità che concorrono a determinare il basso livello di competenze degli studenti del Mezzogiorno e di scegliere come indicatore misurabile il *benchmark* "diminuzione della percentuale di studenti 15-enni con un livello basso di competenza nell'area della lettura" e della matematica.

La scelta di sondare le competenze anche nell'area della matematica trova la sua giustificazione nell'urgenza di intervenire per migliorare le prestazioni degli studenti in un ambito fondamentale nel sistema istruzione italiano che risente oggi una forte disaffezione per gli studi scientifici.

I risultati attesi in merito ai due indicatori sono già suggeriti come *benchmark* dal Consiglio dei Ministri dell'Istruzione Europea; in effetti il programmatore ha delineato ulteriori ipotesi la cui praticabilità è da verificare, riguardanti un obiettivo più ambizioso: incrementare la percentuale degli studenti attestati ai livelli di competenza più alti.

Nel dettaglio della programmazione, in relazione degli obiettivi specifici declinati per ogni asse di intervento del FSE e del FESR, è prevista la definizione di indicatori di realizzazione e di risultato, ma all'atto della stesura del presente rapporto di valutazione sono disponibili solo e parzialmente gli indicatori relativi ai seguenti obiettivi specifici.

obiettivo b) *incrementare il numero dei laboratori per migliorare l'apprendimento delle competenze chiave, in particolare quelle matematiche, scientifiche e linguistiche (Asse I - Società dell'Informazione)*

obiettivo specifico e) *potenziare gli ambienti per l'autoformazione e la formazione degli insegnanti (Asse II - Investimenti nell'istruzione).*

4b) *Valutazione dell'impatto potenziale della strategia sul raggiungimento degli obiettivi di Lisbona e degli obiettivi comunitari..*

Il Ministero si pone come prima priorità per il Settimo Programma quadro lo sviluppo della qualità del sistema di istruzione ed individua due linee di base su cui costruire i futuri sviluppi, ovvero *miglioramento qualitativo dell'offerta formativa e interventi strutturali per favorire la qualità ambientale delle strutture scolastiche.*

Questo approccio è coerente con le Conclusioni del Consiglio d'Europa su "*Efficienza ed equità nell'istruzione e formazione*" (v. capitolo 1) e va nella direzione giusta per rispondere all'allarme sollevato dallo High Level Group sulla strategia di Lisbona, che

ha affermato nel novembre 2004 che *“far from enough is being done in Europe to equip people with the tools they need to adapt to an evolving labour market ...”*¹¹.

Infatti nei PON si pone particolare attenzione all’attivazione di azioni di sistema che agevolino l’istruzione permanente. Ciò consentirà di rispondere al bisogno di giovani e adulti/e di un servizio atto a dare loro fiducia nell’affrontare le sfide di un mondo sempre più complesso in cui le competenze trasversali e la capacità di adattamento assumono maggior valore della conoscenza specifica.

Il Consiglio d’Europa, riunitosi nella primavera del 2005, ha sottolineato come “il capitale umano sia la risorsa più importante per l’Europa” ed ha invitato gli Stati Membri a “raddoppiare i loro sforzi per innalzare il livello generale di istruzione e ridurre il numero dei giovani che abbandonano prematuramente la scuola”.

Le Conclusioni del Consiglio d’Europa¹² su *“Efficienza ed equità nell’istruzione e formazione”* pongono l’accento sulla necessità di eliminare dai sistemi di istruzione e formazione quelle ingiustizie che possono generare bassi livelli di apprendimento, abbandono scolastico precoce e dispersione scolastica, fenomeni che producono pesanti costi sociali occulti tali da superare di gran lunga gli investimenti realizzati.

Per questo le medesime Conclusioni esortano a sviluppare “sistemi di istruzione e formazione efficienti ed equi di elevata qualità” che contribuiscano “considerevolmente a ridurre i rischi della disoccupazione, dell’esclusione sociale e dello spreco del potenziale umano in un’economia moderna basata sulla conoscenza”. Inoltre, gli Stati Membri sono esortati ad adottare tutte le misure possibili per “migliorare l’accesso agli studi secondari superiori e ridurre i tassi di abbandono scolastico prematuro ... per aumentare l’occupabilità degli individui in una moderna società dei saperi e per favorire l’inclusione sociale e la cittadinanza attiva nonché per rafforzare il modello sociale europeo. Poiché sul mercato del lavoro aumenta la domanda di competenze è sempre più importante dare alle giovani generazioni un accesso alle qualifiche e alle competenze, migliorando così le loro prospettive di occupazione e integrazione sociale”.

I Programmi istruzione, nell’intento di concorrere fortemente al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona e dei parametri di riferimento definiti dal Consiglio Europeo di Barcellona, prevedono una serie di interventi di forte impatto sul sistema scolastico italiano, compreso un raccordo maggiore con il mondo del lavoro.

Analizzando nel dettaglio i Programmi Operativi si riscontra la pertinenza degli interventi programmati con le linee stabilite a livello europeo, pertinenza che è alla base del potenziale impatto della strategia sul raggiungimento degli obiettivi strategici di Lisbona¹³.

Migliorare la qualità e l’efficacia dei sistemi d’istruzione e formazione nell’Unione.

¹¹ «Gli sforzi compiuti in Europa, per dotare gli individui degli strumenti di cui hanno bisogno nell’adattarsi ad un mercato del lavoro in evoluzione, sono lontani dall’essere sufficienti ...».

¹² 2762^a sessione del Consiglio *Istruzione, gioventù e cultura* (Bruxelles, 13-14 novembre 2006).

¹³ Nel marzo 2001 è stato presentato il *Rapporto sugli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e di formazione* che definisce tre obiettivi strategici: *Migliorare la qualità e l’efficacia dei sistemi d’istruzione e formazione nell’Unione; Facilitare a tutti l’accesso ai sistemi d’istruzione e formazione; Aprire i sistemi d’istruzione e formazione al resto del mondo.*

In questo ambito le strategie messe in campo comprendono una serie di interventi mirati al miglioramento qualitativo dell'offerta formativa, tesi ad incidere sul livello di competenze degli studenti e sull'orientamento in funzione delle scelte future e dell'inserimento nel mondo del lavoro.

