

Le trasformazioni del sistema di istruzione e formazione: breve rassegna della situazione in Lombardia

Parole chiave:

*Lisbona;
Riforma;
Titolo V;
Lombardia;
Poli*

MARINA DE VITO¹

1. IL QUADRO EUROPEO: VERSO IL 2010

In Europa i sistemi di istruzione hanno radici profonde e sono molto variegati in relazione alle diverse realtà culturali, istituzionali e giuridiche di ciascuna nazione. Ciò rende improponibile una loro omologazione, che, peraltro, non risulta essere un obiettivo dell'Unione Europea (UE), la quale predilige svolgere, anche in questa materia, un ruolo di indirizzo nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Nel 1976 i Ministri dell'istruzione decisero per la prima volta di istituire una rete di informazione, come base per comprendere meglio le politiche e le strutture educative presenti nei nove Paesi della Comunità europea di allora. Questa scelta rispecchiava il principio che il carattere particolare dei sistemi scolastici nei singoli Stati membri dovesse essere pienamente rispettato, migliorando invece l'interazione coordinata tra istruzione, formazione ed occupazione all'interno di ciascuna realtà nazionale. Eurydice, la rete europea di informazione sull'istruzione, è stata varata formalmente nel 1980. Da allora il confronto di idee e buone prassi sulla base di indagini fondate e di esperienze dirette è una componente centrale della cooperazione europea nel settore dell'istruzione.

¹ Direttore dell'Azienda speciale per la formazione "Zanardelli" della Provincia di Brescia ed esperta di sistemi formativi.

Tale approccio collaborativo si è concretizzato in vari modi: programmi multinazionali in materia d'istruzione, di formazione e di giovani; programmi di scambio, mobilità degli studi e opportunità di apprendimento all'estero; progetti innovativi di insegnamento e apprendimento; reti di competenze in campo accademico e professionale².

Ciò fino al momento in cui l'UE ha assunto un ruolo di governo più decisivo in riferimento a questioni centrali quali la definizione dei parametri di qualità e degli obiettivi futuri dei sistemi di istruzione e formazione.

Da questo momento l'istruzione diventa una delle preoccupazioni principali dei Governi di tutti i Paesi europei, proprio perché le strutture dei sistemi educativi variano in misura considerevole a seconda dei Paesi e l'UE diviene la sede ideale per lo scambio di idee e buone procedure, che aiuta i singoli sistemi a "mantenere una linea". L'UE non ha una politica educativa comune, il suo ruolo è invece quello di creare una reale cooperazione fra gli Stati membri, tutelando ogni Stato in materia di contenuti e di organizzazione dei propri sistemi d'istruzione e di formazione, pur in una prospettiva che mira ad una loro innovazione in direzione delle mete-chiave della coesione, della competitività, del contrasto delle dinamiche di esclusione sociale.

Questa dimensione europea non si sostituisce bensì completa l'azione dei vari Stati membri, affrontando la sfida che mira a preservare il meglio delle diverse esperienze educative europee, al fine di innalzare gli standard, rimuovere gli ostacoli alle opportunità di apprendimento e rispondere alle esigenze formative del XXI secolo. Infatti, nell'UE, vige il "principio di sussidiarietà", secondo cui ogni Stato membro assume la piena responsabilità dell'organizzazione dei propri sistemi d'istruzione e del contenuto dei programmi. In proposito si ricordano gli articoli 149 e 150 del Trattato Europeo³.

Nel campo dell'istruzione e della formazione, questa forma di cooperazione politica si è sviluppata soprattutto nel corso degli ultimi anni e in par-

² Gli scopi della rete sono: 1) mettere insieme e confrontare le migliori pratiche per arrivare alla costruzione di modelli di formazione da proporre alle altre scuole ed aziende dei diversi territori; 2) condividere la messa in comune di risorse professionali e tecnologiche a disposizione del territorio, utilizzando le strutture scolastiche come centri di servizio per il territorio, per le aziende, per gli studi professionali; 3) costruire modelli di collaborazione a partire da esperienze già realizzate da alcune realtà della costituenda rete; 4) attivare forme di collaborazione scuola-azienda per un'alternanza di scuola lavoro (*stage*, visite aziendali, conferenze nelle scuole).

³ Essi affermano: "La Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche" e la "Comunità attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale". Tratto da GU C 191 del 29.7.1992.

ticolare in seguito al Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000. Di fronte ai profondi mutamenti derivanti dalla mondializzazione e dalla società dell'informazione, l'UE ha annunciato a Lisbona il suo nuovo obiettivo strategico per il prossimo decennio: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

Sulla base di una proposta della Commissione europea e dei contributi degli Stati membri, il Consiglio ha adottato, il 12 febbraio 2001, la "*Relazione sugli obiettivi concreti futuri dei sistemi di istruzione e di formazione*". Si tratta del primo documento che delinea un approccio globale e coerente delle politiche nazionali nel settore dell'istruzione. Tale relazione è stata approvata nel marzo 2001 dal Consiglio europeo di Stoccolma, il quale ha richiesto la preparazione di un programma di lavoro dettagliato. Quest'ultimo è stato adottato il 14 febbraio 2002 ed è stato oggetto di una relazione congiunta della Commissione e del Consiglio europeo di Barcellona dei giorni 15 e 16 marzo 2002. Tre sono gli obiettivi cardine della suddetta relazione, verso i quali gli Stati uniti europei sono chiamati a mobilitare volontà e competenze, in un'ottica di profonda trasformazione del *know how* in campo: migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e di formazione; facilitare l'accesso di tutti all'istruzione e alla formazione; aprire l'istruzione e la formazione sul mondo.

