

# Newsletter

n.15 - Marzo 2008

www.aislo.it

# aislo

Associazione Italiana  
Incontri e Studi sullo Sviluppo Locale

## Editoriale

### L'apprendimento permanente in Francia

di Pasquale Iorio

Dopo le visite organizzate in Svezia (Regione di Goteborg), in Spagna (nell'Andalusia) ed in Finlandia (ad Helsinki), dall'8 al 15 marzo 2008 è stato organizzato un viaggio di studio nella capitale francese Parigi con una delegazione della Regione Campania (composta da dirigenti e funzionari del settore istruzione e formazione, da esperti del Comitato Regionale EDA espressione della direzione scolastica, del mondo del lavoro e delle imprese, dell'università e del volontariato).

Il programma di incontri è risultato molto ricco di spunti ed istruttivo, con l'intento di far studiare e conoscere da vicino il sistema di formazione continua lungo tutto il corso della vita nel paese transalpino (che allo stato è andato già oltre gli obiettivi di Lisbona nella costruzione della società della conoscenza per investimenti in formazione, ricerca e innovazione). Nei fatti in Francia è stato già superato l'obiettivo del 12,5% previsto per il 2010 (a confronto in Italia siamo ancora al di sotto del 6% di adulti che ogni anno partecipano ad attività formative)

Questa visita è parte integrante di azioni di scambio all'interno del progetto europeo "Posillipo" - in cui per l'Italia è capofila Scierter (un importante centro di ricerca e innovazione per la formazione con sede a Bologna, che ha organizzato in modo efficace e professionale il programma di incontri). Tutte le visite si sono incentrate su un tema di grande attualità a livello europeo e nazionale: la certificazione e la validazione delle competenze.

E' emerso con nettezza che in Francia il diritto alla formazione e all'apprendimento permanente viene garantito e praticato come un obiettivo fondamentale delle politiche sociali ed economiche attraverso 3 modalità di intervento:

- con le risorse pubbliche (da parte del Governo nazionale) per quanto riguarda la scuola dell'obbligo e la formazione iniziale, con il finanziamento dei servizi necessari ed anche dei testi scolastici;
- da parte delle regioni e degli enti locali nei confronti dei soggetti più deboli (i giovani in cerca di prima occupazione) e svantaggiati (come i disabili, gli anziani e gli immigrati);
- per le persone in età adulta ed occupate intervengono i fondi interprofessionali delle imprese, che qui sono attivi dal 1971 (grazie alla prima legge "Delors" di riforma della formazione continua e del

(Continua a pagina 2)

## Cultura e territorio

### Cultura e sviluppo in Terra di lavoro

di Luigi Castelli

L'analisi condotta all'interno del progetto *Riconoscere Caserta: cultura, identità e sviluppo locale* ha permesso di far emergere alcuni aspetti problematici della provincia, ma anche asset materiali e immateriali intorno ai quali è possibile puntare per promuovere e sviluppare il territorio. Alcune ipotesi metodologiche hanno caratterizzato il lavoro successivo a quello di analisi:

1) Possibili soluzioni di integrazione del binomio cultura-sviluppo territoriale devono basarsi sulla valorizzazione degli aspetti "positivi" della realtà, piuttosto che focalizzarsi ed immobilizzarsi sui problemi e sulle criticità rilevati.

Essi sono stati denominati, all'interno dell'originale modello appositamente creato, centri di energia e racchiusi in macro-categorie quali: eventi, artigianato, prodotti tipici locali, patrimonio artistico - culturale - ambientale, artisti, istruzione - ricerca, industria.

(Continua a pagina 3)

## Opinioni

### Il "Movimento di Comunità" ha sessant'anni

di Bruno Schettini

Nel 1948 Adriano Olivetti diede vita a Torino al "Movimento di Comunità". Il Movimento assunse negli anni Cinquanta una notevole importanza e diffusione nel campo della cultura economica, sociale e politica. Sorretto dallo sviluppo della propria azienda e dagli ideali comunitari, Olivetti raggruppò intorno a sé un numero enorme di intellettuali provenienti dai più differenti campi disciplinari, inseguendo il progetto di una sintesi creativa tra cultura tecnico-scientifica e cultura umanistica. Oggi Edgar Morin, insieme con un nutrito stuolo di studiosi, torna a riproporre la coniugazione fra le due culture per una democrazia cognitiva alla base di ogni vero sviluppo umano ed economico. Il suo pensiero, sconosciuto ai più, voleva coniugare lo sviluppo industriale e l'affermazione dei diritti umani attraverso la democrazia partecipativa dentro e fuori la fabbrica. Le sue idee, a questo proposito, furono espresse in modo

(Continua a pagina 4)

## Sommario:

### Editoriale

**L'apprendimento permanente in Francia**  
di Pasquale Iorio

1

### Cultura e territorio

**Cultura e sviluppo in Terra di lavoro**  
di Luigi Castelli

1

### Opinioni

**Il "Movimento di Comunità" ha sessant'anni**  
di Bruno Schettini

1

### Scuola e università

**Spesa scolastica e risultati**  
di Fabrizio Dacrema

5

### Politiche di genere

**Quando servono i bilanci di genere?**  
di Mirella Dalfiume

6

### Dagli editori

**CONTRATTARE E VALUTARE LA FORMAZIONE**  
Il caso di Fondimpresa  
di Furio Bednarz e Roberto Pettenello

8

### Dagli editori

**FONDO SOCIALE EUROPEO 2007 - 2013. Strategie di sviluppo e dialogo sociale**  
di Alda Salomone e Olga Turrini

8

## Editoriale

**L'apprendimento permanente in Francia**

di Pasquale Iorio\*

mercato del lavoro) attraverso gli OPCA (Organismes Paritaires Collecteurs Agrées). Allo stato sono attivi oltre 300 organismi settoriali e regionali, gestiti in modo paritetico da imprese e sindacati.