Garantire a tutti l'accesso alle TIC è un obiettivo perseguito nell'ottica che il sistema istruzione risponda ai rapidi sviluppi della società della comunicazione e svolga un ruolo competitivo. Per questo motivo la strategia dei Programmi prevede l'attuazione di meccanismi atti a sfruttare al meglio le risorse umane e finanziarie.

Uno dei fattori di maggiore impatto per il raggiungimento dell'obiettivo europeo è rappresentato dalla crescita professionale del personale docente, su cui si prevede di agire secondo un duplice canale: formazione su metodi e contenuti disciplinari e formazione sugli ambiti educativi prioritari in ambito europeo, quale ad es. la *civic education*.

Facilitare a tutti l'accesso ai sistemi d'istruzione e formazione.

Gli interventi relativi alla riduzione della dispersione scolastica e all'inclusione sociale rispondono all'obiettivo europeo. All'interno dei Programmi si prevede di ampliare adeguatamente e di intensificare azioni già avviate negli anni precedenti, quali la diffusione dei Centri risorse contro la dispersione, le attività di recupero sulle conoscenze di base, il coinvolgimento dei genitori nella vita scolastica. A queste iniziative ne vengono affiancate altre di tipo strutturale e infrastrutturale al fine di aumentare l'attrattività della scuola. Tutte le iniziative che convergono alla realizzazione dell'obiettivo europeo incidono fortemente sulle pari opportunità sia che ci si riferisca al genere sia che ci si riferisca alle fasce più deboli della società, come per esempio gli immigranti.

Il tema dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita è, a giusto titolo, considerato sotto due profili: quello della flessibilità del sistema scolastico e quello dell'educazione degli adulti.

Aprire i sistemi d'istruzione e formazione al resto del mondo

Nel ciclo di programmazione 2007/2013 si prevede un ampliamento delle esperienze di scambio già promosse con le misure del PON 2000-2006 e la conseguente promozione dell'apprendimento delle lingue straniere per favorire non solo l'arricchimento culturale dell'individuo, ma contribuire anche alla mobilità intesa sia come scambio tra docenti e studenti che come possibilità di apertura a un mercato europeo della formazione e del lavoro.

Nella stessa direzione di un'apertura al mondo produttivo va l'attuazione dell'alternanza scuola-lavoro.

La messa in rete delle istituzioni scolastiche e dei centri di formazione mirano a creare uno spazio di cooperazione per tutti gli attori del sistema istruzione e per tutto il territorio e a rafforzare la cooperazione transnazionale.

5. VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI ATTUAZIONE PROPOSTI

5a) *Valutazione dei sistemi di gestione e attuazione.*

È opportuno premettere che è in corso di avanzata definizione la riforma¹⁴ dell'organizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione. Nella separazione dei Dicasteri, sono decaduti gli organismi in comune fra le due Amministrazioni. Il nuovo assetto organizzativo del Ministero prefigura, quindi, alcuni cambiamenti nell'assetto dell'Amministrazione centrale ed in parte di quella periferica, nonché delle funzioni ad esse riferite.

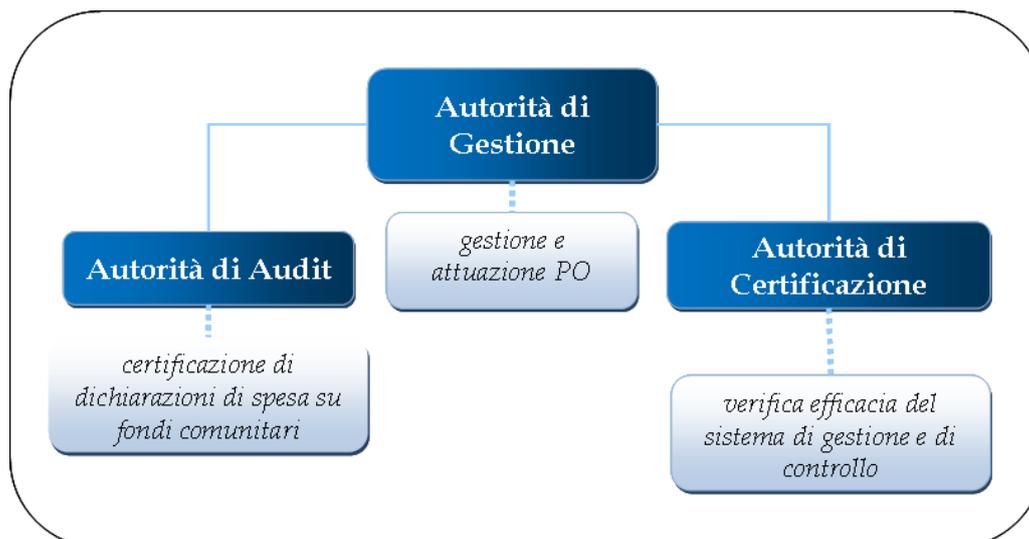
L'organizzazione e le modalità di attuazione del PON 2007/2013 possono quindi solo far riferimento all'attuale struttura e linea di responsabilità del Ministero della Pubblica Istruzione.

All'interno dei Programmi vengono indicati le Autorità e gli Organismi coinvolti nell'attuazione e ne vengono delineate nel dettaglio le funzioni nel rispetto del principio di separazione e in osservanza alle disposizioni di attuazione dei regolamenti comunitari.



Responsabile della gestione e attuazione dei Programmi Operativi, conformemente al principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria, è l'Autorità di Gestione, collocata presso l'Ufficio V della Direzione Generale per gli Affari Internazionali, che interagisce con l'Autorità di Certificazione, responsabile della corretta certificazione delle dichiarazioni di spesa sui fondi comunitari e con l'Autorità di Audit, responsabile della verifica dell'efficacia del sistema di gestione e di controllo.