1) *Migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e di formazione.*

L'istruzione e la formazione rappresentano uno strumento privilegiato di coesione sociale e culturale, nonché uno strumento economico considerevole, destinato a migliorare la competitività e il dinamismo dell'Europa. Si tratta di migliorare la qualità della formazione degli insegnanti e degli addetti alla formazione e di riservare uno sforzo particolare all'acquisizione delle competenze di base che devono essere attualizzate per poter rispondere alle esigenze di sviluppo della società della conoscenza.

Migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione e di formazione significa, inoltre, migliorare la corrispondenza fra le risorse e i bisogni, consentendo agli istituti scolastici di realizzare nuove *partnership* che possano aiutarli nello svolgimento del loro nuovo ruolo, più diversificato che in precedenza. Per quanto riguarda il primo obiettivo i risultati concreti da perseguire sono: a) garantire l'accesso per tutti gli istituti di istruzione e di formazione, a Internet e alle risorse multimediali; b) sorvegliare che tutti gli insegnanti interessati siano qualificati per quanto riguarda l'utilizzazione di tali tecnologie; c) aumentare ogni anno in maniera sostanziale l'investimento per abitante in risorse umane.

2) *Facilitare l'accesso di tutti all'istruzione e alla formazione*

Il modello sociale europeo di coesione sociale deve poter consentire a tutti i cittadini di accedere ai sistemi d'istruzione e di formazione formali e non formali, facilitando il passaggio da un settore d'istruzione ad

un altro (ad esempio dalla formazione professionale all'insegnamento superiore), dall'infanzia all'età matura. L'apertura dei sistemi d'istruzione e di formazione accompagnata da uno sforzo per rendere più invitanti tali sistemi, anche per adattarli ai bisogni dei diversi gruppi destinatari, può svolgere un ruolo importante per la promozione di una cittadinanza attiva, della parità di opportunità e della coesione sociale durevole. Nel quadro del secondo obiettivo, i risultati concreti da perseguire consistono nel ridurre della metà, entro il 2010, il numero di giovani da 18 a 24 anni che hanno terminato soltanto il primo ciclo dell'insegnamento secondario inferiore e che non continuano gli studi o l'attività di formazione.

3) *Aprire l'istruzione e la formazione sul mondo*

Questo obiettivo comprende, da una parte, la costruzione dello spazio europeo dell'istruzione e della formazione tramite la mobilità e l'insegnamento delle lingue straniere e, dall'altra, il potenziamento dei collegamenti con il mondo del lavoro, della ricerca e della società civile nel suo insieme. Per quanto riguarda il terzo obiettivo, i risultati concreti da perseguire sono: a) favorire la formazione dei capi di impresa e dei lavoratori autonomi; b) incoraggiare lo studio di due lingue dell'UE, diverse da quella materna o da quelle materne, per un periodo minimo di due anni consecutivi; c) favorire la mobilità degli studenti, degli insegnanti, degli addetti alla formazione e dei ricercatori.

Tale comunanza d'intenti, che rispecchia un crescente clima di innovazione e di maggiore cooperazione tra le istituzioni degli Stati membri, ha permesso di creare uno "spazio europeo dell'istruzione superiore" che, entro l'anno 2010, permetterà ai sistemi europei di diventare un "riferimento di qualità mondiale". Quale contributo a realizzare tale obiettivo, i Ministri della pubblica istruzione di 31 Paesi europei (Stati membri, Paesi candidati e Paesi SEE) hanno inoltre adottato il 30 novembre 2002 la "*Dichiarazione di Copenaghen*" destinata a promuovere la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale, mediante azioni concrete in merito a trasparenza, riconoscimento e qualità dell'istruzione e formazione professionale⁴.