Dall'insieme degli incontri è emerso il quadro di un sistema strutturato e ben integrato tra le varie componenti, che è ancora fortemente centralizzato ma in fase di riorganizzazione con il decentramento delle risorse finanziarie per la formazione verso le regioni e i dipartimenti (equivalenti alle nostre province), attraverso una nuova legge che è in via di attuazione. Per inciso, va ricordato che le politiche attive del lavoro restano ancora incardinate nel Ministero competente (che qui tiene insieme le deleghe anche dell'economia e della finanza).

Come ci è stato sottolineato in più occasioni (in particolare negli incontri al Ministero e al CNCF - la Commissione nazionale per la certificazione professionale), il sistema di governo della formazione non è mai stato assunto in modo rigido, ma dinamico rispetto ai mutamenti sociali. Infatti, negli ultimi 40 anni vi sono state diverse ed importanti riforme nel settore, a cui si è giunti dopo intensi processi di contrattazione e di concertazione con le forze sociali e produttive (imprenditori e organizzazioni sindacali).

A tutti i livelli il metodo della concertazione tripartita (Stato - Regioni - Parti sociali) orienta e definisce la programmazione delle risorse e la gestione concreta sia dei progetti che dei piani formativi.

L'altro aspetto rilevante che abbiamo notato riguarda la rete di servizi a supporto del sistema formativo: da quelli di accoglienza, di orientamento e di ricerca fino all'accompagnamento attraverso i servizi per l'impiego, che abbiamo avuto modo di visitare: come nel caso del centro INFFO dell'Ile de France (i punti di accoglienza e di informazione diffusi su tutto il territorio nazionale) - del CNCF - del CEMEA (il movimento di associazioni culturali ed educative nato nell'era del "fronte popolare" per la cittadinanza attiva e laica) - dell'AFPA (uno dei più grandi centri di formazione professionale a livello europeo, con oltre 11 mila addetti e radicato in tutte le regioni).

Tutti gli attori del sistema si muovono per il raggiungimento di 2 obiettivi principali:

- valorizzare la persona nella sua integrità con il sapere e le conoscenze, con un continuo adeguamento delle competenze sulla base dei bisogni e dei progetti di vita di ognuno (in primo luogo sul lavoro ma anche per una più consapevole crescita culturale e civile);
- rispondere alle esigenze delle imprese e dei lavoratori per far fronte alle sfide dei cambiamenti sui mercati nazionali e mondiali (a tal riguardo sono stati interessanti i progetti illustrati da AFPA di collaborazione con i paesi emergenti con accordi bilaterali).

La visita è stata organizzata con l'intento di mettere a fuoco ed approfondire una importante innovazione, introdotta nel 2002 con una legge di "modernizzazione sociale", che regola il mercato del lavoro francese con la VAE (uno strumento di validazione delle competenze acquisite con l'esperienza) - e che si affianca ad un altro dispositivo già ben consolidato come il bilancio di competenze. Si tratta di una vera e propria "rivoluzione sociale" in quanto con questo strumento per la prima volta si rende possibile il riconoscimento, la certificazione e la validazione non solo dei diplomi rilasciati dalla scuola o dall'università; ma anche delle competenze (per unità capitalizzabili, per blocchi o nella loro totalità) di tipo "esperienziale", acquisite attraverso il saper fare nel lavoro (mestieri e professionalità) così come nella vita familiare e di cura (in particolari casi di assistenza). Per usare una metafora la VAE si può raffigurare come un ponte tra esperienza, formazione continua e nuovo lavoro.

Al conseguimento del titolo VAE si arriva attraverso una procedura stabilita sulla base dei "referenziali" dai vari ministeri certificatori (che sono quelli dell'Educazione, del Lavoro/Economia, dell'Agricoltura, degli Affari Sociali, della Sanità, dei Giovani e Sport, ognuno dei quali ha elaborato un repertorio nazionale delle qualifiche e delle professioni). Il percorso adottato prevede tre livelli:

- l'accoglienza e l'orientamento per le persone che vogliono aspirare ad un nuovo progetto di vita;
- la stesura da parte del candidato di un dossier in cui raccontare la propria biografia di vita e descrivere tutte le competenze ed i titoli già posseduti (la cui stesura non è semplice e spesso richiede l'accompagnamento con un esperto consulente);
- una prova d'arte per verificare la reale rispondenza delle competenze dichiarate ed un colloquio finale con una giuria di esperti nominati dai ministeri certificatori.

Nello stesso tempo all'università di Nancy abbiamo potuto constatare il ruolo centrale, di vero motore trainante nelle politiche di formazione continua, con un repertorio dell'offerta di moduli e di opportunità educative che non ha paragoni rispetto al mondo accademico italiano (dove solo da pochi mesi abbiamo una esperienza come quella del Centro di apprendimento permanente dell'Oriente di Napoli).

Nel rapporto di intensa collaborazione con gli altri attori sociali ed istituzionali, ci ha colpito lo stretto raccordo tra obiettivi di crescita culturale delle persone e di coesione sociale con le politiche di sviluppo locale e di innovazione sul territorio.

Come è emerso anche dall'incontro con il CEMEA, si può ben dire che qui viene attuato il principio della sussidiarietà per il raggiungimento di beni comuni e collettivi, di piena collaborazione e sinergia tra lo stato sociale e le organizzazioni civili (volontariato, associazioni di promozione culturale ed educative, giovanili, per persone anziani e soggetti deboli); per il raggiungimento di obiettivi comuni, di beni collettivi (in questo caso per l'affermazione del diritto al sapere e alla formazione).

