

Viaggio nelle Regioni. Il sistema della istruzione e formazione professionale in Lombardia

DARIO NICOLI¹

Parole chiave:
Sistema lombardo,
Accreditamento,
Qualità

1. LA NUOVA LEGGE

Il fattore più rilevante relativo alle politiche formative della Regione Lombardia è indubbiamente rappresentato dall'approvazione della legge regionale dal titolo "Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia" in data 27 luglio 2007.

Con questa legge la Regione Lombardia ha voluto esercitare le competenze legislative che la riforma del Titolo V della Costituzione ha posto in capo alle Regioni: potestà residuale in materia di istruzione e formazione professionale, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, e potestà concorrente in materia di istruzione nel rispetto delle norme generali, dei principi fondamentali, nonché dei livelli essenziali.

Se diversa è l'intensità dell'intervento legislativo regionale, che si comprime o espande a seconda delle diverse e puntuali competenze statali, centrale resta il focus sulla persona, nel proprio processo di crescita educativa, culturale e professionale, in rapporto ai diritti di cittadinanza attiva, all'inserimento sociale e nel mondo del lavoro.

La legge s'inserisce nella cornice unitaria del sistema educativo nazionale di istruzione e formazione, nel cui ambito delinea il *sistema unitario di istruzione e formazione professionale della Regione Lombardia*, secondo un

¹ Università Cattolica di Brescia.

asse di sviluppo che dalla formazione di secondo ciclo procede verso una formazione superiore di livello terziario e che comprende organicamente i segmenti della formazione continua e permanente, in un'ottica di educazione lungo tutto l'arco della vita.

In tal senso, il nuovo sistema di istruzione e formazione professionale ridefinisce l'intera gamma degli interventi e delle attività della formazione professionale tradizionale, superando, alla luce delle nuove competenze costituzionali, la precedente legge regionale n. 95 del 1980, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di semplificazione.

Con riferimento al secondo ciclo, il sistema regionale ha *pari dignità* rispetto alla scuola secondaria superiore e permette l'assolvimento del diritto dovere all'istruzione ed alla formazione, nonché dell'obbligo di istruzione previsto dal comma 622 dell'art. 1 della legge 296/2007.

L'offerta prevista a livello secondario porta innanzitutto a sistema i percorsi triennali sperimentali avviati nel 2002 a cui segue un quarto anno di diploma professionale. Dopo il quarto anno, il sistema prevede o un quinto anno, utile a sostenere l'esame di Stato richiesto per l'accesso all'Università, oppure un percorso di livello terziario di istruzione e formazione tecnica superiore della durata di uno, due o tre anni.

Sono inoltre previsti percorsi flessibili per rispondere in modo personalizzato ai diversi stili cognitivi e alle esigenze degli allievi e delle loro famiglie.

Con questa legge, la Lombardia si allinea ad un modello che in Europa è già realtà.

Il sistema lombardo, fortemente innovativo, è coerente con la "strategia di Lisbona" e con gli orientamenti comunitari, che sottolineano, da un lato, l'importanza della formazione tecnica e professionale per dare adeguata risposta alle sfide della società della conoscenza, dall'altro, la necessità di potenziare le opportunità della formazione lungo tutto l'arco della vita, consentendo un costante adeguamento delle competenze delle persone e dei lavoratori ai cambiamenti che coinvolgono le tecniche e l'organizzazione del lavoro, per una maggior competitività del sistema produttivo.

Attraverso il sistema di certificazione e di riconoscimento dei crediti formativi, in particolare, è assicurato a ciascuno il diritto a capitalizzare ogni forma di apprendimento, in termini di competenze, conoscenze e abilità, e a trasferirlo nei diversi sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro. La certificazione, riferita a standard nazionali e alle direttive e regolamenti comunitari, garantisce un'effettiva spendibilità delle competenze oltre l'ambito regionale ed a livello europeo. Superando così, di fatto, la logica solo formale del valore legale dei titoli.

I servizi di interesse generale del sistema di istruzione e formazione professionale sono erogati da una rete di soggetti pubblici e privati che assumono la denominazione di istituzioni formative.