Successivamente, nell'ambito di verifiche di fattibilità degli obiettivi che, ambiziosamente, i Paesi dell'UE si erano posti, è affiorata la consapevolezza che parte degli impegni che si auspicava di perseguire fossero troppo difficili da realizzare. La causa è derivata dalle avverse condizioni del ciclo economico che, minando la stabilità del sistema produttivo eu-

⁴ All'apertura della Conferenza di Copenaghen viene dichiarato: "Questa conferenza apre un varco fondamentale. Credo che abbiamo ora un'occasione unica per compiere progressi concreti. Un'occasione per fare della formazione professionale un contributo essenziale alla realizzazione degli auspici di Lisbona: fare dell'Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo. Un'occasione inoltre per rispondere concretamente e rapidamente ai bisogni effettivi dei cittadini. Bisogni che trarranno una più efficace soddisfazione dalla nostra determinazione a cooperare sul piano europeo".

ropeo, hanno condotto i Paesi membri a obiettivi più modesti ma senz'altro più realistici. Sul piano pratico essi sono finalizzati ad una serie di risultati concreti⁵, quali: a) un quadro unico per la trasparenza di competenze e qualifiche; b) un sistema di trasferimento di crediti per l'istruzione e la formazione professionale; c) dei principi qualitativi comuni in materia di istruzione e formazione professionale; d) dei principi comuni per la convalida dell'istruzione formale e informale; e) un orientamento professionale permanente.

2. IL PROCESSO DI RIFORMA E DI INNOVAZIONE IN ITALIA: PRINCIPI, OBIETTIVI, FASI LEGISLATIVE

La scuola italiana è da anni attraversata da processi di riforma che costituiscono un terreno privilegiato di riflessione per comprendere quali siano gli orizzonti di senso in cui ripensare l'offerta formativa futura. Tali processi di riforma si innestano in un ampio percorso che ha impegnato Governi di differente collocazione politica.

2.1. Prima fase

La prima fase è stata realizzata dal Governo dell'Ulivo, che ha operato dal 1996 al 2001 ha avviato un ampio processo di riforma, con la prospettiva di una trasformazione organica e complessiva dell'intero sistema formativo (scuola, formazione professionale, Università e formazione degli adulti).

La riforma era finalizzata alla costruzione di percorsi formativi più vicini a quelli degli altri Paesi europei, con un ampliamento della formazione (piena scolarità, riduzione della dispersione e degli abbandoni scolastici, diritto alla formazione fino 18 anni), la ricerca di un migliore rapporto tra scuola, formazione professionale e inserimento lavorativo attraverso la costruzione di un sistema formativo integrato; unita alla proposta di decentramento del governo della scuola, promuovendo autonomia e responsabilizzazione delle singole scuole, dei presidi e dei docenti.

Tra i provvedimenti realizzati è possibile citare:

- 1) *la riforma dell'esame di maturità* (1999);
- 2) *l'autonomia della scuola*⁶, il cui quadro generale viene definito attraverso il "Regolamento dell'autonomia"⁷, che prevede l'autonomia, appunto, delle singole istituzioni scolastiche (devono superare una certa dimensione, altrimenti si procede all'accorpamento di più scuole), relativamente alla didattica (introduzione moduli, percorsi individuali, debiti e riconoscimento crediti, metodologie e strumenti didattici, ...), all'orga-

⁵ La descrizione approfondita della declinazione di tali risultati è consultabile presso http://europa.eu.int/index_it.htm

⁶ Art. 21 della legge n. 59, 15 marzo 1997 (Bassanini).

⁷ Decreto P.R. n. 275, 8 marzo 1999.

nizzazione (orario, impiego docenti, calendario, ...), all'ambito della ricerca, della sperimentazione e dello sviluppo (progettazione formativa, innovazione dei metodi; sviluppo di nuovi metodi d'insegnamento e valutazione). La riforma dell'autonomia chiede, inoltre, ad ogni scuola di predisporre il POF (Piano Offerta Formativa) che definisce l'identità della scuola e l'offerta formativa agli utenti. Si possono costituire reti di scuole per il raggiungimento degli obiettivi e anche reti di connessione con il territorio (enti locali, realtà culturali sociali ed economiche, vedi art. 3 comma 4)⁸;

- 3) *uno Statuto delle studentesse e degli studenti, che è stato approvato nel 1998*;
- 4) *l'innalzamento dell'obbligo scolastico*⁹: in attesa della riforma complessiva dei cicli, dall'anno 1999/2000 si adempie all'obbligo frequentando il primo anno delle scuole secondarie superiori o comunque dopo aver frequentato 9 anni di scuola. Nell'ultimo anno dell'obbligo devono essere svolte attività di orientamento e sono possibili percorsi integrati con Centri di formazione professionale;
- 5) *l'obbligo di formazione*¹⁰: per potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani è progressivamente istituito l'obbligo di frequentare attività formative fino a 18 anni. L'obbligo può essere assolto: a) nel sistema di istruzione scolastica, b) nel sistema della formazione professionale, c) nell'apprendistato all'interno di un contesto di lavoro;
- 6) *il regolamento relativo all'autonomia didattica dell'Università*¹¹: si prevedono requisiti minimi per i singoli corsi di laurea, verificati all'accesso, ed eventuali attività formative aggiuntive per chi non li possiede. Ciò viene definito "sistema dei crediti";
- 7) *l'avvio dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del sistema formativo nel 1999*, con compiti di ricerca sistematica sul funzionamento e sui risultati del sistema formativo nel suo complesso;
- 8) *l'avvio della Scuola di specializzazione per insegnanti* (primo ciclo 1999/2000);
- 9) *il riordino dei cicli*¹², che prevedeva: tre anni di scuola dell'infanzia (non obbligatoria); sette anni di scuola di base, con esame di Stato finale e un'indicazione orientativa non vincolante al termine; cinque anni di scuola secondaria (liceo), articolata in area classico-umanistica, scientifica, tecnica e tecnologica, artistica e musicale; l'obbligo scolastico da sei a quindi-

