

## *Dai CTP ai CPIA: il ruolo della scuola e il senso dell'educazione degli adulti*

Matteo Cornacchia

**Abstract** – *This paper attempts to point out the common roots that connect the school system with the adult education system. At the base of the networks, in fact, there are the same premises: the European dimension of education, the principle of autonomy, the integration between training systems. Now, however, a new reform act on adult education seems to give priority to the criteria of expense restraint and it will not improve the current structure.*

**Abstract** – *Il presente contributo si pone l'obiettivo di evidenziare il comune percorso che lega gli ultimi cambiamenti del sistema scolastico nazionale alla recente riforma del sistema di educazione degli adulti in Italia. Alla base degli interventi del Legislatore, infatti, ci sarebbero le stesse premesse che, se da una parte confermano i principi di continuità e permanenza fra scuola e long life learning, dall'altra sembrano privilegiare in entrambi i casi criteri di risparmio e contenimento della spesa.*

**Matteo Cornacchia** è Ricercatore confermato di *Pedagogia generale e sociale* all'Università degli Studi di Trieste, dove insegna *Educazione degli adulti e Pedagogia interculturale*. È membro del comitato scientifico della collana editoriale "Condizione adulta e processi formativi" (Milano, Unicopli). Tra le sue recenti pubblicazioni: *La formazione dello school management inglese: un contributo per il sistema scolastico italiano* (con E. Gobbat, Trieste, EUT, 2012); *Scuola e funzione docente nel segno dell'educazione* (in M. Cornacchia, E. Madriz (a cura di), *Educazione e insegnamento. La testimonianza di una realtà inscindibile*, Trieste, EUT, 2013); *Adult education in Italy: epistemological and political issues* (con E. Marescotti, in V. Prachalias (Ed.), *Proceedings of the 8<sup>th</sup> International Conference on Education*, Research and Training Institute of East Aegean, Athens, 2012).

### **1. I perché di una riforma**

In Italia il sistema formale di educazione degli adulti è da tempo oggetto di una riforma che, nelle intenzioni del Legislatore, dovrebbe portare alla piena sostituzione delle attuali strutture (corsi serali per adulti e Centri Territoriali Permanenti) con un soggetto dall'identità istituzionale e giuridica del tutto nuova: il Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti (CPIA). Ho volutamente utilizzato l'espressione "da tempo" e il modo condizionale perché la riforma in questione ha avuto una gestazione lunghissima (oltre 5

anni)<sup>1</sup> e tuttora non se ne riscontrano applicazioni concrete, se non in forma di sperimentazione. L'ultimo atto di questa complessa vicenda, tanto per dare delle coordinate cronologiche, è del 23 febbraio scorso, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del tanto atteso "regolamento" e l'inizio ufficiale delle attività sembra ora previsto per l'anno scolastico 2013-2014. È chiaro che in un tempo di elaborazione così lungo non sono mancate, da parte degli addetti ai lavori, analisi, ricostruzioni dettagliate dell'iter legislativo, giudizi più o meno "tecnici" e, soprattutto, molte considerazioni critiche. In questa sede, dunque, non riproporrò l'ennesima ricognizione su quanto è accaduto e sulle perplessità che la riforma ha destato, ma, limitandomi a riferimenti essenziali alla normativa, tenterò di inquadrare il problema in relazione al senso (oserei dire "pedagogico") con cui questa operazione è stata condotta.

La premessa da cui parto, allora, riguarda proprio l'*ubi consistam* di una riforma (quale essa sia), ovvero la ragione per cui, in un determinato settore dell'amministrazione pubblica, ad un certo punto si rende necessario un cambiamento sul piano istituzionale e delle "regole". E tale ragione, evidentemente, dovrebbe consistere nel mal funzionamento dell'esistente, nella mancata realizzazione degli obiettivi e nella concreta possibilità di ottenere risultati più soddisfacenti. Tutto ciò a condizione che si posseggano dati e valutazioni oggettive in grado di dimostrare inequivocabilmente che l'apparato/struttura che si intende riformare abbia effettivamente fallito, giustificando in tal modo la necessità del cambiamento.