¹⁴ Con D.L. 18.5.2006 n. 181, successivamente convertito in Legge n. 228 del 12 luglio 2006, Il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca è stato ripartito in due diversi Dicasteri: quello della Pubblica Istruzione e quello dell'Università e della Ricerca.



L'Autorità di Gestione:

- recepisce puntualmente le regole comuni di monitoraggio stabilite a livello nazionale tese a consentire l'osservazione delle decisioni e delle azioni dirette al raggiungimento degli "obiettivi specifici" del Quadro Strategico
- garantisce la messa a punto di un appropriato sistema di monitoraggio al fine di vigilare sulla trasparenza e sulla funzionalità delle procedure di raccolta dei dati relativi all'attuazione dei Programmi.

Il sistema di monitoraggio è inserito nel più ampio sistema informativo del Ministero della Pubblica Istruzione e nel sistema di documentazione didattica. Tale meccanismo assicura una gestione dei Programmi attraverso un sistema completo e integrato per tutte le attività previste di informazione, monitoraggio, rendicontazione, controllo, gestione e sorveglianza della spesa e offre l'opportunità di documentare e verificare gli aspetti qualitativi dell'attività complessiva di ciascuna scuola.

La presenza di un'Autorità di Gestione e la costituzione di un Comitato di Sorveglianza per l'attuazione dei Programmi sembrano offrire sufficienti garanzie della loro promozione e della diffusione delle informazioni anche attraverso spazi telematici e di trasparenza dei processi valutativi.

Il sistema è stato adeguatamente attuato in modo che fossero coinvolti a vari livelli tutti gli attori del processo di monitoraggio: Scuole, Nuclei di Valutazione, Uffici Scolastici Regionali, Autorità di Gestione.

L'organizzazione del sistema di monitoraggio risponde alla necessità di assicurare l'efficacia dei sistemi per la sorveglianza dei Programmi e tiene conto dei risultati ottenuti nell'ambito del monitoraggio della precedente fase di programmazione.

Le caratteristiche di base del modello di monitoraggio hanno tenuto conto delle finalità perseguite dal PO:

- osservare gli obblighi regolamentari per la sorveglianza dei Fondi strutturali stabiliti a livello comunitario
- soddisfare le peculiarità del sistema di obiettivi e di azioni contenute nei PO (in riferimento alle tipologie proprie del sistema dell'istruzione sia per i flussi informativi, sia per le procedure amministrative, sia per i contenuti e i destinatari delle azioni).

L'Autorità di Gestione ha redatto inoltre un piano di valutazione che individua le attività valutative che si intendono svolgere nel corso dell'attuazione dei Programmi Operativi. Il Piano di valutazione prevede opportunamente un aggiornamento tarato sulle esigenze di valutazione individuate nella fase di attuazione dei Programmi Operativi.



Sono stati individuati puntualmente i temi delle valutazioni, la tempistica, gli aspetti di gestione tecnica delle valutazioni. A sostegno della sorveglianza dei Programmi e al fine di rispettare le priorità comunitarie e nazionali, si esplicita inoltre l'intenzione di accompagnare l'attuazione dei Programmi Operativo con valutazioni in itinere.

Il sistema di valutazione, per il modo in cui è strutturato, si rivela in grado di analizzare il livello di avanzamento e di efficacia raggiunta nell'attuazione degli interventi cofinanziati ed allo stesso tempo di dare risposte concrete nel corso del periodo di attuazione.

Tale sistema risponde pienamente alla necessità di migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza degli interventi, sulla base di quanto definito dalla Commissione Europea ai sensi

dell'art. 48 c. 5 del Regolamento (CE) 1083/2006 e di quanto concordato a livello nazionale dal QSN.

L'efficienza dei sistemi di gestione, di monitoraggio e di valutazione e l'efficacia delle relative modalità e procedure appaiono garantite dai meccanismi di controllo generali propri di un sistema pubblico di istruzione e dagli esiti delle precedenti politiche attuative.

Il programmatore, nel delineare gli attuali Piani, ha tenuto nel debito conto le conclusioni della valutazione intermedia del PON 200-2006 quando ha individuato elementi di criticità soprattutto nei seguenti ambiti:

- ricaduta dei progetti del PON sul complesso delle attività delle scuole relativamente al percorso degli allievi coinvolti e all'innovazione organizzativa e didattica
- utilizzazione delle strumentazioni tecnologiche da parte di tutti i soggetti della scuola e di soggetti esterni
- raccordi tra la scuola e gli altri soggetti del territorio compresi enti locali e università.

Nel primo caso la pianificazione attuale ha spostato l'attenzione su interventi che vanno a incidere più significativamente sul curriculum e su una formazione in servizio degli insegnanti centrata sull'acquisizione di nuove tecniche di insegnamento e più in generale sullo sviluppo di competenze professionali; nel secondo caso la segnalazione di criticità è stata accolta attivando una serie di azioni volte non solo a incrementare la dotazione tecnologica ma anche a migliorare le conoscenze e le competenze di tutti i

soggetti della scuola. Nel terzo caso molteplici sono le azioni volte a rafforzare i raccordi tra le istituzioni scolastiche e gli enti locali e quanti possono contribuire all'apertura della scuola al territorio; si prevede anche l'apertura di nuovi canali di raccordo con il mondo del lavoro in modo da attivare uno scambio che possa contribuire ad elevare i contenuti professionalizzanti delle iniziative e il loro potenziale impatto sui percorsi di inserimento lavorativo dei giovani.

Da qui il ruolo di primo piano assegnato nella programmazione 2007-2013 al partenariato al fine di definire una strategia operativa efficace e quindi capace di affrontare le persistenti carenze presenti nel sistema istruzione delle regioni destinatarie dei Programmi.

5b) Valutazione della qualità e dell'intensità delle relazioni con il partenariato.

