

Un sistema educativo per lo sviluppo di una “società attiva”

DOMENICO SUGAMIELE¹

Parole chiave:
Sistema;
Sperimentazione;
Percorsi triennali;
Riforma

1. L'AZIONE RIFORMATRICE NELLA DIMENSIONE EUROPEA

Nella scorsa Legislatura sono state avviate importanti iniziative di riforma tese a rendere il sistema formativo più rispondente ai bisogni dei giovani e del sistema produttivo. Iniziative che si sono poste in continuità e in naturale evoluzione della stagione riformista che, a partire dalle riforme Bassanini e Treu del 1997, ha condotto alla modifica costituzionale e al tentativo di metter a sistema l'istruzione, la formazione, il lavoro. Si è avviato un processo che prende spunto dalla *strategia europea per l'occupazione* per la costruzione di una società attiva, più dinamica e competitiva caratterizzata da una alta dotazione di capitale umano. Una società inclusiva che, coniugando sviluppo economico e sociale, converge nella valorizzazione della persona. La persona con i suoi diritti, le sue potenzialità e le sue responsabilità è messa al centro delle riforme Biagi e Moratti varate nel 2003. Le due riforme si sono innestate con coerenza nel nuovo quadro costituzionale che segna il passaggio da uno Stato gestore ad uno Stato regolatore, attribuendo competenze importanti alle Autonomie territoriali, Regioni e autonomie locali, e istituzioni scolastiche e formative. L'Unione europea ha delineato un percorso che incentra l'azione dei Paesi membri negli investimenti nella formazione lungo tutto l'arco della vita, come politica attiva del lavoro e per

¹ Ministero dell'Istruzione. Direzione Generale Sistemi Informativi.

l'occupabilità. Ciò comporta la necessità di ricondurre in un sistema unitario le politiche del lavoro e quelle dell'istruzione e della formazione. Sistema che trova il suo naturale sviluppo nello spazio regionale perché si tratta di coniugare le politiche attive del lavoro con quelle di sviluppo economico e industriale.

Il processo di integrazione delle politiche di istruzione, formazione e lavoro ha visto un impegno interistituzionale tra Ministero dell'istruzione, del Lavoro e la Conferenza Stato Regioni che ha condotto ad importanti provvedimenti nel campo della formazione professionale iniziale e negli strumenti di certificazione e di riconoscimento nazionale dei percorsi formativi. Un processo attento allo sviluppo delle potenzialità del tessuto sociale ed economico con l'ambizione di raggiungere gli obiettivi definiti dalla Unione europea (UE) e, in particolare, sviluppare un quadro di riferimento europeo per le qualifiche dell'istruzione superiore e della formazione professionale.

La globalizzazione dei mercati, la recente integrazione nell'UE di altri Paesi, la tendenza alla delocalizzazione della produzione industriale e alla stessa organizzazione policentrica della società porteranno a una sempre maggiore competizione fra le imprese e le stesse aree regionali. Le Regioni dovranno, pertanto, creare le condizioni per uno sviluppo economico equilibrato e al contempo capace di far crescere il sistema delle imprese investendo in innovazione e nel capitale umano.

L'azione riformatrice si è mossa, da un lato, nella consapevolezza che l'assenza di un forte sistema di formazione professionale ha privato molti giovani ed adulti di reali percorsi di crescita professionale e di inserimento attivo nella società e, dall'altro, in coerenza con le linee fissate a livello comunitario che individuano alcune priorità quali lo sviluppo di un sistema di formazione tecnica professionale superiore, l'apertura al territorio dei Centri di istruzione e formazione, la promozione di processi di interazione istituzionale tra università e istituzioni scolastiche e formative, lo sviluppo di un sistema di certificazione per garantire la comparabilità, la trasparenza e la trasferibilità delle competenze professionali a livello nazionale ed europeo.

2. LA RIFORMA NEL NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO ISTITUZIONALE

Nell'ambito di questo processo il quadro di riferimento legislativo del sistema educativo e del mercato del lavoro si è profondamente modificato. Modificazione determinata, in particolare, dalla riforma Costituzionale in senso federalista (legge costituzionale 3/01), dalle leggi di riforma del sistema di istruzione e formazione (legge 53/03) e del sistema delle politiche attive del lavoro (legge 30/03), dal ripensamento del sistema di istruzione e formazione in chiave di *longlife learning*, con il riconoscimento delle competenze acquisite anche nei percorsi di istruzione non formale e informale.