Le istituzioni trasferite dallo Stato o dipendenti dalla Regione sono dotate di piena autonomia, anche finanziaria. La peculiarità di tale autonomia si sostanzia nella possibilità di assumere la titolarità del rapporto di lavoro

con il personale docente e non docente, attivando contestualmente modalità di selezione e valutazione.

L'accreditamento, la valutazione e l'attribuzione delle risorse costituiscono le leve fondamentali per lo sviluppo del sistema in termini di equità ed eccellenza, per una risposta concreta ai bisogni dell'utenza e del tessuto sociale ed economico.

Attraverso l'accreditamento, si definiscono i criteri e i requisiti per l'accesso e la permanenza nel sistema, nel rispetto degli standard nazionali ed in coerenza con le funzioni educative e di formazione professionale dei percorsi.

La valutazione, concepita e realizzata in termini di forte integrazione con il sistema del lavoro, attraverso l'affidamento al valutatore indipendente di cui alla L.R. 22/2006, è rivolta all'efficacia e all'efficienza del sistema educativo, anche per garantirne la rispondenza alle esigenze occupazionali e per offrire un'adeguata informazione ai fruitori dei servizi, a supporto della libertà di scelta.

Risulta così ribaltata la logica dell'attuale servizio scolastico, ancora fondato sulla centralità dell'offerta: nel sistema di istruzione e formazione professionale della Regione Lombardia si entra e si permane in forza della capacità di risposta alla domanda di servizi, così come espressa dagli utenti.

Il sistema come delineato dal legislatore regionale consente l'immediato esercizio delle funzioni costituzionalmente garantite alla Regione, e rappresenta un primo passo necessario nel processo di adeguamento all'ordinamento della Repubblica al Titolo V della Costituzione. La sua autonomia ne consente l'attuazione anche in assenza della definizione degli atti negoziali per il trasferimento ed in rapporto agli eventuali interventi legislativi nazionali.

Infatti, in attesa dell'avvio di un processo di trasferimento di risorse strumentali, umane e finanziarie, in fase di prima attuazione, l'organizzazione e amministrazione di tutto il sistema scolastico, a partire dalla programmazione territoriale dei servizi scolastici e formativi, possono essere esercitate tramite opportuni accordi con l'Ufficio Scolastico Regionale, garantendo così la continuità del funzionamento del servizio di istruzione, come auspicato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 13/2004.

Anche il trasferimento delle istituzioni scolastiche statali non condiziona l'avvio del nuovo sistema regionale. Il legislatore distingue infatti nettamente tra la tipologia dei nuovi percorsi formativi e la rete dei soggetti erogatori dei servizi di interesse generale: percorsi e servizi sono comunque garantiti dai soggetti accreditati dalla Regione e dalle scuole statali e paritarie che nella loro autonomia possono erogare l'offerta regionale.

2. I DATI

Il sistema lombardo di istruzione e formazione professionale comprende tre componenti: 1) il diritto dovere; 2) la formazione superiore; 3) la formazione continua e permanente.

Si propongono di seguito i dati relativi all'anno 2006-2007.

2.1. Diritto dovere

L'ambito del diritto dovere è il risultato della completa riorganizzazione dell'offerta formativa avvenuta con le sperimentazioni avviate nel 2002-03 e tuttora in fase di applicazione.

Si tratta di uno sforzo notevole che ha portato ad un impegno consistente, decisamente premiato dai giovani e dalle loro famiglie, visto il grande processo di espansione delle attività e degli iscritti. Il sistema infatti, come si può vedere dalla tabella seguente, procede con incrementi di iscritti pari ad oltre il 50% annuo. Se teniamo conto del fatto che i corsi sono tuttora contingentati per motivi finanziari e che non è stata compiuta una vera e propria campagna di orientamento circa tale offerta, risulta evidente come il potenziale di attrazione di questa tipologia formativa sia ancora notevolmente ampio.

Tav. 1 - *Classi e allievi nelle sperimentazione dei percorsi IFP (2002-2007)*

Anni	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
Classi	35	134	488	1.018	1.527
Allievi	620	2.269	9.732	20.564	30.392

Occorre ricordare che in Lombardia partecipano all'iniziativa sperimentale sia gli enti di formazione professionale, sia istituti tecnici e professionali, tutti con progetti completi e coerenti con il modello formativo di riferimento che garantisce unitarietà di sistema.