Per sostenere il raggiungimento degli obiettivi dei PON si sono previsti interventi di sistema di sicuro impatto sul miglioramento del servizio scolastico anche a livello nazionale. Tra questi interventi il miglioramento della capacità diagnostica e di trasferimento delle conoscenze nel mondo della scuola vede l'attuazione di iniziative in accordo con le Regioni e gli Enti locali per il sostegno alla realizzazione di una piena autonomia. Si persegue inoltre, attraverso la qualità dei raccordi interistituzionali e con le parti sociali il miglioramento dei sistemi di governo della scuola,.

A questo obiettivo primario, il rafforzamento delle capacità di gestione, risponde pienamente la dichiarata necessità di implementare la funzione del partenariato istituzionale con le Regioni e con le parti economiche e sociali.

Un ambito in cui si fa più rilevante la collaborazione con gli enti locali è senz'altro quello dell'ampliamento e della sicurezza delle strutture scolastiche, poiché, se dotate di spazi attrezzati e di infrastrutture e tecnologie, consentono l'apertura al territorio, favoriscono una pluralità di interventi destinati a più attori e agevolano processi di apprendimento innovativi.

Una tale complessità di azione è affrontata, in continuità con la programmazione 2000-2006, attraverso una sinergia di interventi tra la programmazione FSE e la programmazione FESR.

La sinergia garantisce un solido contributo al rilancio del rapporto tra istituzioni scolastiche dell'obiettivo Convergenza con quelle dell'obiettivo Competitività, con la partecipazione attiva delle Regioni per le attività di loro competenza, e una accelerazione dei processi di rinnovamento del sistema e di qualificazione complessiva del settore in modo omogeneo e stabile sul territorio.

Rispetto all'obiettivo strategico della riduzione della dispersione scolastica è positivo che il programmatore sottolinei il peso dell'unificazione delle politiche aggiuntive per rafforzare l'efficacia e l'efficienza dell'operato delle scuole da porre in atto in autonomia attraverso una programmazione integrata e unitaria delle risorse comunitarie e con il contributo delle Regioni. Infatti attraverso i POR si potrà ampliare l'offerta di servizi per migliorare l'accesso alle scuole e garantire il raccordo tra istruzione, formazione professionale, centri per l'impiego e servizi sociali.

Il fatto che tra le priorità trasversali del programma si ponga quella di perseguire la realizzazione di progetti basati sulla cooperazione interregionale e transnazionale è un ulteriore elemento che evidenzia l'integrazione come una caratteristica di fondo dei

PON.

Questi sono infatti frutto di un processo di pianificazione integrata che prevede la mobilitazione congiunta di una pluralità di risorse sotto una regia unitaria responsabile della fase di attuazione e che ha raggiunto attraverso fasi di programmazione negoziata un'ampia condivisione degli obiettivi.

La concertazione è avvenuta a più livelli e attraverso una serie di incontri distribuiti nell'arco di un anno.

A conclusione della prima fase, coordinata e realizzata a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento per lo sviluppo Economico) e successivamente dal Ministero per lo Sviluppo Economico (Dipartimento per lo Sviluppo Economico), è stato definito il QSN con le relative priorità condivise da tutti gli attori istituzionali ed economico-sociali che hanno partecipato ai tavoli tematici.

All'analisi approfondita delle problematiche e alla definizione delle priorità nel settore istruzione hanno contribuito i rappresentanti delle Regioni, le parti economiche e sociali, i rappresentanti del terzo settore, dell'ANCI e dell'UPI sia attraverso un apposito seminario di studi sia attraverso tavoli tematici di concertazione strategica.

Questa fase si è conclusa con l'approvazione del Quadro Strategico Nazionale da parte della Conferenza Unificata Stato Regioni del 21/12/2006 e del CIPE il 22/12/2006.

L'obiettivo della seconda fase di concertazione, in cui è stato istituito un tavolo permanente per garantire il massimo confronto tra le parti, è stato quello di costruire le linee programmatiche.

Tutti gli incontri di partenariato hanno perseguito la finalità di assicurare la piena partecipazione e cooperazione tra i diversi livelli di governo e coordinamento con la politica ordinaria, in ragione della specifica necessità di una piena condivisione della programmazione.

La qualità dell'apporto del partenariato si è evidenziata soprattutto nei seguenti ambiti: pari opportunità, raccordo con il mondo del lavoro, alternanza scuola-lavoro, formazione degli adulti, formazione tecnica e professionale.

Nell'ottica di rafforzamento del processo di coesione tra utenti e parti economiche e sociali, è di sicura garanzia l'impegno delle parti sociali a fornire collaborazione in merito ad apporti tecnici e a rendicontare in itinere nei riguardi dei propri riferimenti istituzionali.

È importante sottolineare la piena condivisione degli obiettivi tra parti sociali e Regioni da parte delle quali è stato tuttavia giustamente segnalato il rischio di una sovrapposizione di azioni con alcuni soggetti istituzionali a livello centrale o locale operanti nella medesima direzione del Ministero (ad esempio sulla dispersione scolastica). Si è quindi esplicitata la necessità di una distinta determinazione degli obiettivi e delle aree di intervento nell'ottica di una ottimizzazione delle risorse.

Il ciclo di programmazione, prevedendo il riconoscimento pieno, attivo e permanente del ruolo del partenariato socio-economico nell'attuazione della politica regionale attraverso un Protocollo di intesa, rafforza la capacità di progettazione congiunta degli attori.

6. SINTESI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE EX ANTE

Il processo di valutazione ex ante è stato effettuato in coerenza con le indicazioni presenti nei documenti della Commissione Europea¹⁵ e secondo i suggerimenti dell'organo di valutazione centrale (UVAL)¹⁶ e del Sistema di valutazione nazionale (SVN).

Il processo valutativo si è realizzato attraverso numerosi momenti di confronto, in seminari e riunioni tra valutatore, programmatore e soggetti coinvolti nel processo di implementazione dei Programmi. Il processo di programmazione è stato accompagnato da uno scambio anche informale di documenti, di suggerimenti e di osservazioni allo scopo di definire le linee strategiche di intervento dei PO e di individuarne le eventuali criticità attraverso un'accurata analisi di contesto.