Il percorso di innovazione avviato nel nostro Paese ha preso spunto dalla legge 196/97, è proseguito con la legge 144/99 e si ampliato con la

legge 53/03 che ha condotto la formazione professionale nell'ambito del sistema educativo di istruzione e formazione.

La prospettiva che si è aperta con la riforma costituzionale del 2001 ha indotto un ripensamento radicale del governo delle politiche pubbliche in campo educativo, assegnando alle Regioni e alle Autonomie locali nuove competenze e responsabilità sia legislative, sia di programmazione dell'offerta formativa, sia di gestione del sistema di istruzione e di formazione, superando, di fatto, il monopolio statale in campo educativo.

La legge 53/03 ridisegna il sistema educativo innovando profondamente nel campo della formazione per le qualificazioni professionali e nel rapporto istruzione/formazione-lavoro, secondo le linee tracciate dai recenti Consigli europei.

La legge 30/03 ha riformato il complesso delle politiche del mercato del lavoro e, in primo luogo, i contratti a contenuto formativo.

Inoltre, l'autonomia scolastica e degli Enti territoriali e i poteri devoluti alle Regioni avranno riflessi consistenti sull'organizzazione amministrativa e gestionale del sistema di istruzione e di formazione. La riforma istituzionale pone, quindi, l'esigenza di avviare un percorso di nuovo sostegno legislativo al policentrismo regionale, caratterizzato da uno sviluppo "orizzontale" del sistema di relazioni. Relazioni basate sulla valorizzazione di forme evolute di autonomia gestionale e funzionale e di riconoscimento del pluralismo dei soggetti nel territorio in un quadro di riferimenti nazionali e comunitari.

Tuttavia, l'organizzazione dei sistemi regionali e la dislocazione dei poteri e delle funzioni dovranno essere attenti a non riprodurre forme di neocentralismo, regionale piuttosto che statale, che possano, da un lato, limitare la partecipazione delle organizzazioni sociali e l'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative e delle stesse Autonomie locali e, dall'altro, riproporre i difetti dell'attuale sistema burocratico centralistico. Un'organizzazione capace di sostenere la libera iniziativa degli attori (istituzionali e non) della vita economica e sociale affinché questa si concentri attorno ad interessi generali condivisi, favorendo la crescita del sistema produttivo e sociale.

In particolare, il processo riformatore ha puntato, da un lato, a sostenere la domanda di riarticolazione dei poteri proveniente dal complesso sistema delle istituzioni locali e delle autonomie funzionali che danno consistenza al territorio e, dall'altro, a sviluppare un modello di governo policentrico, mettendo la famiglia al centro delle politiche educative e sociali. Famiglia, istruzione e formazione sono intese come i nuclei fondanti di un moderno *welfare to work* che pone al centro la persona.

Il modello proposto dalle leggi 53 e 30 porta a riconsiderare il tema dell'integrazione nel senso del pluralismo delle autonomie, dei soggetti, e nello sviluppo dei poteri regolatori dello Stato e delle stesse Regioni. La riforma prospetta il superamento dell'attuale impostazione del sistema educativo che vede una anacronistica separazione tra scuola, vita sociale e percorso professionale. Essa esalta sia la libertà di apprendimento e di scelta educa-

tiva delle famiglie e dei giovani, sia le libertà e le responsabilità delle istituzioni e degli insegnanti, rifuggendo dalla deriva burocratica, dall'uniformità e autoreferenzialità dell'offerta, dal corporativismo.

3. DISCONTINUITÀ DEL PROCESSO DI CAMBIAMENTO

Ci si attendeva, pertanto, che anche in questa Legislatura si proseguisse nel percorso di innovazione dando seguito agli impegni istituzionali raggiunti negli Accordi Stato Regioni del 18 giugno 2003 e del 15 gennaio 2004. Accordi che delineano un "*percorso di partenariato istituzionale*" che prende avvio da una prima ricognizione dei principali ambiti di responsabilità e funzioni, procedendo "*di pari passo con l'elaborazione e la declinazione operativa del nuovo sistema, che è in corso di definizione con riferimento alla legge n. 131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge Costituzionale n. 3/2001), alla legge n. 30/2003 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e al relativo decreto legislativo n. 276/2003, oltre che alla legge n. 53/2003 (Definizione delle norme generali sull'istruzione e sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale)*" e ai relativi decreti legislativi attuativi.