⁸ Secondo L. BENADUSI e F. CONSOLI (a cura di), *La governance della scuola*, Il Mulino, Bologna, 2004) il tipo di realizzazione dell'autonomia scolastica è attualmente in fase di lento sviluppo, essendo ancora molti i vincoli imposti dal livello centrale dell'amministrazione scolastica. Sul piano delle innovazioni, però, un risultato già ottenuto è quello di aver introdotto una pluralità di modelli di *governance*: oltre allo "stato-valutatore", anche quello del "quasi-mercato" e quello della "rete-comunità".

⁹ Legge n. 9, 20 gennaio 1999, in GU 27 gennaio 1999, n. 21.

¹⁰ Art. 68 collegato alla finanziaria 1999, 11 maggio 1999.

¹¹ Decreto del Ministro Università 3 novembre 1999. Si veda in particolare art. 6: Requisiti di ammissione all'università.

¹² Legge 30/2000 del 10 febbraio 2000.

ci anni; l'obbligo formativo fino a 18 (collegato alla finanziaria 1999); l'integrazione dell'istruzione con la formazione professionale¹³;

- 10) *parità e diritto allo studio*¹⁴: il servizio scolastico nazionale prevede scuole statali e scuole paritarie private e degli enti locali. Le scuole non statali che richiedono la parità devono possedere alcuni requisiti (rispetto della Costituzione e degli ordinamenti vigenti, iscrizione per tutti gli studenti, inserimento handicappati, rispetto contratti nazionali di lavoro, ...).

Per garantire il diritto allo studio a tutti gli alunni lo Stato sostiene le famiglie mediante assegnazione di borse di studio. Sono previsti contributi per il mantenimento di scuole elementari parificate (scuole private presenti ad esempio in territori dove la scuola pubblica è assente) e di scuole materne.

2.2. Seconda fase

La seconda fase ha inizio con il nuovo Governo del Polo nell'anno 2001, durante il quale il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) ricomponde di nuovo in un unico Ministero le competenze della scuola e dell'università e, sulla base degli orientamenti espressi nel periodo elettorale, il nuovo Ministro, Letizia Moratti, si attiva inizialmente in tre direzioni: avvio rapido del nuovo anno scolastico e ridefinizione di alcune procedure per la gestione del personale docente; blocco della riforma dei cicli approvata dal parlamento italiano nel febbraio 2000; mantenimento delle prospettive di riforma dell'Università.

In generale, gli orientamenti del Ministro si richiamano ai principi della sussidiarietà, dell'autonomia e della flessibilità organizzativa, del liberismo.

Il quadro complessivo del sistema di istruzione-formazione risulta ancora oggi in forte trasformazione.

Principali ambiti di mutamento nella legislatura governata dalla Casa della Libertà sono stati i seguenti:

- 1) *La riforma dell'art. 117 della Costituzione*. La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 amplia le competenze delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale. Allo Stato resta la competenza esclusiva delle norme generali sull'istruzione.
- 2) *Le nuove disposizioni in materia di organizzazione del personale docente e problemi relativi al loro finanziamento* (orario di lavoro, supplenze, aggiornamento...) sono contenute nelle leggi finanziarie 2002 e 2003.

¹³ Il Programma quinquennale di progressiva attuazione della legge 30/2000 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 novembre 2000 e approvato con Risoluzioni della Camera e del Senato nel dicembre 2000. Con il settembre 2001 doveva avviarsi la riforma nei primi due anni della scuola di base. Nella secondaria l'avvio della riforma era previsto per il settembre 2002. Nuovi curricula per la scuola di base sono stati proposti nel febbraio 2001 (lavori di una commissione di esperti e schema di decreto interministeriale).

¹⁴ Legge 62/2000 del 10 marzo 2000.