Pur riconoscendo il valore fortemente innovativo della VAE, va sottolineata una criticità (riconosciuta anche da alcuni interlocutori): la macchinosità e per certi versi complessità del percorso, che appare a volte troppo lungo e selettivo con il rischio di produrre condizioni di emarginazione per i soggetti più deboli. Forse sta qui il motivo per cui il modello stenta a decollare con dati quantitativi limitati (poco oltre 70.000 risultano i certificati di validazione rilasciati dalla fase di avvio della legge istitutiva varata nel 2002 ed operativa dal 2003). In conclusione, anche se appare un modello non facilmente esportabile, in un paese come l'Italia questo sistema può offrire degli spunti di riflessione utili per colmare

un vuoto non più sostenibile. Infatti, nel nostro Paese non disponiamo ancora di un sistema di riconoscimento e certificazione delle competenze (né tanto meno sono stati elaborati repertori nazionali delle qualifiche professionali, ad eccezione di modelli non omologabili già predisposti dall'Isfol o da altri enti come le Camere di Commercio). Nonostante il dibattito aperto a tutti i livelli, permane un vuoto legislativo su una materia decisiva per le politiche attive del lavoro: solo nell'ultima fase si è avviato un tavolo di concertazione tra il governo, la conferenza delle Regioni e le parti sociali. Nel frattempo alcune Regioni (come il Friuli ed il Trentino, l'Emilia Romagna e la Toscana) hanno cominciato a deliberare in materia di qualifiche professionali e competenze, con il rischio di creare modelli non omogenei sul piano nazionale ed europeo, con nuove fratture sociali tra aree più forti rispetto a quelle più arretrate (con un sistema bloccato, senza possibilità di mobilità), che può penalizzare soprattutto i giovani in cerca di prima occupazione ed i soggetti più svantaggiati.

#### Incontro internazionale

Per valorizzare e rendere fruttuoso il programma di visite, che è parte integrante delle attività del Comitato Regionale in coerenza con le Linee Guida EDA (che fanno della Campania una regione all'avanguardia in materia di apprendimento permanente), verrà organizzato a Napoli nel prossimo autunno un Incontro internazionale di scambio e di confronto sui vari sistemi di formazione continua lungo tutto il corso della vita (con il coinvolgimento delle regioni con cui finora sono state più intense le relazioni, come quelle di Gotenborg in Svezia, della Regione Andalusia in Spagna, di Helsinki in Finlandia e di Parigi). In questa iniziativa un contributo interessante potrà essere portato dalle esperienze più avanzate in materia di alcune regioni italiane (come la Toscana e l'Emilia Romagna, soprattutto per quanto riguarda i circoli di studio ed il sistema regionale di certificazione delle competenze).

\*Direttore Redazione AISLo

## Cultura e sviluppo in Terra di lavoro

di Luigi Castelli\*

*2) Gli aspetti "positivi" della realtà, per poter rappresentare concrete occasioni di cambiamento, devono essere reciprocamente integrati attraverso una lettura dinamica delle loro relazioni espresse nei termini di interdipendenze.*

Sono state quindi rappresentate, in una matrice ricca e articolata, le interdipendenze esistenti e potenziali sia all'interno di ogni singola macro-categoria che al suo esterno, al fine di favorire sinergie, ricompattare eventuali filiere, ipotizzare progetti di valorizzazione territoriale, individuare nuovi servizi e strumenti, ideare nuove azioni e soluzioni, delineare possibili relazioni cooperative.

La matrice è, per sua stessa natura, l'interpretazione della realtà in un dato momento: essa racchiude in sé sia la possibilità di analizzare il territorio ed individuare possibili azioni e soluzioni hic et nunc, ma anche di essere alimentata in continuazione, creando quindi le condizioni perché possa divenire uno strumento generativo, una procedura sorgente facilmente utilizzabile da tutti i soggetti interessati e coinvolti.

*3) Le soluzioni identificate, per poter rappresentare un significativo e durevole motore di sviluppo, non possono essere considerate a sé stanti, ma integrate in politiche ed azioni di governo consapevoli e appropriate.*

L'amministratore locale può trovare un ulteriore elemento di interesse, a supporto di politiche concertate, nella classificazione delle interdipendenze individuate in specifiche politiche pubbliche, intese come insieme di proposte per risolvere problemi e bisogni della comunità, alle quali sono riconducibili specifiche azioni finalizzate: politiche culturali, politiche turistiche, politiche per l'istruzione, politiche industriali, politiche commerciali, politiche per la tutela del patrimonio artistico-culturale e dell'ambiente.

Per dare concreta attuazione alle ipotesi di lavoro, le attività hanno fatto riferimento al concetto di *cultura*, intesa nella sua duplice dimensione di patrimonio di beni tangibili e intangibili e a quello di *distretto*. Cultura e distretto hanno condotto al cuore della proposta AISLo che prevede la creazione di un distretto museale e di un sistema evoluto di distretti culturali.

All'analisi del contesto di fattibilità della proposta e delle condizioni di base necessarie per svilupparla - esposte in una lista di precondizioni - è seguita l'illustrazione dei termini "cultura" e "distretto", partendo dalle caratteristiche suggerite dalle principali fonti in materia. Dopo aver definito il contenuto delle principali politiche pubbliche necessarie a uno sviluppo economico di successo e sostenibile nel lungo periodo, basato sul distretto culturale, i due modelli distrettuali individuati per la provincia di Caserta sono stati delineati con riferimento alle azioni da intraprendere e alle strategie da seguire dai diversi attori coinvolti.