Inoltre, va ricordato che i percorsi formativi prevedono anche il quarto anno, nella logica della filiera formativa che procede verso l'alto con una progressione di azioni formative centrate preferibilmente su figure professionali polivalenti. In questo modo, i percorsi formativi triennali non terminano in un vicolo cieco, ed inoltre si crea una maggiore vicinanza tra la figura del qualificato e quella del tecnico professionale.

2.2. Formazione superiore

L'ambito della formazione superiore risulta composto da una vastità notevole di iniziative che, pur coinvolgendo un numero rilevante di utenti, non hanno ancora una valenza di sistema, obiettivo che si propone la nuova legge regionale. Le attività comprese nell'ambito della formazione superiore sono:

- corsi IFTS coerenti con l'impostazione comune condivisa a livello nazionale;
- corsi Master universitari e non universitari;
- corsi post qualifica e post diploma che vedono attività formative differenti sia per contenuto che per durata;
- attività svolte da scuole di alta formazione e di specializzazione connesse ai vari settori.

L'insieme di questi interventi è piuttosto consistente; solo la parte finanziata con il Fondo sociale europeo (tab. 2) coinvolge un numero di utenti pari a 202.643 persone collocate nella gran parte nelle università che trovano sede nel capoluogo regionale, quindi con una netta prevalenza del soggetto pubblico.

Gli organismi formativi coinvolti sono 583, con prevalenza dei soggetti privati, che quindi presentano un numero di utenti mediamente inferiore a quelli pubblici.

Tav. 2 - Operatori ed allievi della formazione superiore con finanziamento FSE (2005)

PROVINCE	OPERATORI		ALLIEVI	
	Totale pubblici	Totale privati	Pubblico	Privato
BG	17	29	14.981	2.736
BS	14	42	23.804	2.653
CO	4	14	4.242	1.593
CR	10	14	5.986	604
LC	2	11	1.445	507
LO	1	8	550	241
MI	80	227	103.519	11.907
MN	4	11	1.810	654
PV	12	18	5.420	780
SO	4	10	713	224
VA	16	35	13.197	5.077
Lombardia	164	419	175.667	26.976
	583		202.643	

Le questioni aperte circa la formazione superiore sono:

- la necessità di collocare l'offerta formativa preferenzialmente entro una struttura di filiera così da consentire percorsi verticali omogenei ai destinatari;
- la priorità da dare a figure professionali polivalenti e non eccessivamente specialistiche;
- la necessità dell'intesa preliminare con le imprese, così da garantire percorsi effettivamente finalizzati a necessità professionali reali e chiaramente identificate, e quindi la verifica circa la qualità dell'offerta fornita dai poli formativi di recente costituzione;
- le metodologie di apprendimento basate prevalentemente su compiti reali e progetti;
- la certificazione dei crediti nella prospettiva della formazione lungo tutto il corso della vita, ed il loro riconoscimento da parte dell'università.

2.3. Formazione continua e permanente

Anche la formazione continua e permanente è composta da una varietà notevole di iniziative che, pur riferendosi ad un numero rilevante di per-

sone, non delinea ancora un sistema di offerta dal carattere organico e continuativo.

L'ambito della formazione continua e permanente comprende varie iniziative:

- percorsi formativi di aggiornamento e perfezionamento "a catalogo" svolti dagli organismi formativi (es.: lingua inglese, informatica);
- percorsi di qualificazione e specializzazione per adulti (es.: operatori socio-sanitari);
- percorsi formativi connessi alle politiche attive del lavoro (riqualificazione e riconversione professionale) compresa la legge 236;
- azioni formative realizzate dalle imprese con contributo pubblico;
- attività formative realizzate nell'ambito delle leggi specifiche (es.: lavoratori interinali).

La tabella seguente presenta le attività formative svolte con finanziamento europeo. Non sono conteggiate le azioni realizzate nell'ambito degli accordi interprofessionali che riguardano le specifiche categorie e neppure la 236. Manca anche l'area più ampia, realizzata con la metodologia del catalogo da parte di organismi sia pubblici che privati.