- 3) *La riforma dell'esame di maturità.* Il comma 7 dell'art. 15 della finanziaria 2001 che prevede per gli esami di maturità commissioni composte dai docenti della classe del candidato e presiedute per ogni sede di esame da un docente o dirigente esterno nominato dal dirigente regionale competente.
- 4) *La riforma degli organi di governo delle istituzioni scolastiche.* Sono stati modificati gli organi territoriali regionali e provinciali (il Provveditorato diventa CSA, Centro Servizi Amministrativi).
- 5) *La revisione del servizio nazionale di valutazione del sistema formativo.* L'orientamento è verso un servizio autonomo e indipendente dal Ministero.
- 6) *La costruzione di un codice deontologico del personale docente.* È stata istituita una Commissione di studio per definire principi e norme etiche per la professione docente.
- 7) *L'applicazione della Legge 62/2000* per la parità scolastica e le disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione. È stata nominata una Commissione per stabilire le procedure di attuazione.
- 8) *La riforma dei cicli.* Il Ministro Moratti nel luglio 2001 ha nominato un Gruppo ristretto di lavoro (GRL) per una riflessione complessiva sul sistema formativo, una rivisitazione del piano di attuazione della riforma previsto dal precedente Governo ed eventuali modifiche della legge 30/2000 (legge "Berlinguer"). Il GRL ha prodotto un "Rapporto finale" (presentato il 28 novembre 2001) che trasforma in maniera sostanziale la legge Berlinguer. La proposta è stata sottoposta agli "Stati generali dell'istruzione" del dicembre 2001 e si è tradotta in una Legge delega al Governo (L. 53/03, approvata definitivamente nel marzo 2003) che si richiama ad alcuni orientamenti:
 - a) l'educazione è un diritto per almeno 12 anni;
 - b) la fruizione dell'offerta di istruzione e formazione costituisce un diritto/dovere legislativamente sanzionato; dal quindicesimo anno di età si possono frequentare corsi in alternanza;
 - c) il sistema educativo deve favorire la crescita e valorizzazione della natura umana, l'inserimento nella vita sociale e nel lavoro, la formazione spirituale e morale, lo sviluppo della coscienza storica e l'appartenenza alla comunità locale, nazionale e alla civiltà europea. Obiettivi realizzati in cooperazione con la famiglia, in coerenza con il principio di autonomia delle scuole e nel rispetto della Costituzione;
 - d) il sistema educativo di istruzione e formazione si articola nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo formato dalla scuola primaria e scuola secondaria di primo grado e da un secondo ciclo formato dal sistema dei licei e da quello dell'istruzione e formazione professionale;
 - e) la flessibilità orizzontale e verticale deve caratterizzare tutti i percorsi e tutte le strutture;
 - f) viene potenziata la formazione professionale sia a tempo pieno che in alternanza.

Con l'anno scolastico 2002-2003 prende avvio una sperimentazione controllata nelle scuole dell'infanzia e nelle elementari, in relazione al mutamento delle età di accesso, e una sperimentazione per l'apprendimento della seconda lingua e l'informatica.

Il 19 giugno 2003 lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali siglano l'Accordo-quadro per la realizzazione, dall'anno scolastico 2003/2004, di percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale caratterizzati da: durata almeno triennale, discipline ed attività attinenti sia alla cultura generale sia alle aree professionali, qualifiche professionali riconosciute a livello nazionale e corrispondenti almeno al secondo livello europeo. Nell'ambito dell'Accordo-quadro possono essere ricondotti anche i progetti pilota avviati nell'anno 2002/2003 sulla base di singole intese tra il MIUR e il Ministero del Lavoro e le Regioni Lombardia, Piemonte, Veneto, Lazio e Puglia¹⁵.

In questo modo, il nostro Paese ha avviato il processo di costruzione di un forte sistema di istruzione e formazione professionale, che l'UE considera una priorità per il suo sviluppo sociale ed economico nel quadro degli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Lisbona per il 2010.

3. I QUATTRO FONDAMENTI DEL DISEGNO DI RIFORMA

Il primo fondamento da richiamare è che la Riforma pone al centro del sistema educativo le persone¹⁶: studenti, genitori, docenti. L'educazione ha come principale finalità la crescita delle persone. La prima e più importante forma di collaborazione tra famiglia e scuola è richiamata nelle primissime righe della Legge 53/2003, vale a dire il "rispetto delle scelte educative della famiglia, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori". La riforma scolastica, ponendo al centro la persona, prevede numerose possibilità di personalizzazione del percorso formativo, a livello sia strutturale (età di ingresso, ad esempio), sia di modalità di apprendimento (nel secondo ciclo), sia infine di contenuti (nelle quote opzionali facoltative)¹⁷.

Per dare corpo all'idea di collaborazione scuola-famiglia, le scelte ed i percorsi svolti verranno raccolti nel *portfolio* delle competenze di ogni ragazzo. Il *portfolio* delle competenze individuali comprende una sezione dedicata alla valutazione e un'altra riservata all'orientamento. La prima è redatta sulla base degli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni e il

¹⁵ Fonte: MIUR - Uffici scolastici regionali, Nell'anno scolastico 2004/2005 funzionano 3.448 percorsi, frequentati da 62.695 allievi e regioni con il maggior numero di iscritti sono: il Veneto (9.216) e la Lombardia (7.341), seguite dalla Campania. Rispetto alla prima applicazione dell'Accordo-quadro (triennio 2003-2006), i dati rilevati dagli Uffici scolastici regionali e dall'ISFOL evidenziano un incremento del 59% degli allievi e del 52% dei percorsi.