Sappiamo bene che nel nostro Paese, specie negli ultimi anni, a questo modo di procedere se n'è affiancato un altro che non si fonda sulla valutazione e che non ha necessariamente intenzioni migliorative, ma mette in primo piano una logica di "risparmio" o di "contenimento della spesa", per cui l'obiettivo della riforma diventa "fare la stessa cosa – accettando anche l'eventualità che la si faccia un po' peggio – spendendo meno". Come vedremo a breve, anche la vicenda dei CPIA passa attraverso questo secondo tipo di motivazione, come del resto accaduto in altri comparti dell'istruzione pubblica.

Ma volendo per ora tralasciare questo aspetto, e ammettendo che alla base della riforma vi siano davvero le migliori intenzioni nel rendere più efficace il sistema di educazione degli adulti, viene da chiedersi quali siano le valutazioni – a questo punto negative – sull'operato dei CTP. In che cosa hanno fallito? Perché? E ancora: le correzioni apportate con il nuovo rego-

<sup>1</sup> La previsione di istituire i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti è stata formulata per la prima volta nella legge finanziaria del 2007, ovvero la L. 296/2006.

lamento sui CPIA sono davvero in grado di rimediare alle criticità che sono state riscontrate?

Per quanto banale possa apparire, rimango convinto del fatto che porsi queste domande sarebbe il modo corretto di procedere nell'affrontare qualsiasi processo riformatore, ivi compreso quello di un settore strategico com'è l'educazione degli adulti. Temo tuttavia che un ragionamento di questo tipo – che a me pare assolutamente lineare – non possa essere attuato, anzitutto per l'oggettiva difficoltà a produrre riscontri concreti e documentati sull'effettivo lavoro svolto dai CTP dalla loro attivazione ad oggi. E questo per almeno tre ordini di motivi:

- le esperienze dei Centri Territoriali Permanenti, in oltre quindici anni di attività, si sono dimostrate molto diverse e variegate, proprio in ragione del loro radicamento alle realtà locali; li si è voluti “territoriali” non soltanto nel nome, motivo per cui è ammissibile che fattori sociali, economici e culturali abbiano differenziato, e non poco, le offerte e le pratiche formative. Il che, sia chiaro, non esclude a priori un legittimo dovere di valutazione complessiva, ma lo rende molto più complesso e articolato di quanto è stato fatto finora. Sulla questione mi riallaccio a quanto ha recentemente evidenziato Gallerani (2011), secondo la quale, in assenza di una legge quadro sull'EdA, permane a tutt'oggi una sorta di frantumazione e polverizzazione sia sul fronte della progettazione, sia su quello dell'erogazione delle offerte formative. E tutto si può dire sulla riforma dei CPIA, meno che sia una legge quadro;

- quando si procede nella valutazione di una struttura o di un'organizzazione, lo si dovrebbe fare in funzione degli obiettivi che quella struttura/organizzazione avrebbe dovuto perseguire; se nel tempo, però, essa viene gravata di una serie di carichi o incombenze non previste che ne congestionano l'attività o che, addirittura, cambiano le priorità in corso d'opera, il conseguimento degli obiettivi diviene assai più difficile, se non impossibile. Il riferimento, ovviamente, non è casuale perché la situazione sociale del 1997, anno in cui i CTP sono nati, è profondamente diversa da quella odierna. Basti fare riferimento, a titolo esemplificativo, alla controversa vicenda del permesso di soggiorno agli immigrati vincolato al superamento del test di accertamento sulle competenze linguistiche (D. M. 4 giugno 2010 del Ministero dell'Interno) che ha obbligato la maggior parte dei CTP ad affrontare una vera e propria emergenza e a riaggiornare velocemente la loro programmazione didattica;

- la ricerca pedagogica rivolta all'educazione degli adulti non ha posto fra le proprie priorità le indagini sul campo di natura conoscitiva e valutativa; fatte salve alcune isolate iniziative, l'interesse degli studiosi accademici si è concentrato prevalentemente su questioni epistemologiche o fondative,

su analisi di contesto legate ai macrofenomeni sociali che hanno cambiato il mondo del lavoro, o su approfondimenti, non privi di riferimenti antropologici e filosofici, sulla condizione adulta<sup>2</sup>. Anche in questo caso non esprimo un giudizio di valore sulle scelte della pedagogia accademica italiana, ma rilevo solamente un dato che a me pare oggettivo e che conferma una convinzione tipica soprattutto dei pubblicitari: “nel bene o nel male, l'importante è che se ne parli”. Ecco, forse dei CTP e del prezioso lavoro di “trincea” che hanno svolto fino ad oggi, si è parlato troppo poco.