Attesa avvalorata dalle prese di posizione di molti attori istituzionali, della stessa Conferenza Stato Regioni e di tanti politici che hanno un ruolo importante nell'attuale Governo nazionale. Invece, l'azione del Governo appare indirizzata verso un neo centralismo statale che, da un lato, nega la stessa legge di riforma costituzionale e l'autonomia scolastica e, dall'altro, ridisegna un sistema educativo scuola-centrico, negando alla formazione professionale iniziale la dignità di percorso educativo. Una posizione vecchia che ci colloca fuori dal contesto europeo e rischia di aggravare la crisi del nostro sistema di istruzione.

La fase di transizione avrebbe richiesto un'azione meno ideologica e aperta al contributo di tutte le forze in campo. Invece, si alimentano contrapposizioni che esulano da un'analisi attenta dei contesti e delle proposte di cambiamento che si sono sviluppate, in continuità ed in evoluzione, con l'avvio della stagione riformista di Bassanini - Berlinguer - Treu. Stagione che è stata da sempre avversata dalle burocrazie sindacali e amministrative. Il cambiamento è visto come un pericolo e non come opportunità. Il mantenimento dei privilegi e delle rendite corporative vengono mascherate dietro posizioni ideologiche e di principio sul valore nazionale e pubblico dell'istruzione. Nella finanziaria e nei primi provvedimenti amministrativi di questo Governo c'è la negazione e la "cancellazione" di ogni spazio di autonomia, di flessibilità e di libertà educativa.

Con un intervento contrattuale, discutibile nella legittimità (può il contratto degli insegnanti statali abrogare una norma che riguarda tutto il sistema pubblico, anche la scuola paritaria?), si aboliscono il *tutor* e il *portfolio*.

Con provvedimenti amministrativi si formulano interpretazioni delle

leggi in vigore che negano, di fatto, alle famiglie la libertà di scelta educativa sancita dal regolamento sull'autonomia, si afferma che le indicazioni nazionali allegate ad una legge della Repubblica non hanno alcun valore e si ripristinano, anche nel primo ciclo, i vecchi programmi (quelli antecedenti la stessa riforma Berlinguer). In questo modo non si permette alle scuole di utilizzare gli spazi di flessibilità nell'organizzazione delle discipline, negando la personalizzazione dei piani di studio. La persona non rappresenta più la centralità del processo educativo. Lo stesso provvedimento che consente alle scuole di utilizzare il 20% del curriculum, rinviando l'attuazione della riforma, ripristina la sperimentazione dell'articolo 12 del regolamento riportando l'orologio al 1999: programmi e non obiettivi di apprendimento, niente attività opzionali a scelta degli studenti e delle famiglie. Un ritorno all'organizzazione burocratica delle cattedre e delle discipline, al primato dell'insegnamento sull'apprendimento. Le politiche del personale prevalgono sulle politiche per i giovani.

Si cancella, insomma, una stagione avviata nel 1997 che ha portato alla realizzazione di importanti esperienze evolutive del processo di integrazione delle politiche dell'istruzione, della formazione professionale iniziale e del lavoro. Esperienze che con la sperimentazione dei percorsi triennali, soprattutto nelle Regioni del Nord, hanno consentito alla formazione professionale e alle istituzioni scolastiche di ripensare i propri modelli organizzativi, superando l'autoreferenzialità dei sistemi. Una sperimentazione che, analizzando i dati di monitoraggio elaborati dall'ISFOL, ha dato risultati di grande interesse offrendo una speranza a migliaia di giovani. In alcune Regioni, come diremo in seguito, si sono raggiunti risultati di grande qualità determinando una consistente crescita della domanda.