Nella fase iniziale il contributo del valutatore si è concretizzato in un'azione di supporto alla revisione del quadro conoscitivo e in particolare ha riguardato la diagnosi del contesto territoriale. L'azione di supporto è stata facilitata dall'accuratezza con cui il programmatore ha delineato un quadro completo dello stato del sistema di istruzione nazionale.

Il quadro, strettamente correlato ad un'analisi del contesto socio-economico fondata su fonti statistiche affidabili, ha consentito di far emergere con evidenza i bisogni del Mezzogiorno rispetto ai quali sono stati definiti le priorità e gli obiettivi specifici del PO nonché le linee di intervento nell'ambito del FSE e del FESR.

In una seconda fase il processo di valutazione ex ante si è concentrato sull'esame della coerenza interna della strategia dei PO, con particolare riguardo alla logica delle relazioni instaurabili tra le diverse priorità e all'apporto di ciascuna priorità al raggiungimento degli obiettivi previsti.

Considerata la delicatezza e la poliedricità degli aspetti caratterizzanti il settore istruzione, il programmatore e il valutatore si sono trovati in accordo sulla necessità di far convergere risorse e interventi su pochi ma fondamentali punti dei Programmi che ne costituiscono gli obiettivi specifici e sono caratterizzati da una forte carica innovativa.

La sostanziale identità di vedute si è realizzata altresì nell'individuazione delle condizioni da soddisfare per assicurare che gli obiettivi fissati siano raggiunti e i rischi connessi con le azioni siano limitati. Si è pervenuti a conclusioni comuni anche nella definizione dei target e nella formulazione di indicatori congruenti con la logica sottesa ai Programmi.

Le priorità individuate nei PO risultano rispondenti al QSN e perfettamente aderenti alle linee guida strategiche della Comunità Europea.

I PO tengono inoltre conto in modo razionale delle risorse e degli interventi in atto nel settore istruzione e formazione in campo nazionale e regionale, e prevedono una stretta collaborazione con gli Enti locali operanti sul territorio.

La valutazione ex ante ha contribuito non solo a migliorare la coerenza e a circoscrivere gli ambiti di intervento ma anche a definire indicatori appropriati per la valutazione dell'efficacia complessiva dei Programmi in relazione all'obiettivo strategico descritto

¹⁵ European Commission, "The new programming period, 2007-2013 – Indicative guidelines on evaluation methods: ex ante evaluation", Working Document N. 1) August 2006.

¹⁶ *Indicazioni per la redazione del Rapporto di valutazione ex-ante dei programmi operativi 2007-2013* (novembre 2006).

nel QSN, di elevare le competenze degli studenti e, quindi, la capacità di apprendimento della popolazione.

I due indicatori su cui sono stati definiti *target* vincolanti, in conformità ai *benchmark* indicati dal Consiglio dei Ministri dell'Istruzione Europea a Bruxelles nel 2003, sono:

1. diminuzione degli abbandoni scolastici precoci e conseguente aumento del tasso di scolarizzazione per la scuola secondaria superiore, misurato con l'indicatore relativo alla percentuale di giovani (età 18-24 anni), con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad altre attività formative;
2. livello delle competenze degli studenti, misurato con una diminuzione della percentuale di studenti 15-enni con un livello basso di competenza nell'area della lettura e della matematica e con un incremento della percentuale di studenti che si attestano su livelli alti di competenze. Per definire i *target* è stata presa come riferimento l'indagine OCSE PISA.

Entrambi gli indicatori contribuiscono a rendere fortemente visibile la qualità del sistema istruzione poiché misurano direttamente l'obiettivo finale di *policy* a cui concorre una molteplicità di azioni opportunamente declinate nelle strategie attuative del FSE e del FESR.

In particolare, nel FSE si ipotizzano azioni tese a:

- espandere e migliorare gli investimenti nel capitale umano (*Asse I*)
- rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici (*Asse II*).

L'obiettivo di ridurre la dispersione scolastica è perseguito, in questi due assi, attraverso azioni di promozione delle pari opportunità e dell'inclusione sociale finalizzate, ad esempio, a educare alla convivenza civile e alla legalità.

Più in generale tutti gli obiettivi globali e specifici declinati negli Assi, come per esempio l'ampliamento dell'offerta formativa, la formazione del personale, l'incremento dell'attrattività e dell'equità della scuola, hanno un notevole impatto diretto sull'innalzamento delle competenze della popolazione.

Le azioni previste all'interno dell'*Asse Assistenza Tecnica* concorrono a migliorare efficienza, efficacia e qualità degli interventi finanziati e a facilitarne la verifica e il controllo, attraverso l'attivazione di servizi di supporto, interni ed esterni all'Amministrazione.

La comunicazione tra i diversi attori - a cui viene attribuito notevole importanza - contribuisce al raggiungimento degli obiettivi dei Programmi facilitando la circolazione delle informazioni e la pubblicizzazione dei PO mediante l'utilizzazione di forme, canali e contenuti differenti.

Rispetto agli obiettivi di risultato indicati nei PO si evidenzia la forte correlazione tra obiettivi globali e specifici del programma FSE e quelli del FESR; per innalzare i livelli delle competenze chiave è, infatti, condizione necessaria migliorare la qualità delle strutture scolastiche e potenziare le tecnologie. Analogamente, per ridurre la dispersione è indispensabile curare il collegamento delle scuole con il territorio e operare interventi per favorire la qualità ambientale delle strutture scolastiche.

In questa direzione l'*Asse I* (Società dell'Informazione) del FESR persegue l'obiettivo globale di accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso alle tecnologie dell'informazione e

prevede azioni intese ad accrescere le dotazioni tecnologiche delle istituzioni scolastiche e delle reti anche allo scopo di migliorare l'apprendimento delle scienze.