¹⁶ Art. 1, Legge 53/2003: "favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno".

¹⁷ Per una descrizione dettagliata del disegno di Riforma si rimanda a: LODIGIANI R. e I. PAIS, *La trasformazione a livello normativo e organizzativo del sistema di istruzione e formazione professionale*, in E. BESOZZI - M. COLOMBO (a cura di), *Percorsi dei giovani stranieri tra scuola e formazione professionale in Lombardia. Rapporto 2005*, Fondazione ISMU, Milano 2006.

riconoscimento dei crediti e debiti formativi. La seconda si intreccia con la prima per far scoprire allo studente le proprie capacità potenziali.

Il secondo aspetto che la Riforma ci richiede di curare è quello del disagio giovanile: l'idea di fondo è che gli insuccessi potrebbero essere efficacemente prevenuti se i ragazzi si trovassero di fronte un'offerta formativa capace di valorizzare le attitudini e gli interessi di ciascuno di loro. Purtroppo, secondo alcuni il fenomeno di progressiva "licealizzazione"¹⁸ che ha interessato negli ultimi 10 anni tutti i percorsi di scuola secondaria ha contribuito ad aumentare i tassi di insuccesso e di abbandono. Pertanto, innalzare l'obbligo scolastico senza prevedere contestualmente una reale diversificazione dei percorsi non è stata la soluzione più efficace.

Per questo la Legge 53/2003 prevede il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione fino ai 18 anni, ma prevede altresì che tale diritto-dovere possa essere assolto anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale e in alternanza scuola-lavoro. Così, la formazione professionale e le Regioni, entrano in forma organica (e non marginale) nel sistema educativo nazionale, come credibile e appetibile alternativa agli studi liceali. Tale scenario è stato, però, teatro di continui cambiamenti: da una parte si è cercato di avvalorare la tesi che la formazione professionale doveva costituirsi come un percorso "più breve" per l'avviamento al lavoro e meno "scolastico", ossia articolato sulla rilevanza delle attività pratiche ed operative; dall'altra la presenza di diffusi fenomeni di espulsione di lavoratori dal mercato del lavoro, di crisi strutturali a livello di settori e comparti, il rischio di marginalità occupazionale e sociale, ha condotto ad una significativa domanda di profili tecnici con livelli di conoscenze e di competenze elevati e di professionalità alte o medio alte, rivalutando, quindi, il rinnovamento e l'innalzamento del ruolo della formazione professionale.

Il terzo fondamento della riforma è la differenziazione dei percorsi formativi. La legge 53/2003 introduce nel secondo ciclo della scuola secondaria due percorsi: il sistema dei licei (quinquennale) e il sistema della formazione professionale (quadriennale, da estendere a cinque anni per proseguire gli studi in ambito universitario). Dai quindici anni di età, entrambi i binari possono essere completati utilizzando il sistema duale di alternanza scuola-lavoro, con una modalità formativa ispirata al modello tedesco, spesso indicato come esempio di efficace transizione dalla scuola al lavoro. Il sistema duale, considerando il mondo del lavoro come luogo di formazione complementare alla scuola, si fonda sulla proposta di percorsi formativi gestiti in parte in maniera "canonica", ossia in aula, in parte attraverso una formazione pratica sul luogo di lavoro. Ciò assicura una preparazione funzionale ed adeguata alle richieste del mercato e consente di ridurre ai

¹⁸ Da R. Drago, Le sfide didattiche dei nuovi ordinamenti della secondaria italiana, il "doppio canale" di istruzione e formazione: chiarimenti preliminari "la licealizzazione consiste in una iniezione di materie e saperi di tipo astratto, letterario, linguistico e genericamente 'culturale' nel corpo di curricoli a prevalenza operativa, centrati sui laboratori e finalizzati all'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro e delle professioni".

minimi termini il numero di abbandoni scolastici, offrendo, ai ragazzi scarsamente motivati allo studio dei percorsi professionalizzanti. In principio, i due binari hanno pari dignità e sono previste ed organizzate le cosiddette “passerelle” che consentono di trasferirsi dall’uno all’altro nei due sensi. La legge prevede che la scelta del binario avvenga alla fine della scuola media inferiore, a 14 anni, preceduta da una attività obbligatoria di orientamento. Si tratta di una struttura non troppo dissimile dall’attuale e che inverte la tendenza messa in moto dalla Legge n. 30 del 2000, o Legge De Mauro, che prevedeva invece soltanto un binario (i licei), anche se differenziato al suo interno in aree disciplinari diverse, con l’espletamento dell’obbligo esclusivamente in questa filiera formativa.

La presenza di due binari non è certo una particolarità italiana. Se classifichiamo gli ordinamenti scolastici a seconda del grado di differenziazione in binari e del grado di standardizzazione dei *curricula*, otteniamo un panorama variegato (vedi tabella)¹⁹.