La fase di transizione avrebbe dovuto condurre all'elaborazione e alla definizione dei contenuti del processo riformatore a partire da un approfondimento sulle competenze e sui ruoli fissati dal nuovo assetto costituzionale per i diversi livelli di governo, nazionale e regionale. Contenuti che sono definiti nel decreto legislativo 226/05 sul secondo ciclo, che sono stati concordati e condivisi in sede di Conferenza Stato Regioni e che vanno messi in relazione con le conclusioni della Sentenza della Corte Costituzionale del 13 gennaio 2004 n. 13. Le conclusioni della Consulta portano ad accelerare, da un lato, il processo di definizione dei principi fondamentali rispetto ai quali si potrà esercitare la competenza legislativa delle Regioni e, dall'altro, l'avvio di un'intensa azione di concertazione con il Ministero dell'Istruzione per una gestione condivisa della fase di transizione, al fine di definire il nuovo modello di governo del sistema di istruzione e formazione e per garantire uno sviluppo armonico del sistema educativo che ne garantisca il carattere unitario. L'assenza di questa riflessione comune e la negazione di fatto da parte governativa degli strumenti legislativi della riforma potrebbe accelerare l'azione legislativa di singole Regioni collocata al di fuori di un quadro di riferimento unitario e condiviso a livello nazionale. La Regione Lombardia ha già avviato il processo legislativo tutto interno al nuovo quadro costituzionale e al disegno delle leggi Biagi e Moratti mentre altre

Regioni pensano ad un sistema che nega questi presupposti. Nella legge finanziaria si sono avanzati, infatti, interventi di natura ordinamentale che riportano ad un disegno del sistema educativo antecedente alla stagione riformista del 1997 già citata. A prescindere dalla liceità o, quantomeno, opportunità di introdurre disposizioni ordinamentali nella legge finanziaria, le stesse rappresentano un vero e proprio arretramento culturale.

4. DALL'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE AL CENTRALISMO STATALE

Da un lato, il filo conduttore dell'azione legislativa e amministrativa della scorsa legislatura ha delineato un modello di governo delle politiche integrate tra istruzione, formazione e lavoro teso alla regolazione della domanda e dell'offerta, facendo giocare un ruolo attivo agli utenti, famiglie e giovani, e al sistema produttivo del territorio. Modello di governo che supera l'attuale struttura "adattiva" delle politiche pubbliche in campo educativo per pervenire ad un sistema "proattivo" capace di sostenere e anticipare le tendenze di crescita del sistema produttivo. Ed in questo senso si adattava al nuovo quadro istituzionale il complesso sistema dei servizi formativi, di orientamento e di transizione al lavoro per consentire alle Regioni di predisporre strumenti normativi di governo dei processi che potessero favorire il pieno sviluppo dell'organizzazione reticolare dei soggetti che a vario titolo partecipano alla realizzazione del sistema pubblico di istruzione, formazione e lavoro. Una direzione, quella prospettata dalle leggi 53 e 30 del 2003, che invita a porre molta attenzione alla domanda, sia dell'utenza (giovani e famiglie) sia del sistema produttivo e sociale. I "piani di studio personalizzati" e la "borsa lavoro" rappresentano questa inversione di tendenza: la persona viene messa al centro del processo formativo e di transizione al lavoro. Così come l'alternanza scuola lavoro e l'apprendistato pongono il sistema delle imprese nelle condizioni di diventare parte attiva dei processi formativi. L'analisi delle tendenze demografiche e dei flussi di mobilità e la determinazione dei fabbisogni formativi assumono, in questo senso, una visione diversa a seconda del disegno di rete che si realizzerà, incidendo sulle strutture organizzative e sulle politiche del mercato del lavoro. Si sono poste, in questo modo, le basi per una società attiva, in cui la persona è al centro dei processi sociali, esaltandone la responsabilità nei confronti del proprio progetto di vita e del benessere della comunità. Si tratta, quindi, di un modello istituzionale regolativo della domanda e dell'offerta teso a sviluppare politiche formative che sappiano rispondere sia alla domanda consolidata del sistema produttivo, sia allo sviluppo e al rilancio di settori industriali, sia ad anticipare le tendenze di sviluppo del sistema economico e sociale. Un modello anticipativo, che si basa su un ruolo proattivo del sistema formativo, capace di sostenere lo sviluppo e la creazione di nuovi ambiti di ricerca e sperimentazione.