\*Consulente AISLo

## Opinioni

**Il “Movimento di Comunità” ha sessant’anni**

di Bruno Schettini\*

organico solamente nel 1945 allorché diede alla luce *L'ordine politico delle comunità* con il quale Adriano Olivetti espresse in modo compiuto la sua tesi per un'idea federalista dello Stato, fondata su comunità culturalmente omogenee e economicamente autonome. Tesi affatto secessionista, bensì protesa verso un'idea di governance locale fortemente ancorata alla partecipazione di tutti e alla valorizzazione delle risorse per una ricchezza che avrebbe dovuto essere distribuita equamente al fine di rendere ciascun uomo autenticamente cittadino e non suddito. Egli stesso, attraverso la sua militanza attiva contro il fascismo dimostrò i suoi ideali di libertà per se stesso e per gli altri, tanto da doversi rifugiare temporaneamente in Svizzera, dove appunto diede alla luce *L'ordine politico delle comunità*. Non a caso, nel 1931, la Questura di Aosta lo aveva già schedato come “sovversivo”. Partecipò, infatti, con Carlo Rosselli, Ferruccio Parri, Sandro Pertini ed altri alla liberazione di Filippo Turati.

Adriano Olivetti fu contrastato fortemente dall'establishment capitalista e marxista. Per primo pose in primo piano i problemi dell'ambiente, della tutela del territorio, dello sviluppo compatibile, sul rischio, affatto remoto, dell'esaurirsi delle risorse naturali.

“Quella di Adriano Olivetti, fu un'esperienza unica nel capitalismo italiano e internazionale, perché si basò su una concezione del lavoro che metteva al centro gli aspetti sociali in luogo del profitto («Può un'industria darsi dei fini? Si trovano questi fini semplicemente nell'indice dei profitti? O non vi è, al di là del ritmo apparente, qualcosa di più affascinante, una trama ideale, una destinazione, una vocazione anche nella vita di una fabbrica?» da “Adriano Olivetti: quel che resta di un sogno”, in *Data Manager*). Questo aspetto etico, in fondo, trova in Olivetti un'anticipazione di quella che è oggi il problema etico nella impresa nazionale e internazionale.

Infatti, più che la “fabbrica”, come egli chiamava la sua azienda, che per ben due nel corso della storia ha dovuto cedere il passo dinanzi al ruolo centrale della Borsa e a quelle speculazioni che gli investitori finanziari costruiscono artatamente, restano le idee. Idee di governance locale, di democrazia della crescita e dello sviluppo, di partecipazione all'interno della cultura della legalità.

Questi temi, com'è evidente, sono peregrini, ma attengono direttamente al cuore del problema etico-sociale e politico in un contesto, quello attuale, in cui ideologie neoliberiste e neoeconomiciste attentano alla solidarietà e alla sussidiarietà, mettendo in tutta evidenza un modo affatto etico di concepire la vita di un'azienda, l'economia e l'organizzazione della società, il valore e la dignità degli uomini e delle donne.

Sono, dunque, questi i temi principali sui quali il gruppo «Adulità», legato alla II Cattedra di pedagogia della Seconda Università degli Studi di Napoli, insieme con AISLO, intende confrontarsi per sviluppare ed attualizzare, nel Convegno autunnale dedicato ai sessant'anni del Movimento di comunità, le tesi di Adriano Olivetti: “*Dal Movimento di comunità (1948) alla Governance locale: l'insegnamento politico, economico e culturale di Adriano Olivetti*”.

In pari tempo, il Gruppo “Adulità” ha in animo di organizzare anche un Seminario di approfondimento su Danilo Dolci, a 10 anni dalla sua morte (1997), operatore sociale, noto per il suo lavoro educativo e culturale in terra di Sicilia e per la sua lotta contro la mafia e la cultura mafiosa. Dolci, dopo aver effettuato gli studi sociologici a Milano, fu attivo antifascista sviluppando una decisa avversione alla dittatura. Arrestato a Genova nel 1943 dai nazifascisti, riuscì a fuggire. Aderì nel 1950 all'esperienza di Nomadelfia di don Zeno Saltini, ma le sue scelte lo condussero nel 1952 nella Sicilia occidentale (Trappeto, Partinico), dove promosse lotte nonviolente contro la mafia e il sottosviluppo, per i diritti ed il lavoro. Subì diverse persecuzioni e processi. Ancora oggi Danilo Dolci è considerata una delle figure di massimo rilievo della nonviolenza nel mondo.

\*Professore Seconda Università degli Studi di Napoli

Scuola e università

## Spesa scolastica e risultati

di Fabrizio Dacrema\*

Il rapporto sulla revisione della spesa consegnato a fine anno dalla Commissione tecnica sulla Finanza Pubblica al Ministro dell'Economia contiene un capitolo dedicato alla Pubblica Istruzione dalla cui lettura si evince che in Italia la spesa per studente è tra le maggiori dell'Ocse eppure i risultati sono pesantemente sotto la media dei paesi sviluppati, come evidenziato dai dati sulla dispersione scolastica e dalle indagini internazionali sui livelli di apprendimento degli studenti che ci collocano agli ultimi posti.