Tabella: *Rapporto tra differenziazione e standardizzazione nelle scuole europee*

	Differenziazione elevata	Differenziazione media	Differenziazione bassa
Standardizzazione elevata	Germania; Olanda	Francia; Italia	Inghilterra; Giappone
Standardizzazione media		Spagna	
Standardizzazione bassa			Stati Uniti

Il fatto che i principali Paesi sviluppati siano caratterizzati da gradi diversi di differenziazione dei sistemi scolastici suggerisce che non vi sia una relazione stringente tra stratificazione del sistema educativo e benessere economico. Per argomentare a favore di un sistema stratificato occorre prendere in considerazione due elementi: la specializzazione dei *curricula* e la presenza di un moltiplicatore sociale (*peer effect*).

- 1) Per quanto riguarda la maggiore specializzazione si può affermare che una certa divisione dei *curricula* genera specializzazione e migliora l’efficacia dell’insegnamento. Tuttavia, se la specializzazione è eccessiva, si corre il rischio di produrre, soprattutto nel binario della formazione professionale, competenze professionali che diventano rapidamente obsolete e difficilmente spendibili lungo l’arco della vita lavorativa. Pertanto, se il sistema tende a specializzare troppo precocemente, il risultato atteso sul mercato del lavoro è una scarsa capacità di adattamento a nuove competenze e una conseguente tendenza alla diminuzione della mobilità lavorativa. Infatti, nei principali Paesi europei, non solo gli stu-

¹⁹ Tabella tratta da Damian F. Hannan (ESRI), David Raffe (University of Edinburgh) and Emer Smyth (ESRI), *Cross – National Research on School and Work Transitions: an Analytical Framework*. This paper was commissioned by the OECD Secretariat to provide background for the Transition 1996.

denti tendono a iscriversi a binari generalisti, ma avviene anche che nei binari specialistici (*vocational*) i *curricula* diventano più generalisti, un fenomeno etichettato come “*academic drift*”²⁰. Questa prima riflessione porta a valutare negativamente la stratificazione del sistema scolastico²¹. Inoltre il meccanismo di allocazione degli studenti ai binari può generare costi notevoli, soprattutto se avviene in età precoce, quando né la famiglia né lo studente hanno ancora sviluppato una percezione adeguata delle capacità e delle vocazioni individuali. Un efficace orientamento e un sistema di “passerelle” tra un binario e l’altro possono in parte risolvere il problema.

- 2) Per quanto riguarda il moltiplicatore sociale, argomento a favore dei binari separati, si può sostenere che la divisione genera una miglior allocazione dei talenti e determina la possibilità di formare classi più omogenee per vocazioni e abilità. Pertanto, la differenziazione dei percorsi può generare un guadagno di efficienza in ciascuno dei due percorsi, considerando che il rendimento scolastico individuale dipende anche dalle caratteristiche della classe che si frequenta (il cosiddetto *peer effect*). Tuttavia l’evidenza empirica, relativa soprattutto alle esperienze di “*tracking*”²² delle scuole secondarie americane, ci consente di dire con sufficiente certezza che i risultati scolastici complessivi sono migliori mescolando tra di loro studenti con talenti e abilità diverse, per effetto della più elevata motivazione che si nasconde nei gruppi eterogenei. Inoltre, non si possono trascurare questioni di equità: è difficile negare che l’allocazione degli individui ai diversi binari della formazione sia legata al contesto familiare e sociale, cosa che crea pericolosi meccanismi di riproduzione sociale. Negli anni Sessanta, è stata proprio la consapevolezza che i figli delle famiglie meno abbienti finivano sistematicamente nel binario “*vocational*” che ha spinto l’Italia e l’Inghilterra a riformare la scuola media inferiore, istituendo la scuola media unica nel 1962. Resta da vedere però se la soluzione ai problemi di equità debba essere nel disegno della scuola secondaria superiore. Alcuni economisti, tra loro il premio Nobel James Heckman, sostengono che le differenze indotte dal *background* familiare vanno compensate prima possibile, addirittura all’inizio della vita scolare²³.

²⁰ MOSCATI R., *La riforma dell’università italiana nell’Europa della conoscenza*, Seminario AIS-ELO, Bari, 30 Ottobre 2000.

²¹ Si potrebbe obiettare, però, che in alcune aree del Paese, ad esempio il Nord Est, la struttura produttiva regionale fortemente ancorata a settori economici tradizionali richiede competenze tecniche e professionali specifiche, spesso scarsamente disponibili nel mercato locale del lavoro. Per colmare questa scarsità relativa e rendere più remunerativo l’investimento in istruzione, sarebbe perciò preferibile una precoce specializzazione.

²² “*Tracking*” significa letteralmente “seguire le orme”, in ambito pedagogico si riferisce a quella strategia didattica a “mediazione sociale” che si propone di aumentare l’apprendimento degli attori attraverso la creazione di un gruppo eterogeneo, in termini di provenienze sociali, di livello di competenza, di doti fisiche e di sesso.