Dall'altro, in contrapposizione a questo modello, il Governo presenta ipotesi che riportano tutto il processo formativo nell'ambito della scuola sta-

tale, focalizzandolo sull'esclusività dell'offerta scolastica, negando alle Regioni le competenze attribuite dalla riforma costituzionale del 2001 e dello stesso decreto legislativo 112/98. Nella legge finanziaria in discussione in Parlamento, tra le innumerevoli norme di carattere ordinamentale, viene introdotto il biennio unico-unitario e la riproposizione dell'obbligo scolastico fino al sedicesimo anno di età. Due proposte che riportano la formazione, dal 14° anno in poi, tutta all'interno del sistema scolastico statale e rappresentano un arretramento rispetto alla già fallimentare applicazione dell'obbligo formativo introdotto con la legge 144/99, riconducendo la formazione professionale alla funzione "addestrativa".

L'articolo 68 comma 1 della finanziaria prevede che:

L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'età di accesso al lavoro è conseguentemente elevata a sedici anni. L'adempimento dell'obbligo deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore... Nel rispetto degli obiettivi specifici dei predetti curricula, possono essere concordati tra il Ministero della pubblica istruzione e le singole Regioni percorsi e progetti che, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, siano in grado di prevenire e contrastare la dispersione e di favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione. Le strutture formative che concorrono alla realizzazione dei predetti percorsi e progetti devono essere inserite in un apposito elenco predisposto con decreto del Ministro della pubblica istruzione. L'innalzamento dell'obbligo di istruzione decorre dall'anno scolastico 2007-2008" (il corsivo è mio).

E il secondo comma dello stesso articolo chiude l'esperienza della sperimentazione dei percorsi triennali. Esso infatti afferma che *"Fino alla attuazione di quanto previsto dal comma precedente, proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226"*.

La formazione professionale è un'appendice residuale al sistema scolastico, utile a "contrastare la dispersione" e a recuperare gli "scarti" della scuola statale.

È evidente che, se la proposta inserita in finanziaria venisse approvata, dal prossimo anno scolastico 2007-2008 si concluderebbe l'esperienza della sperimentazione dei percorsi triennali. E ciò nonostante il Governo abbia fatto slittare la possibilità di modificare il D.lgs sul secondo ciclo. Lo stesso linguaggio utilizzato denota un arretramento culturale che prescinde dalla riforma della legge 53. Insomma, si ritorna alla centralità del disciplinamento e al modello della scuola liceale ereditata dal fascismo (*secondaria superiore*). Non a caso e strumentalmente non si fa mai cenno al *secondo ciclo* previsto dalla legge 53 e si usa alternativamente *primo ciclo* e *secondaria superiore*. Formulazione, quest'ultima, che da qualche decennio non veniva più utilizzata né nelle fonti legislative né nei provvedimenti amministrativi, preferendo la dizione *secondaria di secondo grado*, *secondo ciclo* e nella riforma Berlinguer *scuola secondaria*.

Si chiude l'esperienza della sperimentazione senza tenere conto dei risultati ottenuti in termini di efficacia rispetto agli esiti e di sviluppo di una effettiva integrazione delle politiche pubbliche in campo educativo.

La sperimentazione, inizialmente, è stata intesa come un laboratorio per la definizione di un nuovo modello di percorso e di offerta di istruzione e formazione, non legato alla semplice integrazione dell'esistente (istruzione da una parte e formazione professionale dall'altra), ma proteso a verificare la prospettiva aperta dalla riforma costituzionale. Prospettiva che, come ricordato, induce un ripensamento radicale del governo delle politiche pubbliche in campo educativo.

5. I RISULTATI DELLA SPERIMENTAZIONE DEI PERCORSI TRIENNALI

Il secondo rapporto di monitoraggio dei percorsi sperimentali, pubblicato dall'ISFOL nel giugno 2006, consente prime analisi comparative e di valutazione della sperimentazione e dei modelli utilizzati. Il rapporto individua quattro macro tipologie di percorsi che sono riconducibili a due modelli interpretativi.

Il primo, attivato principalmente in Lombardia, Liguria, Piemonte e Veneto, punta sull'integrazione dei sistemi, proteso a verificare l'ipotesi posta alla base della legge 53/03, che vede delinearci nei termini di un percorso culturale ed educativo l'offerta tradizionalmente collocata nei percorsi professionalizzanti direttamente finalizzati all'inserimento lavorativo.