Tav. 3 - Operatori ed allievi della formazione continua e permanente con finanziamento FSE (2005)

PROVINCE	OPERATORI		TOTALE MAX ALLIEVI	
	Totale pubblici	Totale privati	Pubblico	Privato
BG	1	7	800	188
BS	0	9		237
CO	0	4		44
CR	0	1		0
LC	0	1		0
MI	17	51	3.632	11.121
MN	0	2		0
PV	0	4		23
SO	2	0	770	
VA	1	4	80	45
Lombardia	21	83	5.282	11.658
	104		16.940	

Le questioni aperte relative alla formazione continua e permanente riguardano:

- la distinzione più chiara tra interventi di formazione continua, con riferimento a persone in costanza di rapporto di lavoro o in situazione critica che esprimono un bisogno formativo professionale, ed interventi di formazione permanente legati al diritto soggettivo alla formazione;
- il tema della certificazione delle acquisizioni sotto forma di competenze attraverso una metodologia omogenea centrata sul libretto formativo del cittadino;

- la questione riconoscimento dei crediti ai fini dell'acquisizione di un titolo di studio dell'istruzione, dell'istruzione e formazione professionale e universitario.

In sostanza, si pone il problema centrale di dare consistenza all'espressione "continua" e quindi di superare una dinamica frammentaria e rapsodica delle iniziative formative.

3. GLI OPERATORI ACCREDITATI

Uno dei punti più rilevanti da cui guardare il sistema formativo lombardo è quello relativo al processo di accreditamento. La prima fase aveva visto un numero esorbitante di accreditamenti, senza vincoli specifici per le varie macroaree.

Negli ultimi due anni vi è stata invece un'inversione di tendenza, con una maggiore selettività degli organismi.

Il quadro proposto dalla tabella seguente indica per il 2007 un totale di 962 sedi accreditate, di cui 248 per l'ambito del diritto-dovere. Un numero che è meno della metà di quanto rilevato per gli anni precedenti.

Tav. 4 - Operatori accreditati (2007)

Provincia	Pubblico/Privato	Formazione Continua	Formazione Superiore	Diritto Doveri Istruzione Formazione	Totale sedi operative accreditate
BG	Privato	7	29	21	57
BG	Pubblico	1	17	8	26
BS	Privato	9	43	22	74
BS	Pubblico	0	15	11	26
CO	Privato	4	14	16	34
CO	Pubblico	0	4	2	6
CR	Privato	1	14	8	23
CR	Pubblico	0	13	3	16
LC	Privato	1	11	9	21
LC	Pubblico	0	2	2	4
LO	Privato	0	8	4	12
LO	Pubblico	0	1	2	3
MI	Privato	51	231	63	346
MI	Pubblico	18	94	25	137
MN	Privato	2	11	6	19
MN	Pubblico	0	4	2	6
PV	Privato	4	19	14	37
PV	Pubblico	0	12	2	14
SO	Privato	0	10	3	13
SO	Pubblico	2	4	2	8
VA	Privato	4	35	14	53
VA	Pubblico	1	17	9	27
Lombardia		105	608	248	962

Rimane ancora da affrontare l'innovazione normativa prevista dal Decreto ministeriale emanato ai sensi della L. 27/12/06 n. 296, art. 1, comma

624 che propone numerosi importanti criteri per individuare specifiche istituzioni formative accreditate dalle Regioni perché reputate idonee a concorrere *all'assolvimento dell'obbligo di istruzione* attraverso lo svolgimento dei percorsi sperimentali triennali di istruzione e formazione professionale.

Inoltre, vi è la necessità di privilegiare strutture formative in grado di fornire un'offerta formativa basata sulla continuità e su una metodologia seria di certificazione delle competenze.

4. LA QUALITÀ DEL SISTEMA FORMATIVO

Lo studio di valutazione indipendente del periodo 2000-2006 ci consente di fornire un quadro più organico circa le dinamiche del sistema formativo dal punto di vista della qualità, ovvero dei maggiori indicatori relativi alla programmazione, all'integrazione delle politiche, all'efficacia ed all'efficienza.

Sulla base dell'applicazione del modello, il sistema formativo della Regione Lombardia si attesta su buoni livelli qualitativi.

Si rileva un'adeguata *rispondenza della programmazione ai fabbisogni del territorio*, determinata sia dalla coerenza dei piani annuali e triennali con POR e CDP, che dal significativo livello di dettaglio delle analisi contenute nei documenti.