## 2. Il rapporto tra scuola ed educazione degli adulti

Obiettivo del presente contributo, allora, non è esprimere una valutazione dell'attività svolta dai CTP, anche perché, per le considerazioni appena espresse, un simile intento si presenterebbe assai gravoso e difficile da sintetizzare nel breve spazio di un articolo. In questa sede, piuttosto, mi limiterò a tentare di rispondere ad una sola domanda che, mi pare, sia in linea con le finalità di questo numero monografico degli “Annali on line della Didattica e della Formazione docente”: il sistema di educazione degli adulti, in questa delicata fase di passaggio, in quale rapporto è con la scuola?

“La sfida che si pone all'educazione degli adulti è quella che si intreccia al ruolo e alla funzionalità della scuola come occasione sistematica di educazione, ovvero come situazione in cui – per mezzo del lavoro dell'insegnante – tutti gli individui devono essere avviati al cammino della conoscenza. La qualità della professionalità docente, unitamente alla qualità dell'impianto istituzionale e organizzativo del sistema scolastico, si aggancia quindi alle reali possibilità di pensare all'educazione degli adulti come al necessario permanere dell'ideale educativo ben oltre la situazione scolastica, in cui ha preso avvio ed è stato accuratamente coltivato, ma che non può

<sup>2</sup> Sulla condizione della ricerca pedagogica dedicata all'EdA si è recentemente espressa anche Alberici, certamente uno dei nomi più autorevoli del settore e che nel corso della sua carriera, anche in virtù di incarichi politici e amministrativi, non ha certo mancato di lavorare sul campo, in prima linea. Ebbene, anche lei ha evidenziato come le prospettive di ricerca sull'EdA possano essere molte, ma ha anche precisato che è prima necessario “scavare in profondità per cercare concetti forti perché dotati di significato rispetto alla logica propria dell'educazione e della formazione, con un processo di ri-contestualizzazione e quindi di rifondazione scientifico-culturale del modello consigliato o meglio cristallizzato dell'EdA e più in generale della formazione” (A. Alberici, *Educazione degli adulti nella prospettiva dell'apprendimento permanente*, in M. Castiglioni (a cura di), *Educazione degli adulti tra crisi e ricerca di senso*, Milano, Unicopli, 2011, p.45).

certo esaurirne la portata”<sup>3</sup>. Queste parole di Marescotti dovrebbero già far intuire quale sia la natura del vincolo che lega sistema scolastico e sistema di educazione degli adulti, dove l’uno rappresenta il primo fondamentale tassello per la realizzazione delle finalità dell’altro. Sulla base dei principi di continuità e permanenza, le competenze e le conoscenze di base fornite dall’esperienza scolastica, assieme all’abitudine alla ricerca e al pensiero critico, sarebbero una pre-condizione indispensabile per consolidare in età adulta un atteggiamento di apertura al possibile e, dunque, piena disponibilità al cambiamento, all’apprendimento, alla realizzazione di nuove esperienze; se la scuola fallisce questo suo importante obiettivo, anche il sistema degli adulti, nel suo complesso, risulterebbe pesantemente indebolito a conferma del fatto che il cosiddetto *lifelong learning*, prima ancora che un impianto curricolare e normativo, è un *habitus*, un atteggiamento, una predisposizione.

Ovviamente, per saldare questo legame non può essere sufficiente collocare l’EdA dentro la scuola, come se il problema fosse la *location* o come se fossero sufficienti le mura scolastiche, le lavagne e i banchi a garantire quell’ideale di permanenza poco sopra evocato. È piuttosto necessario che le premesse sociali e pedagogiche che legittimano i due sistemi siano comuni; ed è da quelle premesse, dunque, che si deve partire.