Il secondo, attivato in modo esclusivo in Emilia Romagna, Campania, Toscana, Puglia, focalizza l'attenzione sull'"integrazione dei percorsi" di istruzione statale con moduli di formazione professionale. L'ipotesi, cioè, presentata nella legge finanziaria.

Le Regioni che, per proprie scelte politiche e per dimensioni delle azioni, più di altre hanno condizionato le due tipologie di sistema sono la Lombardia e il Veneto, da un lato, e l'Emilia Romagna, la Campania e la Toscana, dall'altro.

La Lombardia, in particolare, appare la Regione che più delle altre ha sviluppato un approccio nella logica della *governance*; approccio che ha favorito la creazione di reti di scuole e reti miste, fra scuole e altri soggetti istituzionali e sociali, sviluppando azioni volte al riconoscimento paritetico di soggetti pubblici e privati. Nel rapporto, infatti, il modello della Lombardia viene individuato come una tipologia specifica.

Il confronto, seppur limitato agli aspetti istituzionali, fornisce elementi di analisi dei diversi modelli che aiutano a comprendere l'efficacia delle azioni e delle metodologie proposte e ad indagare sull'efficacia delle diverse tipologie di percorso.

Una prima riflessione interessa la risposta della domanda dei giovani e delle famiglie alle due tipologie di offerta. A fronte di un consistente aumento delle iscrizioni nei percorsi sperimentali (da 25.000 a 72.000 unità), la domanda di *percorsi integrati* ha visto dal primo al secondo anno un au-

mento inferiore, e in alcuni casi una diminuzione di iscritti come in Toscana, a quello registrato nelle Regioni ove si realizzano i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale gestiti direttamente da Centri di formazione o, come in Lombardia, anche da Istituti scolastici.

Complessivamente i *percorsi integrati* hanno interessato il 34,5% dei giovani e quelli di istruzione e formazione professionale il 65,5%. Le Regioni Lombardia (29,6%), Veneto (12,8%) e Emilia Romagna (12%), da sole, coprono il 54,4% dell'offerta nazionale. Distribuzione a cui non corrisponde una equivalente assegnazione di risorse finanziarie, anche in considerazione del fatto che i *percorsi integrati* sono già finanziati quasi interamente dal sistema scolastico statale. La Lombardia riceve finanziamenti nazionali per 34,7 milioni annui e copre circa 21.000 allievi, la Campania riceve 20,6 milioni per 4.447 allievi, la Sicilia 30,5 milioni per 3.953 allievi, l'Emilia Romagna 7,9 milioni per 8.682 allievi.

Le regioni Liguria, Piemonte, Veneto e Emilia Romagna hanno fornito i dati sui flussi di studenti nei percorsi sperimentali dai quali emerge che le migliori *performance* sono stabilite dalle Regioni che realizzano i percorsi di Istruzione e formazione professionale. I dati riferiti all'a.f. 2003/04 di tre Regioni forniscono chiavi di lettura che smentiscono le ipotesi formulate nella finanziaria.

In Veneto, dei 3.965 iscritti nei percorsi sperimentali 3.455 (87%) sono risultati idonei e rimasti nel sistema, 3.386 hanno proseguito nella stessa tipologia di offerta, 57 hanno proseguito nella scuola e 12 in altri corsi di formazione professionale. Nella Regione Liguria, dei 490 iscritti ai percorsi di istruzione e formazione professionale 432 (88%) sono risultati idonei e hanno proseguito tutti nella stessa tipologia di percorso. In Emilia Romagna, dei 1.932 iscritti ai *percorsi integrati* 1.325 (70%) sono risultati idonei e di questi solo 944 (50%) rimangono nella stessa tipologia di offerta, 367 proseguono nella scuola e 14 in altri corsi di formazione professionale.

Nel Veneto e in Liguria si è registrato anche un significativo numero di inserimenti esterni nei percorsi sperimentali, 261 e 54 rispettivamente contro nessun inserimento nei percorsi sperimentali dell'Emilia Romagna. Dai dati rilevati dal Ministero dell'istruzione nella Regione Veneto risulta che il numero di passaggi da un sistema all'altro è equivalente. E questo rappresenta la vera "pari dignità" dei percorsi.