I dati utilizzati sono noti da tempo e possono essere così sintetizzati:

- in Italia ogni 100 studenti ci sono 9,1 insegnanti contro una media Ocse di 7,5, se si considerano tutti gli insegnanti (compresi quelli di sostegno per l'integrazione degli alunni disabili, la scuola dell'infanzia e tutti i docenti distaccati dall'insegnamento) i docenti sono 11,5 ogni 100 studenti;
- la spesa del Ministero della Pubblica Istruzione, nonostante le basse retribuzioni degli insegnanti italiani, è per il 96% di tipo "corrente";
- la spesa per l'istruzione scolastica italiana (3,6% del Pil), di poco inferiore alla media Ocse (3,9), se rapportata al numero degli studenti è del 24% superiore e del 12% a parità di tempo scuola degli studenti;
- il tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore per i giovani tra 15 e 19 anni è aumentato dal 78,3 dell'anno scolastico 1994/95 al 92,4 del 2005/06, ma nel 2006 un giovane su cinque tra 18 e 24 anni aveva abbandonato gli studi senza diploma né qualifica contro una media europea del 15%;
- le indagini internazionali convergono nel mostrare che gli studenti italiani hanno un significativo ritardo nei livelli di conoscenza e competenza.

Per una migliore comprensione della situazione italiana, occorre mettere in luce qualche altro aspetto meno sottolineato dai media:

- contribuiscono a elevare il numero degli insegnanti italiani scelte di civiltà come l'integrazione degli alunni diversamente abili nelle classi normali e altre più discutibili come l'inserimento nell'orario obbligatorio dell'insegnamento facoltativo della religione cattolica, così come incidono le normative relative al tempo scuola (tempo pieno nella scuola dell'infanzia, nel 25% della scuola elementare e nel 28% della media, orari curricolari eccessivi in alcuni indirizzi della secondaria superiore) e le caratteristiche del territorio (7 mila piccoli comuni, montagna e piccole isole);
- le indagini internazionali attribuiscono buoni risultati nella scuola primaria, sempre ai primi posti delle classifiche, i risultati negativi si riferiscono ai quindicenni;
- esiste un grave divario tra i buoni risultati del nord, sopra la media Ocse, quelli insoddisfacenti del centro e quelli gravemente carenti del sud, dove all'arretratezza del contesto socio culturale si aggiunge una spesa degli enti locali per l'istruzione molto inferiore alla media italiana.

Indubbiamente l'esame dell'insieme dei dati quantitativi e qualitativi indica la necessità di politiche che, oltre ad un maggiore investimento nelle politiche scolastiche per superare il deficit formativo italiano, realizzino un migliore utilizzo delle risorse già investite.

Emerge anche la direzione da imprimere ai processi di cambiamento:

- riformare prioritariamente la scuola secondaria superiore attuando positivamente l'innalzamento a 16 anni dell'obbligo di istruzione e la riorganizzazione dell'istruzione tecnica e professionale;
- attuare pienamente l'autonomia scolastica mettendo le scuole in condizione di rispondere a bisogni formativi sempre più differenziati;
- realizzare un sistema adeguato di valutazione per misurare gli effetti delle innovazioni introdotte, distribuire in modo mirato le risorse, attivare meccanismi compensativi e premiali;
- responsabilizzare i territori attuando pienamente il nuovo Titolo V della Costituzione che attribuisce alle Regioni e agli Enti Locali la programmazione dell'offerta formativa;
- finalizzare nel Mezzogiorno le risorse del Fondo Sociale Europeo alla lotta alla dispersione e al miglioramento dei risultati di apprendimento;
- valorizzare la contrattazione per realizzare circoli virtuosi tra aumento delle retribuzioni - crescita della professionalità - orari di lavoro - nuovi modelli di organizzazione didattica.

L'intesa tra Governo e Sindacati dell'aprile 2007, meglio nota come Memorandum della Conoscenza, rappresenta il cuore di questa strategia politica di miglioramento della qualità della scuola da realizzare attraverso i provvedimenti del governo e le scelte contrattuali delle organizzazioni sindacali. Una strategia che deve essere sostenuta mettendo in campo le risorse per i rinnovi contrattuali - non previste dalla Finanziaria 2008 e rivendicate dal sindacato - e realizzando patti territoriali per gestire in modo più efficiente ed efficace le risorse per la scuola. In questo caso, invece, la Finanziaria offre la possibilità di sperimentare a livello territoriale un nuovo modello organizzativo volto a innalzare l'efficienza e la qualità del servizio istruzione. Le economie realizzate nel corso della sperimentazione saranno ridistribuite alle scuole e il modello sperimentato, se valutato positivamente, sarà esteso a livello nazionale.

\*Coordinatore Dipartimento Formazione e Ricerca CGIL

## Politiche di genere

# Quando servono i bilanci di genere?

di Mirella Dalfiume\*

Le diverse esperienze di bilancio di genere condotte su base volontaristica dagli enti locali, pur essendo fondate sulle stesse premesse, a tutt'oggi non hanno portato alla definizione di un modello e di strumenti condivisi, ma prodotto contributi molto eterogenei. In alcuni casi si è scelto di denominare in questo modo una sezione dei bilanci sociali dedicata alle donne, riproducendo così nello strumento di rendicontazione la stessa marginalità che viene di solito riservata alle pari opportunità nei documenti di programmazione e disattendendo in larga misura le finalità stesse di un bilancio di genere.

Le finalità del bilancio di genere sono infatti le politiche di genere.

Affinché questa finalità sia soddisfatta occorre che il bilancio di genere risponda ad alcuni requisiti, si doti di alcuni strumenti e produca alcuni risultati.

Quella che segue non ha l'ambizione di essere una guida alla redazione di un bilancio di genere ma, sulla base di una definizione condivisa e delle più note esperienze prodotte negli ultimi anni nel nostro paese, di contribuire ad una maggiore comprensione dell'utilità di un bilancio di genere per chi decide e attua le politiche e alla diffusione di alcuni requisiti minimi che ne assicurino il valore, l'utilità appunto. La definizione bilancio di genere deriva da una traduzione impropria di gender budget, mentre la sua applicazione concreta riguarda per lo più esperienze di gender auditing.