Nell’arco di poco più di un decennio, quello compreso fra gli anni Novanta e il Duemila, il nostro sistema di istruzione e formazione è stato al centro di una serie di innovazioni e provvedimenti che dopo anni di sostanziale immobilismo – Ribolzi (1997) l’aveva definito “sistema ingessato” – hanno profondamente modificato la fisionomia organizzativa delle scuole, il loro rapporto con il territorio e, per certi aspetti, lo stesso approccio culturale all’idea di “istruzione e formazione”. Si è trattato di una stagione di riforme cui hanno contribuito complessivamente governi di diverso colore politico che, al di là di alcune inevitabili sfumature, in materia di politica scolastica hanno agito sulla base di tre pilastri che, nei fatti, si sono dimostrati trasversali e comuni o, come si direbbe oggi, *bipartisan*.

Il primo pilastro, anche in ordine temporale, coincide con il cosiddetto processo di “europeizzazione” che, per quanto lungo e complesso, vede nel trattato di Maastricht il documento più rappresentativo. Firmato nel 1992 ed entrato in vigore nel 1993, quel trattato non contemplava solamente gli aspetti economico monetari dell’unificazione, come spesso si crede, ma esprimeva un preciso indirizzo politico che impegnava i paesi firmatari (dun-

<sup>3</sup> E. Marescotti, *Educazione degli adulti. Identità e sfide*, Milano, Unicopli, 2012, p. 103.

que anche il nostro) ad opportuni adeguamenti del proprio apparato amministrativo interno, con l'evidente obiettivo di rendere i servizi ai cittadini della neonata Unione il più uniformi possibile. Ebbene, fra questi servizi viene esplicitamente menzionato anche il sistema di istruzione e formazione (art. 126 del Trattato), rispetto al quale vengono tracciate precise linee programmatiche: la dimensione europea dell'insegnamento, la mobilità internazionale di studenti e docenti, il riconoscimento dei titoli, la cooperazione fra istituti, lo scambio di informazioni e buone pratiche, la promozione dell'istruzione a distanza. Come si può già intendere, molte delle azioni successive messe in atto nel nostro paese affondano le radici in queste premesse, dal cosiddetto "Processo di Bologna" del 1999 alla stessa riforma universitaria che ha introdotto le lauree triennali e le lauree specialistiche o magistrali (D. M. 509/1999)<sup>4</sup>.

Il secondo pilastro, anch'esso coerente alle disposizioni di Maastricht, riguarda il principio di autonomia e sussidiarietà concretizzatosi, nel caso della scuola, nell'art. 21 della L. 59/97, prima, e nella riforma del Titolo V della Costituzione, poi. Nel giro di circa un triennio ai nostri istituti è stata riconosciuta la personalità giuridica, al loro vertice i presidi e direttori didattici sono stati sostituiti da dirigenti scolastici e nuove disposizioni sul dimensionamento ottimale hanno dato vita a poli di istruzione "complessi", con accorpamenti in senso verticale (ovvero gli istituti comprensivi) e in senso orizzontale (fusioni fra scuole secondarie di diverso indirizzo). Tutto ciò – è bene ricordarlo – è avvenuto sotto la regia del Ministero della Funzione Pubblica, configurando dunque il rilevante cambiamento come mero provvedimento di riordino dell'Amministrazione Pubblica e non come riforma di politica scolastica o in materia di istruzione e formazione. Eppure il richiamo all'autonomia, nel bene e nel male, è ormai un "assunto di ba-

<sup>4</sup> Ciò che ho definito "processo di europeizzazione" si presenta ovviamente assai più articolato di come è stato sommariamente descritto; il trattato di Maastricht, infatti, è stato seguito da una serie di azioni condivise dai paesi membri dell'Unione Europea e finalizzate a tracciare una rotta in materia di istruzione e formazione, anche in riferimento al concetto di apprendimento permanente e lungo l'intero arco di vita. Rientrano in questo quadro i Libri Bianchi della Commissione Europea (il primo, del 1994, intitolato *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo* e il secondo, del 1996, intitolato *Insegnare ad apprendere: verso la società conoscitiva*), l'indicazione del 1996 quale *Anno europeo per l'istruzione e la formazione lungo il corso della vita*, le indagini dell'OCSE sulle competenze linguistiche degli adulti (*International Adult Literacy Survey*), le *Conferenze internazionali sull'educazione degli adulti* e, in particolare, la quinta di esse, che ha poi prodotto l'importante *Dichiarazione di Amburgo* del 1997 (citata fra i documenti in premessa all'Ordinanza Ministeriale 455/97 che ha istituito di CTP) ed infine la *Strategia di Lisbona* del 2000.

se”, un punto di partenza scontato e indiscutibile di qualsiasi innovazione (o tentativo di innovazione) nella scuola.