In Lombardia e in Veneto, inoltre, gli inserimenti al quarto anno degli istituti scolastici di qualificati nei percorsi sperimentali hanno dato ottimi risultati, in alcuni casi superiori a quelli degli alunni provenienti dagli istituti secondari stessi. Segno inequivocabile che non solo si tratta di percorsi professionali di notevole spessore culturale e professionale, ma che il *disciplinarismo* della scuola statale non è "superiore" agli altri modelli pedagogici e didattici. Anzi rappresenta un limite al pieno successo formativo.

L'Emilia Romagna ha condotto nei due anni un'azione di monitoraggio che consente un'analisi qualitativa che merita qualche riflessione. I dati sui respinti al primo anno pongono con molta evidenza la necessità di ripensare il modello dei *percorsi integrati* che non solo non appare risolvere i gravi

problemi sugli abbandoni ma parrebbe addirittura aggravarli. Il numero dei respinti al primo anno negli istituti coinvolti nella sperimentazione è, infatti, superiore rispetto a quello registrato nei percorsi tradizionali: 28,2% contro 25,6%. In caso di insuccesso il 54% degli studenti dei corsi tradizionali resta nell'Istituto, ripetendo l'anno, mentre solo il 12% degli studenti dei percorsi integrati si riscrive alla stessa tipologia di corsi e il 37% preferisce ripetere il corso tradizionale dello stesso istituto. Quasi nessuno dei respinti nei corsi tradizionali si iscrive nei *percorsi integrati* proposti dal medesimo istituto preferendo, piuttosto, cambiare scuola. Appare evidente che gli studenti non vedono sostanziali differenze tra il percorso scolastico integrato e quello tradizionale. Nel secondo anno di sperimentazione dei *percorsi integrati* a fronte di una modesta riduzione dei bocciati corrisponde un equivalente aumento dei promossi con debiti formativi (insufficienze gravi in più discipline).

Rimangono, pertanto, incomprensibili le motivazioni che portano a sostenere ancora questa ipotesi di organizzazione. Le sole giustificazioni che appaiono evidenti sono di tipo pre-ideologico.

Piuttosto che chiudere l'esperienza della sperimentazione, sarebbe stato più opportuno che l'azione di monitoraggio e di valutazione qualitativa si estendesse a tutte le Regioni, investendo anche il Servizio Nazionale di Valutazione e lo stesso ISFOL, al fine di ricercare le migliori soluzioni di implementazione del secondo ciclo e sfuggire da una discussione che rimane fossilizzata solo sui principi e sui contenitori.

6. L'ITALIA IN CONTROTENDENZA RISPETTO ALL'EUROPA. LE RECENTI RIFORME DI TRE PAESI EUROPEI: INGHILTERRA, FRANCIA E SPAGNA

Contrariamente a quanto sta avvenendo in Italia, i maggiori Paesi europei intraprendono politiche di riforma dei sistemi di istruzione che tendono a diversificare l'offerta formativa, orientando i giovani a scelte di percorsi professionalizzanti fin dai 13-14 anni di età. La sfida europea è quella di offrire ai giovani della nostra società percorsi di istruzione e formazione flessibili che consentano loro di proseguire nei livelli successivi di istruzione universitaria e di formazione tecnico professionale superiore. Una flessibilità che amplia e non riduce le occasioni dei giovani e dei gruppi più svantaggiati. Paesi come la Francia, l'Inghilterra e la Spagna hanno messo in discussione i loro sistemi educativi abbandonando il modello unitario fino al sedicesimo anno.

La riforma inglese del 2005 si basa su un documento elaborato da un Gruppo di lavoro coordinato da Mike Tomlinson: *Curriculum and qualification reform; Transforming the education system for 14-19 year olds*. Essa riorganizza i diplomi dell'istruzione secondaria superando la divisione tra apprendimenti di cultura generale e apprendimenti professionali, proponendo una differenziazione in indirizzi sin dal 14° anno, valorizzando la formazione professionale e inserendo l'apprendistato per il conseguimento dei di-

plomi. In estrema sintesi gli indirizzi professionali dovranno prevedere fin dal primo anno della secondaria (14° di età) materie professionalizzanti collegate al mondo del lavoro e delle professioni ed in stretta correlazione con i bisogni espressi dal territorio. In questo modo l'Inghilterra pensa di accrescere la percentuale di giovani che frequentano percorsi di istruzione e formazione dopo il sedicesimo anno. I risultati del biennio "comprensivo" (unitario) appaiono scarsi proprio per l'alta percentuale di giovani che non proseguono gli studi dopo l'assolvimento dell'obbligo (16° anno) e che non raggiungono neanche il primo livello di diploma. Solo il 51% dei giovani raggiunge il diploma a 16 anni e del restante 49% circa la metà non studia e ha difficoltà a trovare lavoro. L'insuccesso iniziale diventa insuccesso o esclusione nelle fasi successive di studio e di lavoro.