Tra i requisiti che un bilancio di genere necessariamente deve avere si possono indicare la trasparenza e la comunicabilità, a sostegno dell'aumento di consapevolezza e della partecipazione dei diversi attori coinvolti.

Un bilancio di genere deve mettere in luce (in trasparenza):

- l'allocazione e l'uso delle risorse in funzione della pertinenza/rilevanza per le politiche di genere

- la presenza di politiche di genere: l'intenzione delle politiche di promuovere condizioni di parità tra uomini e donne, di eliminare/ridurre i vincoli che riproducono il divario

- l'adeguatezza/efficacia dei risultati prodotti rispetto alle intenzioni politiche e in rapporto alle risorse.

Un bilancio di genere deve infatti contribuire a sviluppare nei decisori politici e nella struttura tecnica degli enti la capacità di tener conto delle differenze di genere laddove queste influenzano i comportamenti/le reazioni diverse di uomini e donne alle stesse politiche/azioni (ad es. accesso ai servizi, mobilità, istruzione, partecipazione, fruizione degli spazi pubblici e vulnerabilità etc.) e deve contribuire, in qualche misura, a ridefinire e rendere esplicito a quale orizzonte di qualità della vita si vuole tendere, quali sono le condizioni di vita alle quali le politiche pubbliche contribuiscono.

In altri termini, quando ci si pone nella prospettiva della parità, in questo caso tra i due sessi, la domanda implicita a cui il bilancio di genere può contribuire a fornire una risposta è: parità rispetto a che cosa?

Se non si tenta di porre la domanda e di fornire una risposta, paradossalmente si corre il rischio di rincorrere una parità al ribasso e questo non è certamente tra gli obiettivi di un bilancio di genere, né, per il vero, tra quelli solitamente dichiarati dalla politica.

Gli strumenti per realizzare un bilancio di genere riguardano sostanzialmente l'analisi delle risorse e delle politiche pubbliche in un dato contesto. Per ciascuna di queste dimensioni è possibile indicare specifici strumenti.

### 1. l'analisi di contesto

L'obiettivo dell'analisi di contesto, in un bilancio di genere è innanzitutto quello di rendere evidenti e offrire chiavi di lettura delle disparità di genere esistenti nel territorio.

Quanto più si riesce a fornire elementi di valutazione della realtà specifica, nella quale gli attori politici ma anche gli stakeholder possano riconoscersi, tanto più aumenta la consapevolezza delle disuguaglianze tra donne e uomini e dei problemi che queste comportano.

La conoscenza delle condizioni personali, familiari, lavorative e sociali di donne e uomini, dei differenti stili di vita, livelli di istruzione, stato di salute, etc., costituisce pertanto un importante esercizio di riflessione oltre che di analisi.

L'analisi di contesto risponde inoltre all'esigenza di definire i presupposti per la stima della domanda potenziale di servizi.

La scelta delle aree di indagine nel contesto dipende dalla tipologia di ente, dal livello istituzionale e dalle rispettive competenze, ma anche dai riferimenti utilizzati (ad es. gli indicatori di genere proposti dalla Commissione Europea) e dalle fonti statistiche disponibili.

Tuttavia quando si tratta di rilevare e interpretare le disparità di genere, alcune aree di analisi sono in un certo senso "obbligatorie": la struttura demografica, l'istruzione, il mercato del lavoro e il lavoro non pagato, la qualità della vita.

### 2. l'analisi delle politiche

Il processo di valutazione di una politica pubblica dovrebbe accompagnare tutte le fasi del policy cycle. Si parla di valutazione ex ante in fase di progettazione/programmazione; monitoraggio in itinere in fase di realizzazione; valutazione ex post (degli impatti).

Se questo processo è di per sé complesso, la valutazione dell'impatto di genere delle politiche richiede strumenti e metodologie non ancora adeguatamente elaborate, essendo peraltro una delle finalità principali di un bilancio di genere. Nel bilancio di genere, come in qualunque altro strumento della rendicontazione sociale, si dovrebbe fare attenzione agli impatti, più che ai prodotti e ai risultati.

La valutazione degli impatti presenta alcuni vincoli che sono difficili da superare a livello locale:

1. la difficoltà di "isolare" correttamente ciò che è effetto delle politiche (realizzate attraverso programmi/progetti/azioni) da ciò che invece è dovuto ad altre variabili intervenienti, (compreso le politiche e i programmi degli altri attori istituzionali e non);

2. le politiche producono i loro effetti in tempi variabili e per lo più non coincidenti con quelli del bilancio annuale.

La strumentazione tecnico-metodologica necessaria per effettuare queste valutazioni di impatto ex post risulta pertanto molto complessa ed onerosa. Nei bilanci di genere, così come nei bilanci sociali finora prodotti, non si è ancora arrivati ad una soluzione soddisfacente rispetto al tema della valutazione.

In questo quadro, l'analisi delle politiche che, più o meno direttamente, concorrono a promuovere condizioni di parità, è finalizzata a verificare le intenzioni della politica di effettuare scelte a favore delle pari opportunità di genere e, in un secondo tempo, la effettiva capacità di tradurre le intenzioni in progetti e impegni di spesa.

In prima battuta si fonda sull'analisi dei principali atti di programmazione, sui documenti formali che indicano gli orientamenti e le linee-guida dell'azione amministrativa.

Le scelte di programmazione e pianificazione strategica sono strettamente correlate all'attuazione ed ai contenuti del programma di governo e alla programmazione finanziaria, e rappresentano il quadro di riferimento rispetto al quale leggere e verificare i risultati ottenuti con l'esame in un'ottica di genere del bilancio.