Il terzo e ultimo pilastro che segnalò va ricercato nel dibattito pedagogico degli anni Novanta, caratterizzato da una complessiva revisione dello statuto epistemologico della pedagogia (non è un caso che la nascita dei corsi in Scienze dell'educazione sia di quel periodo, come pure la nuova denominazione delle Facoltà di Magistero, divenute Scienze della Formazione) ma anche da una generale riconsiderazione delle funzioni della scuola, nonché della sua collocazione in un panorama di offerte educative e formative assai più ampio e composito rispetto al passato. Fra i pedagogisti più attenti alla riflessione teorica e operativa intorno alla scuola, andava affinandosi il concetto di “sistema formativo integrato”, ovvero il riconoscimento, al fianco dell'istituzione scolastica, di tutta una serie di altre agenzie (definite principalmente extrascolastiche) o “emittenti” in grado di contribuire alla determinazione del percorso educativo del singolo individuo (Frabboni e Genovesi, 1990; Frabboni, Guerra e Scurati, 1999). La sfida, ovviamente, non era solo quella di allargare il ventaglio delle opportunità, ma di fare in modo che avvenisse una piena integrazione fra istruzione formale, informale e non formale, nel segno di un'alleanza educativa che, tuttavia, non avrebbe mai potuto prescindere dalla centralità della scuola. Tutto ciò a condizione che lo stesso sistema scolastico si dotasse degli opportuni accorgimenti per accogliere istanze e contributi provenienti dal territorio e certificarne la validità sul piano giuridico.

Tornando ai CTP, una prima considerazione riguarda proprio il loro atto di nascita, ovvero l'Ordinanza Ministeriale 455/97, che risale allo stesso periodo storico in cui il nostro sistema di istruzione e formazione ha subito il maggior numero di cambiamenti, di natura amministrativa e curricolare. Inoltre, se si leggono attentamente le premesse dell'Ordinanza, si noterà subito che coincidono con i tre pilastri appena evocati: in altri termini le ragioni che hanno dato vita ai Centri Territoriali Permanenti sono le stesse che hanno giustificato e indirizzato le riforme della scuola, assicurando in tal modo una visione unitaria e sistemica dell'istruzione dalla prima infanzia all'età adulta. Il primo pilastro (processo di europeizzazione) è sicuramente presente nei tanti riferimenti alla documentazione dell'Unione Europea, ma anche dell'UNESCO, fra cui spiccano la Conferenza di Amburgo del 1997, intitolata *L'apprendimento in età adulta; una chiave per il XXI secolo* e le conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del dicembre 1996 volte a impostare una strategia per l'apprendimento lungo l'intero arco di vita; il secondo pilastro è esplicitamente chiamato in causa dall'art. 21 della L. 59/97 (menzionato fra le norme in premessa all'Ordinanza) ma, soprattutto, dalla scelta di istituire i Centri Territoriali Permanenti presso la

scuola sede del distretto scolastico, dunque in un'istituzione dotata di personalità giuridica e con caratteristiche di autonomia funzionale; il terzo pilastro (sistema formativo integrato) è invece menzionato al terzo comma dell'art. 1 dell'Ordinanza, laddove si dispone che “i Centri coordinano le offerte di istruzione e formazione programmate sul territorio, organizzate verticalmente nel sistema scolastico e orizzontalmente con le altre agenzie formative per dare adeguata risposta alla domanda proveniente sia dal singolo, che da istituzioni o dal mondo del lavoro”; altri richiami al principio di integrazione dei sistemi formativi e di coordinamento delle attività sul territorio si trovano poi in altri passaggi del documento.