Le azioni ipotizzate nell'ambito dell'*Asse II* (Qualità delle strutture scolastiche) sono soprattutto funzionali alla riduzione degli abbandoni scolastici. Il miglioramento delle strutture scolastiche consente di raggiungere obiettivi quali la partecipazione all'istruzione delle persone diversamente abili e la creazione di ambienti aperti per l'apprendimento, atti a contrastare forme di discriminazione sociale e culturale.

Gli interventi di sistema da attuare nei PO richiedono, soprattutto in una prospettiva di riforme, quale è quella attuale, il rafforzamento delle capacità istituzionali e dell'efficienza della pubblica amministrazione. Tale è l'obiettivo esplicitato nell'*Asse Capacità istituzionale* che per migliorare la *governance* imposta azioni di supporto agli organismi di governo territoriale. Anche nel PO *FESR*, come in quello del *FSE*, è prevista l'attivazione dell'Assistenza tecnica, come da Regolamento Europeo.

Considerate le caratteristiche di forte compattezza dei piani e considerato che essi sono stati organizzati puntando ad un elevato grado di integrazione di obiettivi, finalità e ipotesi di azione è ragionevolmente presumibile che nella loro attuazione possano produrre impatti rilevanti nelle aree prioritarie individuate: qualità del sistema di istruzione, dispersione scolastica e inclusione sociale, formazione dei docenti, sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza, miglioramento della *governance* e della valutazione del sistema scolastico e, trasversalmente, cooperazione interregionale e transnazionale.

BIBLIOGRAFIA

- BENADUSI L., BOTTANI N. (a cura di), 2006. *Uguaglianza e equità della scuola*. Erickson, Trento.
- BENADUSI L., CONSOLI F. (a cura di), 2004. *La governance della scuola*. Il Mulino, Bologna.
- BOTTANI N., 2002. *Insegnanti al timone*. Il Mulino, Bologna.
- BOTTANI N., CENERINI A. (a cura di), 2003. *Una pagella per scuola*. Erickson, Trento.
- DELLA RATTA-RINALDI F., RICOTTA G., 2004. *La Scuola tuttofare*. In: Seminario AIS "Il lavoro dell'educazione" valori, pratiche, luoghi, novembre.
http://www.sociologiaeducazione.it/documenti/dellaRatta_Ricotta_AISedu.pdf
- GERESE (Groupe Européen de Recherche sur l'Équité des Systèmes Éducatifs), 2005. *L'équité des systèmes éducatifs européens. Un ensemble d'indicateurs*. Service de pédagogie théorique et expérimentale, Université de Liège.
- IANNELLI C., 2002. *Parental education and young people's educational and labour market outcomes: a comparison across Europe*. In: I. KOGAN I., W. MULLER, *School-to-work transitions in Europe: Analyses of the EULFS 2000 Ad hoc module*. Mannheimer Zentrum fur Europäische Sozialforschung.
- MPI, 2006. *La Scuola Statale: sintesi dei dati. Anno scolastico 2005/2006*. Ministero dell'Istruzione, Direzione Generale per i Servizi Informativi.
http://www.pubblica.istruzione.it/mipi/pubblicazioni/2006/dati_06.shtml
- MPI, 2006b. *Indagine campionaria sugli scrutini, esami di licenza e gli esami di stato. Anno Scolastico 2005/2006*.
www.pubblica.istruzione.it/dg_studieprogrammazione/Notiziario_Statistico_Anno2006.pdf
- MÜLLER W., SHAVITT Y., 1998. *From School to Work*. Claredon Press, Oxford.
- OCDE, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006. *Regards sur l'éducation: les indicateurs de l'OCDE*. OCDE, Parigi.
- OCDE-PISA, 2001. *Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000*. OCDE, Parigi.
- OCDE-PISA, 2003. *Reading for Change: Performance and Engagement across Countries. Results from PISA 2000*. OCDE, Parigi.
- OCDE-PISA, 2004. *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. OCDE, Parigi.
- OCDE-PISA, 2005. *School Factors Related to Quality and Equity. Results from PISA 2000*. OCDE, Parigi.
- UNIONCAMERE-MINISTERO DEL LAVORO, 2005. *L'indagine Excelsior: i fabbisogni occupazionali e i profili richiesti*. Sistema Informativo Excelsior.

APPENDICE

Tabelle

TABELLA 1. - *Diseguaglianze territoriali nei punteggi Pisa 2003.*

	<i>Matematica</i>	<i>Lettura</i>	<i>Scienze</i>	<i>Problem solving</i>
Nord Ovest	510	511	533	516
Nord est	511	519	533	510
Centro	472	486	497	476
Sud	428	445	447	434
Isole	423	434	440	428
ITALIA	466	479	490	473

TABELLA 2. - *Diseguaglianze nei punteggi Pisa 2003 tra gli indirizzi di secondaria superiore.*

	<i>Matematica</i>	<i>Lettura</i>	<i>Scienze</i>	<i>Problem solving</i>
Licei	503	525	531	513
Istituti tecnici	472	474	491	474
Istituti professionale	408	409	423	406

TABELLA 3. - Percentuali di studenti sotto soglia di competenza.

	sotto Livello 1 (meno di 358 punti)	Livello 1 (tra 358 e 420 punti)	Livello 2 (tra 421 e 482 punti)	sotto Livello 1 + Livello 1 + Livello 2
Finlandia	1,5	5,3	16	22,8
Olanda	2,6	8,4	18	29
Danimarca	4,7	10,7	20,6	36
Irlanda	4,7	12,1	23,6	40,4
Svizzera	4,9	9,6	17,5	32
Austria	5,6	13,2	21,6	40,4
Francia	5,6	11	20,2	36,8
Svezia	5,6	11,7	21,7	39
Norvegia	6,9	13,9	23,7	44,5
Belgio	7,2	9,3	15,9	32,4
Lussemburgo	7,4	14,3	22,9	44,6
Spagna	8,1	14,9	24,7	47,7
Germania	9,2	12,4	19	40,6
Portogallo	11,3	18,8	27,1	57,2
Italia	13,2	18,7	24,7	56,6
Grecia	17,8	21,2	26,3	65,3

Fonte: elaborazione di O. Giancola e P. Letizia su database Ocse-Pisa 2003.