In relazione all'approccio utilizzato, nelle diverse esperienze si è fatto riferimento ad assi di empowerment, ad obiettivi primari della VISPO, ad assi dello sviluppo umano.

### 3. l'allocazione delle risorse

La struttura dei bilanci pubblici risponde all'esigenza di una corretta e completa rappresentazione degli aspetti contabili e finanziari dell'attività svolta. Questa struttura non risponde all'esigenza di leggere quali voci di bilancio soddisfino di più o meglio i differenti bisogni di uomini e donne.

Per questo si ricorre alla riclassificazione del bilancio per sensibilità al genere.

La riclassificazione convenzionalmente utilizzata a livello internazionale fa riferimento a queste categorie:

- Spese destinate direttamente a donne e a uomini;

- Spese che residuano.

Nelle esperienze realizzate in Italia le categorie per la riclassificazione sono state ridefinite con riferimento a:

- Spese direttamente inerenti il genere (che comprendono quelle specificamente destinate alle donne e quelle intenzionalmente destinate alle pari opportunità);

- Spese indirettamente inerenti il genere (che riguardano ad es. i servizi alla persona, i servizi sociali, i servizi per il lavoro e la formazione professionale) e ambientali (che riguardano la sicurezza, ambiente, viabilità etc.);

- Spese neutre (tutte quelle non attribuibili alle categorie precedenti).

La riclassificazione si basa sui centri di costo, riaggregati in funzione del criterio di pertinenza e importanza rispetto alla promozione delle pari opportunità, utilizzando i termini finanziari dell'impegnato per le spese e dell'accertato per le entrate, come esposti a consuntivo.

Per quanto riguarda le entrate, la riclassificazione degli importi accertati, nei casi in cui si effettua, è presentata in relazione al pareggio con le spese. Nelle esperienze condotte fino ad oggi manca invece una valutazione delle politiche locali in materia di tributi e tariffe in relazione al genere.

Quando si può dire che un bilancio di genere è stato utile?

Quali sono i risultati minimi che deve produrre all'interno dell'amministrazione per i decisori politici e la struttura dirigente e, all'esterno, per uomini e donne amministrati?

Cominciamo dai risultati per la struttura.

Una buona analisi di contesto consente di mettere in luce due ordini di problemi:

- il primo è la presenza di gap nelle condizioni di vita di uomini e donne
- il secondo è la carenza/inadeguatezza dei dati disaggregati per genere.

Questi due elementi di conoscenza, all'apparenza banali ("C'era bisogno di fare un bilancio di genere per saperlo?") producono in realtà una maggiore consapevolezza da parte di tutti gli attori coinvolti nel processo decisionale.

Un primo risultato del bilancio di genere pertanto è relativo alla:

- sistematizzazione di fonti, dati e indicatori di contesto per consentire i successivi confronti temporali, ma anche spaziali e coi benchmark;
- implementazione presso i vari osservatori statistici presenti sul territorio di una modalità di raccolta/elaborazione/restituzione dei dati che contempli la variabile di genere.

Questo vale naturalmente anche per quegli uffici amministrativi che, per le loro funzioni, registrano ed elaborano dati significativi: ad es. le iscrizioni dei bambini al nido, gli utenti dei centri per l'impiego, ma anche gli abbonati di una stagione teatrale.

Questo primo risultato coinvolge direttamente la struttura tecnico-amministrativa dell'ente.

La riclassificazione delle risorse di bilancio per sensibilità al genere rende evidente quanto poche siano le risorse impegnate per interventi specificamente destinati alle donne (pari opportunità, empowerment) e quante siano, viceversa, le risorse impegnate su programmi più generali che possono produrre un impatto positivo sulle condizioni di vita delle donne e degli uomini e contribuire a ridurre il divario tra i due sessi.

In questo caso il risultato che si produce è relativo alla:

- differenziale/maggiore allocazione delle risorse per i programmi destinati alle donne e, più probabilmente (non solo per il sistema di vincoli economici)
- una diversa capacità di utilizzare le risorse in funzione dell'obiettivo condiviso di promuovere le pari opportunità attraverso programmi NON specificamente dedicati alle donne (mainstreaming di genere).

L'analisi delle politiche per ambiti di rendicontazione dovrebbe dare conto non solo dei prodotti (output) realizzati dall'ente ma dei risultati (outcome) e, soprattutto, degli impatti, a fronte di quelli che inizialmente erano gli obiettivi e le finalità delle politiche sottese.

Qual è il risultato che ci si può attendere dall'analisi delle politiche per ambiti di rendicontazione?

Questi ambiti rappresentano (e comunicano) le priorità di attenzione da parte degli attori coinvolti nel processo (dal singolo amministratore, giunta, consiglio, agli stakeholder...).

Il risultato conseguente è quello di "far vedere" quante e quali sono le risorse impegnate, i programmi/progetti intrapresi, gli output realizzati etc. nei singoli ambiti prioritari.

Un primo risultato è costituito in qualche modo proprio dalla scelta degli ambiti della rendicontazione. La scelta comporta infatti una opzione di fondo, una indicazione di risposta alla domanda: parità rispetto a che cosa.

I risultati di questa analisi quindi si possono così individuare:

- mettere in trasparenza la trasversalità dei programmi rispetto ad alcuni assi prioritari delle politiche (il mainstreaming di genere)
- affinare in ottica di genere gli strumenti di lettura e interpretazione dei fenomeni ai quali le politiche devono prestare attenzione
- individuare un sistema più ampio di stakeholder
- la progressiva adozione della prospettiva di genere nei programmi/progetti del successivo ciclo di programmazione economico-finanziaria.