Con riferimento all'*integrazione fra politiche, sistemi e tra livelli di governance* si evidenzia un buon grado di interazione fra la formazione professionale e le altre politiche attive del lavoro e dell'istruzione e una buona funzionalità degli strumenti di concertazione, grazie alla presenza di tavoli, gruppi di lavoro e comitati, attivi su una vasta gamma di tematiche. Una situazione più complessa emerge invece in relazione al livello di coordinamento tra Regione e Province. Se, da un lato, l'integrazione tra tutti i componenti del sistema è favorita, oltre che dal processo di compartecipazione alla predisposizione dei documenti di programmazione, dalla presenza di tavoli e strutture stabili di concertazione, dall'altro, emerge una sostanziale separazione istituzionale nella gestione degli interventi formativi. Le attività afferenti *l'Area 2 dell'offerta formativa – Diritto Doveri di Istruzione e Formazione e l'apprendistato extra-obbligo formativo* sono infatti gestite dalle Province e attivate attraverso dispositivi provinciali, mentre rimangono in capo alla Regione gli interventi a valere sul Fondo Sociale Europeo. Nonostante la funzionalità degli strumenti di concertazione e la co-partecipazione delle Province alla definizione dei documenti di programmazione e alla predisposizione di alcuni dispositivi, si rileva come tale separazione istituzionale delle competenze rischi di influire negativamente sull'unità e sulla coesione del sistema formativo. Nel corso della presente Programmazione sono però maturate esperienze di gestione integrata delle risorse del FSE che potrebbero favorire, anche in prospettiva futura, una maggiore integrazione dei livelli di *governance*.

L'efficacia dei sistemi di comunicazione appare elevata, favorita dal-

l'ampia gamma e dall'innovatività delle azioni informative e degli strumenti di diffusione, mentre *performance* più differenziate si rilevano con riferimento *all'efficacia dei sistemi di valutazione, monitoraggio e controllo*. Si evidenzia la presenza di un avanzato sistema di monitoraggio, che copre variabili di tipo finanziario, fisico e procedurale, raccoglie informazioni relative alle caratteristiche dei destinatari e consente un vasto numero di incroci e disaggregazioni. Nel processo di valutazione e selezione di progetti si riscontra invece la necessità di alcuni aggiustamenti migliorativi – in corso di realizzazione – finalizzati principalmente a favorire la sistematizzazione e la trasparenza delle procedure. Anche con riferimento ai sistemi e alle procedure di controllo, emerge la necessità di un miglioramento dell'efficacia. Alcune innovazioni migliorative sono già state introdotte, mentre sono previsti altri significativi aggiustamenti volti al rafforzamento del sistema.

In termini di *efficienza interna, attuativa e procedurale* si rilevano *performance* di assoluto rilievo, evidenziate dall'ottimo avanzamento finanziario, fisico e procedurale del Programma. Per quanto riguarda la *qualità dell'offerta formativa* emerge un'elevata capacità inclusiva del sistema, in grado di coinvolgere in misura significativa i soggetti "in condizione di disagio". Sufficientemente utilizzate appaiono anche le possibilità offerte dalla programmazione, sia con riferimento alle azioni di sistema che a quelle di accompagnamento, che offrono un'importante occasione per rafforzare l'efficacia delle azioni formative, soprattutto con riferimento a *target* di popolazione portatori di bisogni specifici.

L'analisi dei *risultati e degli impatti*, infine, evidenzia le *performance* complessivamente buone raggiunte dal programma. Maggiori risultati si riscontrano con riferimento al numero di destinatari coinvolti e, quindi, dei tassi di copertura rispetto alla popolazione potenziale, ma soddisfacenti appaiono anche gli esiti delle azioni in termini di inserimento occupazionale e formativo.

Questo quadro, sostanzialmente positivo, è precedente alla legge regionale; tali risultati sono quindi da considerare non sufficienti, poiché occorre dare consistenza di sistema all'intero comparto formativo a vantaggio degli utenti e con un impatto più organico sul contesto sociale ed economico regionale. In particolare, risulta necessario caratterizzare in modo nuovo il processo di presa in carico degli utenti e le acquisizioni degli stessi, ottenute in contesti formali, informali e non formali, e la loro certificazione in una prospettiva di formazione lungo tutto il corso della vita.