TABELLA 4. - *Determinanti dell'indirizzo - Indirizzo superiori per HISCED (Highest educational level of parents)*¹⁷.

		indirizzo superiori			Totale
		professionale	tecnico	liceo	
Highest educational level of parents	Analfabeta	67,1%	31,0%	1,9%	100,0%
	ISCED 1	44,3%	41,2%	14,5%	100,0%
	ISCED 2	39,0%	40,8%	20,2%	100,0%
	ISCED 3A, 4	22,1%	36,6%	41,3%	100,0%
	ISCED 3B, C	21,8%	33,9%	44,3%	100,0%
	ISCED 5A, 6	11,9%	19,9%	68,1%	100,0%
	Totale	25,3%	34,5%	40,2%	100,0%

Fonte: elaborazione di O. Giancola e P. Letizia su database Ocse-Pisa 2003.

TABELLA 5. - *Prospettive future - aspettative scolastiche per HISCED.*

		aspettative scolastiche degli studenti		Totale
		diploma	laurea	
Highest educational level of parents	None	76,4%	23,6%	100,0%
	ISCED 1	67,8%	32,2%	100,0%
	ISCED 2	63,9%	36,1%	100,0%
	ISCED 3B, C	41,6%	58,4%	100,0%
	ISCED 3A, 4	40,8%	59,2%	100,0%
	ISCED 5B	40,8%	59,2%	100,0%
	ISCED 5A, 6	20,0%	80,0%	100,0%
Totale	43,7%	56,3%	100,0%	

Fonte: elaborazione di O. Giancola e P. Letizia su database Ocse-Pisa 2003.

¹⁷ La variabile ISCED (*International Standard Classification of Education*, nomenclatura internazionale dei programmi d'insegnamento elaborata dall'UNESCO) è così articolata: (ISCED 1) completata scuola elementare, (ISCED 2) completata scuola media inferiore, (ISCED 3 b-c) diploma professionale o tecnico, (ISCED 3 a) diploma di maturità liceale, (ISCED 5-6) istruzione universitaria.

TABELLA 6. - *Prospettive future – aspettative scolastiche per indirizzo frequentato.*

		<i>aspettative scolastiche degli studenti</i>		Totale
		diploma	laurea	
<i>indirizzo scuole superiori frequentato</i>	professionale	76,9%	23,1%	100,0%
	tecnico	57,5%	42,5%	100,0%
	liceo	9,1%	90,9%	100,0%
	Totale	43,0%	57,0%	100,0%

Fonte: elaborazione di O. Giancola e P. Letizia su database Ocse-Pisa 2003.

TABELLA 7. - *Status occupazionale per titolo di studio raggiunto.*

Paesi	<i>Livello di istruzione raggiunto</i>						R Pearson
	Scuola media o meno		Scuola Superiore		Università		
	Media Isei	%	Media Isei	%	Media Isei	%	
Belgio	32,3	17	36,6	42	57,5	41	0,68
Grecia	31,3	15	40,2	58	58,7	27	0,63
Spagna	30,8	35	36,6	22	52,4	43	0,6
Francia	33,3	20	38	42	53,3	37	0,64
Italia	33,7	29	43,2	56	60	14	0,63
Austria	34,1	15	40,8	74	65	11	0,57
Finlandia	35	12	36,6	56	56,6	32	0,57
Svezia	36,1	14	39	62	58,3	24	0,53

Fonte: Labour Force Survey (LFS) modulo *ad hoc*, 2002- EUROSTAT.

TABELLA 8. - *Immatricolati per area disciplinare e sesso (valori assoluti e percentuali) – A.A. 2003/2004.*

Aree disciplinari	Valori assoluti	Composizione percentuale	Variazione % sull'anno precedente	Donne per 100 immatricolati
TOTALE	336.724	100,0	1,8	54,8
Agraria	7.592	2,3	1,0	39,3
Architettura	16.091	4,8	6,0	48,6
Chimica-farmac.	12.349	3,7	14,1	62,9
Difesa e sicurezza	521	0,2	21,5	11,1
Economica-statist.	45.141	13,4	-0,4	44,1
Educazione fisica	5.295	1,6	7,2	34,6
Geo-biologica	18.158	5,4	8,0	59,8
Giuridica	38.784	11,5	3,3	56,3
Ingegneria	34.823	10,3	-1,5	17,0
Insegnamento	18.317	5,4	9,5	89,3
Letteraria	29.735	8,8	-0,7	65,2
Linguistica	18.776	5,6	-1,4	82,9
Medica	27.419	8,1	6,6	67,0
Politico-sociale	42.435	12,6	-4,2	59,5
Psicologia	10.335	3,1	-0,5	78,5
Scientifica	10.953	3,3	-5,2	22,9

Fonte: MIUR – DG Studi e programmazione.

TABELLA 9. - *Percorsi e studenti in alternanza scuola-lavoro per tipologia di istituto (valori assoluti) – sperimentazione a.s. 2003/2004.*

Tipi di scuola	Percorsi	Studenti
TOTALE ^(a)	418	20.391
Licei classici	18	508
Licei scientifici	30	666
Licei artistici	5	168
Istituti magistrali	15	1.215
Istituti professionali	125	8.381
Istituti tecnici	218	9.223
Istituti d'arte	7	230

^(a) Restano esclusi 40 studenti del Trentino, per i quali non è disponibile la ripartizione per tipologia d'istituto.

Fonte: La scuola in cifre, MPI (2005).

TABELLA 10. – Le attività formative realizzate nel corso del 2001.