Certo, molte questioni sono rimaste a lungo in sospeso, prima fra tutte quella della formazione del personale docente che molto spesso, in maniera del tutto autonoma, ha dovuto adeguare sul campo pratiche e metodologie didattiche per far fronte a stili di apprendimento ed esigenze – quelle degli adulti in formazione – assai diverse da quelle dell'utenza scolastica più classica. E forse è proprio in criticità come questa che si evidenzia tutta la distanza ancora oggi esistente fra un sistema formale di educazione degli adulti e una vera cultura educativa orientata anche agli adulti.

Da questo punto di vista la riforma dei CPIA appare allora come un'occasione mancata, perché in essa non si ravvisano quei “correttivi” che da tempo i CTP andavano auspicando. Le premesse cui ho fatto riferimento in precedenza forse non sono state del tutto disattese, ma ad un'attenta lettura del recente regolamento ciò che balza subito agli occhi sono soprattutto i frequenti richiami alla L. 133/2008, ovvero la finanziaria che nel nome dell'efficacia e dell'efficienza ha pesantemente razionalizzato le risorse umane e strumentali del sistema di istruzione pubblica. Ancora una volta le logiche del “contenimento della spesa” e del contingente hanno avuto la priorità su sviluppo e programmazione accomunando, anche da questo poco invidiabile punto di vista, scuola ed educazione degli adulti. A pochi anni dall'istituzione dei CTP, Demetrio esprimeva un chiaro apprezzamento per quelle strutture<sup>5</sup>, perché avrebbero potuto avviare concretamente una nuova fase dell'EdA in Italia, finalmente orientata alla “descolarizzazione” delle pratiche formative proprio perché realizzate nella scuola e presidiate da insegnanti dedicati. Poteva sembrare una posizione paradossale ma, a ben vedere, le cose sono andate in questa direzione, nonostante le tante difficoltà ed “emergenze” che i CTP hanno dovuto affrontare. E' ben difficile che nei CPIA si possa proseguire il cammino intrapreso e, soprattutto, si riesca a

<sup>5</sup> Cit. in *Insegnare agli adulti: una professione in formazione*, a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'ISFOL ([www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)).

fare tesoro dell'esperienza accumulata negli ultimi quindici anni. La completa autonomia che avranno i nuovi centri va senz'altro accolta come una novità importante, a condizione che non si smarrisca quella dimensione unitaria della formazione e del processo continuo di apprendimento. Inoltre, le proiezioni che vengono fatte sulla dotazione degli organici e sui punti di erogazione del servizio sul territorio nazionale (oltre all'ormai consueto riferimento al "costo zero" con cui l'operazione andrà effettuata) non lasciano intravedere grandi possibilità di innovazione e, pur non volendo entrare in questa sede in considerazioni di natura sindacale, non si può fare a meno di esprimere un sentimento di rammarico per l'ennesima mortificazione dell'EdA e, più in generale, dell'istruzione pubblica.

### Riferimenti bibliografici

Alberici A., *Educazione degli adulti nella prospettiva dell'apprendimento permanente*, in Castiglioni M. (a cura di), *Educazione degli adulti tra crisi e ricerca di senso*, Milano, Unicopli, 2011

Alberici A., *Educazione degli adulti*, Roma, Carocci, 2002

Castiglioni M. (a cura di), *L'educazione degli adulti fra crisi e ricerca di senso*, Milano, Unicopli, 2011

Cornacchia M., Marescotti E., *Adult education in Italy: epistemological and political issues*, in Prachalias V. (Ed.), *Proceedings of the 8<sup>th</sup> International Conference on Education*, Athens, Research and Training Institute of East Aegean, 2012, pp. 31-37

Frabboni F., Guerra L., Scurati C., *Pedagogia. Realtà e prospettive dell'educazione*, Milano, Bruno Mondadori, 1999

Frabboni F., Genovesi G., *La scuola e i suoi problemi. Per una teoria della scuola*, Firenze, La Nuova Italia, 1990

Gallerani M., *L'educazione degli adulti tra educabilità, emancipazione e partecipazione*, in Castiglioni M. (a cura di), *Educazione degli adulti tra crisi e ricerca di senso*, Milano, Unicopli, 2011

Marescotti E., *Educazione degli adulti. Identità e sfide*, Milano, Unicopli, 2012

Ribolzi L., *Il sistema ingessato. Autonomia, scelta e qualità nella scuola italiana*, Brescia, La Scuola, 1997