Per tornare alla finalità principale di un bilancio di genere, il risultato più significativo è quello di contribuire alle politiche di genere. Questo avviene quando, concretamente e in modo trasversale alle politiche, l'amministrazione applica il mainstreaming di genere nella programmazione economico finanziaria, quando un numero progressivamente maggiore di attori coinvolti nei processi decisionali tiene sistematamente conto dell'attuale condizione delle donne e si impegna con adeguate politiche a ridurre (eventuali) svantaggi, a superare stereotipi, a promuovere la piena partecipazione delle donne alla vita economica, politica e sociale.

Un bilancio di genere serve agli attori sociali quando non viene semplicemente comunicato, ma contribuisce a sostenere la partecipazione dei soggetti che di solito restano esclusi, a cominciare dalle donne.

Un processo inclusivo presuppone scelte precise rispetto alla fase in cui si realizza, agli attori che vengono coinvolti, alla funzione che si attribuisce ai momenti partecipativi.

I portatori di interesse possono essere coinvolti al termine o all'inizio del processo di rendicontazione; se sono coinvolti alla fine la funzione sarà tutt'al più di diffusione dei dati/risultati conoscitivi prodotti. Se sono coinvolti all'inizio possono contribuire a selezionare gli ambiti della rendicontazione e condividere i parametri di valutazione.

Gli attori coinvolti possono essere associazioni e ONG ma anche i soggetti che normalmente restano esclusi; per questo è necessario costruire intenzionalmente dei momenti/luoghi ai quali le persone siano messe in condizione di partecipare.

Infine un conto è l'atto di comunicare i risultati, altro quello di dividerli, altro ancora è codificare su quali priorità e come le politiche possono intervenire per migliorare le condizioni di vita di donne e uomini.

## Dagli editori



### CONTRATTARE E VALUTARE LA FORMAZIONE

#### Il caso di Fondimpresa

di Furio Bednarz e Roberto Pettenello

Edi. Ediesse, Collana Materiali, anno 2008, pp. 132, prezzo € 8,00

I Fondi interprofessionali, nati e gestiti dalle parti sociali da soli tre anni, hanno impiegato risorse e formato lavoratori in misura quasi pari alla metà di tutti gli interventi organizzati da Stato e Regioni per i lavoratori occupati e, se le risorse complessive disponibili non aumenteranno, i Fondi si avviano a rappresentare il bacino di intervento di gran lunga principale per la formazione continua italiana. Questa condizione impone alle parti presenti nei Fondi un ruolo sociale pubblico di enorme rilievo, che non le può esonerare dallo sforzo di capire e far capire alla società gli esiti di questi interventi per i lavoratori, le imprese e lo sviluppo del paese. Valutare ciò che si fa, oltre ad essere necessario per migliorare, è quindi anche un dovere sociale da cui non ci si deve esimere. A questa esigenza vuole rispondere l'analisi qui condotta sui dati concreti dei primi due anni di attività di Fondimpresa, il più grande dei Fondi interprofessionali costituito da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria, scegliendo in particolare due target prioritari: le donne e i lavoratori con più di 45 anni. Ne scaturiscono risultati utili a meglio definire i compiti che a ciascuno dei diversi attori - parti sociali, specialisti della formazione, mano pubblica - spettano

per fare del diritto alla formazione per tutti, con la sua pratica effettiva, un potente strumento di civiltà essenziale per lo sviluppo del paese.



### FONDO SOCIALE EUROPEO 2007-2013

#### Strategie di sviluppo e dialogo sociale

di Alda Salomone e Olga Turrini

Ed. Edizionilavoro, anno 2008, pp 240, prezzo € 10,00

Il volume propone una sintesi ragionata della programmazione del Fondo sociale europeo in tutte le regioni d'Italia e dell'impiego delle risorse per il periodo 2007-2013. Il Fse si articola in 24 tra Programmi operativi regionali (Por) e Programmi operativi nazionali (Pon). È uno strumento fondamentale della politica di coesione economica e sociale dell'Unione che punta a migliorare e incrementare l'occupazione, la mobilità geografica e professionale, l'adeguamento ai cambiamenti tecnologici tramite la formazione professionale e la riconversione industriale. Come evidenzia questa guida, si tratta di finanziamenti per milioni di euro, la gran parte riservato al Sud d'Italia. Perché siano usati per lo sviluppo equilibrato del paese, decisivi saranno il ruolo del partenariato sociale, il comportamento virtuoso delle amministrazioni locali, l'azione di coordinamento, indirizzo e responsabilità politica del governo nazionale.

## Redazione

redazione@aislo.it  
Via Leopardi 1 - 20123 Milano

<b>Direttore Responsabile</b>	Pasquale Iorio
<b>Comitato di Redazione</b>	Luca Elia (Coordinatore), Pasquale Iorio, Stefano Mollica, Danilo Curreli
<b>Grafica e Web</b>	Danilo Curreli
<b>Segreteria di Redazione</b>	Stefania Brognara

Questa Newsletter è nata per informare e aggiornare l'utente. Chi non fosse interessato a riceverla può comunicarlo al nostro indirizzo di posta elettronica e i suoi dati saranno cancellati immediatamente dal nostro database.

I riferimenti utilizzati per questo servizio Mailing, sono conservati da AISLO nel rispetto della legge 196/03 e provengono da iniziative commerciali e/o vostre informazioni ad AISLO riferite. E' possibile chiedere la cancellazione dalla lista, verifiche e/o modifiche sui dati inviando una e-mail al seguente indirizzo con oggetto CANCELLAMI: redazione@aislo.it

Supplemento a Rassegna Stampa AISLO. Registrazione Tribunale di Milano n°279 dell'11/04/2005