La riforma francese, in parte descritta nel quaderno CONFAP n. 1-2 2006, si muove nella stessa direzione di quella inglese. Si tende ad anticipare le scelte professionali dei giovani mettendo in discussione lo stesso *Collège unique* (equivalente della nostra scuola secondaria di primo grado) che interessa i ragazzi dagli 11 ai 15 anni di età. Nel *Collège* viene introdotta l'alternanza scuola lavoro e un percorso di orientamento che anticipa la scelta dei successivi percorsi di studio: generali o professionali di lunga durata, professionali di media e lunga durata, professionali brevi che preparano ad un immediato inserimento nel mondo del lavoro. I percorsi liceali saranno differenziati fin dal primo anno di liceo abbandonando la prima classe di *détermination*. La Francia ha dovuto affrontare i problemi di disagio sociale manifestato nella *Banlieue* che hanno messo a nudo l'inadeguatezza di un sistema scolastico centralista e burocratico. Un sistema che l'ex Ministro dell'educazione Claude Allègre ha definito un "Mammuth irriformabile".

La Spagna sta vivendo una situazione, per certi versi, analoga a quella italiana, avendo il Governo Zapatero modificato la riforma predisposta dal precedente Governo che, a sua volta, modificava la legge del 1992. Tuttavia, il tema della diversificazione dei percorsi e dell'anticipo delle scelte professionali dal 14° anno, previsto dal precedente Governo, non appare messo in discussione. Lo scontro è concentrato principalmente sul problema religioso. In Spagna, come in Inghilterra e in Francia, il biennio obbligatorio (14-16 anni) nel sistema scolastico secondario ha prodotto livelli elevati di dispersione e abbandoni. Un livello così alto che già dal 2002 il Governo spagnolo ha messo in piedi uno specifico modello di apprendistato teso a recuperare i giovani che avevano abbandonato la scuola. Si tratta di un modello che a seconda del percorso di studi seguito dai giovani prevede uno o due anni di alternanza scuola lavoro. È singolare constatare, inoltre, come il Governo Zapatero preveda l'istituzione di un *insegnante tutor* che coordini l'*équipe* pedagogica, soprattutto nei primi anni della secondaria obbligatoria (12-16 anni). Le proposte per la secondaria obbligatoria sottolineano la necessità di valorizzare la diversità degli alunni con un'offerta di programmi flessibili e diversificati e, a partire dal 3° anno (corrispondente al 14° anno di età), con una diversificazione curricolare basata su un modello che tenga

conto delle esigenze, delle attitudini e degli interessi degli alunni. A tratti sembra di leggere la riforma Moratti.

La sinistra italiana farebbe bene a prendere esempio da Zapatero e Blair anche per quanto riguarda il sistema educativo.

Riferimenti per approfondimenti sulle riforme nei tre Paesi si possono visitare i siti dei rispettivi Ministeri:

inglese

<http://www.dfes.gov.uk/index.shtml>

<http://www.dfes.gov.uk/14-19/index.cfm?sid=1>

<http://www.dfes.gov.uk/skillsstrategy/>

francese

<http://www.education.gouv.fr/>

<http://media.education.gouv.fr/file/99/8/1998.pdf>

<http://eduscol.education.fr/default.htm?sommairedethemes>

<http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PEEBC.htm>

<http://eduscol.education.fr/D0230/rapportannexe.pdf>

<http://eduscol.education.fr/D0230/syntheseVF.pdf>

spagnolo

<http://www.mec.es/>

http://www.mec.es/mecd/sistema_educativo/index.html

<http://www.boe.es/boe/dias/2006/05/04/pdfs/A17158-17207.pdf>

<http://www.mec.es/educa/sistema-educativo/logse/siseduc.html>