Regioni	Numero corsi	Numero partecipanti
Piemonte	317	4199
Valle d'Aosta	6	53
Lombardia (1)	381	6391
Prov. Trento	93	1060
Prov. Bolzano	280	4576
Veneto (2)	798	9910
Friuli V.G.	740	3347
Liguria	91	1055
Emilia Romagna	893	8836
NORD	3599	39.427
Toscana	7699	10.952
Umbria	28	533
Marche	196	3174
Lazio	95	1630
CENTRO	8018	16.289
Abruzzo	117	2008
Molise	32	436
Basilicata	7	60
Sardegna	61	903
SUD	217	3407
Totale Regioni rispondenti	11.834	59123
(1) Mancano i dati delle province Bergamo, Lecco e Varese		
(2) Dati riferiti al 31-12-2001		
Si tratta in gran parte di percorsi individualizzati		

Fonte: Rapporti regionali di monitoraggio; in: Annali dell'Istruzione, L'alternanza scuola- lavoro, nn. 5-6 (2003); n 1 (2004), Le Monnier.

TABELLA 11. - *Caratteristiche dei partecipanti ai corsi (valori assoluti).*

	Maschi	Femmine	Totale
Fasce di età partecipanti			
Dai 15ai 19 anni	31810	24244	56054
Dai 20ai 24 anni	4089	1760	5849
Dai 25 ai 29 anni	15	20	35
Dai 30 ai 49 anni	17	40	57
50 anni e oltre	1	2	3
Totale	35932	26066	61988
Titolo di studio partecipanti			
Licenza media	2925	3321	6246
Diploma qualifica (IPS)	2306	1974	4280
Attestato di qualifica	2967	799	3756
Diploma di maturità	63	96	159
Qual. Prof. Post Diploma	7	58	65
Certif. Conseg. Obb. Form	7	58	65
Laurea	5	23	28
Altro	13	7	20
Totale	8283	6336	14619
Cittadinanza partecipanti			
Italiana	33815	24651	58466
Europea	2025	1495	3520
Europa non comunitaria		8	8
Altri paesi	1	3	4
Totale	35841	26157	61998
Condizioni nel mercato del lavoro (allievi)			
Attivi occ. alle dip.	14	16	30
Attivi lav. autonomi	7	48	55
Studenti	32975	23233	56208
Inattivi altro	9	23	32
Totale	33005	23320	56325

Fonte: Annali dell'Istruzione, L'alternanza scuola- lavoro, nn. 5-6 (2003); n 1 (2004), Le Monnier.

TABELLA 12. - Numero interventi per tipologia di Istituto e per Regione (valori assoluti).

<i>Tipologia Istituti</i>	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	Totale
Ist. Prof. Commerciale		136	301	294	8	105	799
Ist. Prof. Femminile		13	10	86	40	23	172
Ist. Prof. Ind. e Art per ciechi			1				1
Ist. Prof. per l'Agricoltura	19	30	28		30	40	147
Ist. Prof. Alberghiero	36	63	251	213	53	133	749
Ist. Prof. Ind. e Attività Marinare				29			29
Ist. Prof. Industria e Artigianato	34	197	363	177	81	215	1067
Ist. Tec. Commerciale e per Geometri	8	19	31	23	13	19	113
Istituto Comprensivo		4	1		6		11
Istituto d'Arte		2	3	4			9
Istituto Magistrale		3	16	7	4	10	40
Istituto Superiore	150	239	252	474	104	388	1067
Istituto Tecnico Agrario		4			1		5
Istituto Tecnico Aeronautico						2	2
Istituto Tecnico Femminile		5		5		3	13
Istituto Tecnico Industriale		13	13	11	3	8	48
Istituto Tecnico Nautico				1	6	3	10
Istituto Tecnico per Geometri			11	3	1	3	18
Liceo Classico			2	3		2	7
Liceo Scientifico	7	3	2	3	1		16
Scuola Magistrale			1				1
Totale Complessivo	254	731	1286	1288	351	954	4864

Fonte: Annali dell'Istruzione, L'alternanza scuola- lavoro, nn. 5-6 (2003); n 1 (2004), Le Monnier.

TABELLA 13. - Tasso di disoccupazione e di occupazione per classe di età e titolo di studio. Media annua 2005.

Titolo di studio ed età	Tasso di disoccupazione			Tasso di occupazione		
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
<i>Laurea e post-laurea</i>						
15-24 anni	52.1	24.5	31.2	17.0	31.2	27.2
25-34 anni	28.0	8.5	13.8	52.3	76.6	69.4
35-64 anni	2.3	1.6	1.8	75.8	76.8	76.5
<i>Diploma 4-5 anni</i>						
15-24 anni	39.7	14.0	23.2	20.2	39.7	31.2
25-34 anni	17.0	4.8	8.5	54.3	80.0	71.0
35-64 anni	5.5	2.5	3.4	62.0	68.8	66.7
<i>Diploma 2-3 anni</i>						
15-24 anni	32.6	10.6	13.8	36.7	71.4	64.4
25-34 anni	17.7	4.6	6.0	55.4	85.5	81.3
35-64 anni	8.9	3.4	4.2	52.6	63.5	61.8
<i>Licenza media</i>						
15-24 anni	37.5	17.7	26.3	14.6	21.2	18.1
25-34 anni	20.0	6.4	11.2	50.3	79.7	67.2
35-64 anni	10.1	4.0	5.8	46.6	54.2	51.7
<i>Nessun titolo, licenza elementare</i>						
15-24 anni	37.7	17.9	29.7	25.0	29.3	26.9
25-34 anni	23.4	11.4	18.1	37.8	57.5	45.1
35-64 anni	12.9	4.5	7.8	13.2	13.3	13.2
<i>In complesso</i>						
15-24 anni	38.6	15.3	24.0	17.5	31.7	25.5
25-34 anni	20.0	6.0	10.3	51.6	79.4	69.3
35-64 anni	7.9	3.2	4.6	37.5	45.5	42.9

Fonte: Svimez, *I giovani del Mezzogiorno nella scuola e nel mondo del lavoro*, 2006.