²³ Il *background* familiare, ossia il grado di istruzione dei genitori e la loro appartenenza socio-economica, è un fattore esogeno al percorso scolastico, che deve influire il meno possi-

Il principio dell'uguaglianza di fronte all'istruzione trova spazio tanto nelle ideologie politiche di stampo social-democratico quanto in quelle di ispirazione liberale. In particolare, la convinzione secondo cui la democratizzazione degli accessi al sistema formativo dovrebbe rappresentare il veicolo principale per dare vita a una società fluida e aperta, nella quale i destini materiali e immateriali dei singoli sono decisi dalle loro capacità e dalle loro competenze, indipendentemente dalle rispettive origini e appartenenze sociali, deriva principalmente dalle ideologie liberali. Appartiene, invece, all'ideologia social-democratica l'idea che vadano rimossi tutti gli ostacoli nell'accesso ai servizi sociali e vadano istituite politiche di "discriminazione positiva" nei confronti dei cittadini svantaggiati per poter realizzare l'uguaglianza di risultati²⁴.

La legge Moratti non parla di uguaglianza nelle *chance* di istruzione, bensì di "pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali"²⁵. Questa dizione preclude l'adozione di serie misure atte a garantire che soggetti di diversa origine sociale godano di identiche possibilità formali di raggiungere i titoli di studio superiori e universitari.

Il quarto principio introdotto dalla riforma fa riferimento al concetto di "parità" che si declina nella possibilità per ogni nucleo familiare di scegliere il percorso formativo che si ritiene più appropriato alle aspettative ed alle peculiarità dei propri figli, indipendentemente dalla categoria (pubblica o privata) dell'istituzione scolastico-formativa che lo propone. Il valore che anima tale fondamento assurge ad una democratizzazione degli accessi alle offerte di formazione, a prescindere dall'estrazione socio-economica propria di ogni famiglia.

Si è posta, dunque, particolare enfasi sull'idea che le famiglie debbano poter scegliere liberamente la scuola che preferiscono per i loro figli, non statale o statale, attraverso l'introduzione del cosiddetto "buono scuola". Questi programmi, già in vigore in Lombardia dal 2000 e in Veneto dal 2002, possono essere ampliati ed estesi anche ad altre Regioni. Chi sostiene il "buono scuola"²⁶ ritiene che esso potrebbe migliorare il rendimento scolastico orientando una parte degli studenti verso la scuola non statale (più costosa, e quindi, presumibilmente, più efficace nella formazione) e aumentando la concorrenza tra scuole, la quale aumenterebbe l'efficienza e la qua-

bile sul rendimento scolastico dell'alunno, il successo individuale infatti è considerato fattore acquisitivo, poiché generato dai livelli di impegno e responsabilità, di applicazione e prestazione attribuibili unicamente al soggetto.

²⁴ BESOZZI E., *Società, cultura, educazione*, Carocci, Firenze 2006.

²⁵ Legge 53/03, art. 2, comma a.

²⁶ La Giunta di centro-destra della Regione Piemonte ha approvato la legge regionale n. 10, giugno 2003, che introduce nelle scuole piemontesi il "buono scuola". L'iniziativa è stata presentata dal Presidente della Regione Ghigo e dall'Assessore all'Istruzione Leo come un aiuto economico alle famiglie degli studenti piemontesi che frequentano le scuole pubbliche o quelle private paritarie, al fine di garantire la cosiddetta "libera scelta educativa" tra scuola pubblica e scuola privata. A questo scopo ha stanziato 18 milioni di euro. Nelle dichiarazioni ufficiali dei sostenitori della legge è stato aggiunto che la misura è rivolta in particolare alle famiglie a basso reddito e che ne possono beneficiare anche gli studenti delle scuole statali.

lità complessiva del sistema costringendo anche le scuole statali a migliorare i propri standard. Infine, la libertà di scelta potrebbe favorire l'aggregazione degli studenti in ambienti più omogenei (dal punto di vista sociale, economico, di *background* familiare, ecc.). Chi invece si oppone a questo dispositivo sostiene che il "buono scuola" serva a pagare solamente le rette della scuola privata e che ne possono beneficiare anche le famiglie ricche²⁷.

Il dibattito tra proponenti e oppositori del buono scuola è pervaso da elementi ideologici, soprattutto perché la maggior parte delle scuole non statali hanno spiccato orientamento religioso. Di fatto bisogna anche tenere conto delle esperienze degli altri Paesi e dei risultati effettivamente conseguiti dai buoni scuola.

Helen Ladd²⁸ prende in esame una ventina di studi sull'efficacia dei "buoni scuola" negli Stati Uniti, in Cile e in Nuova Zelanda. Mentre negli Stati Uniti i "buoni" sono stati sperimentati in poche città (Cleveland, Milwaukee, New York, Washington, alcuni distretti della Florida) e anche all'interno di queste città coprono una minoranza di alunni, in Cile e Nuova Zelanda il "buono scuola" è universale (da venti anni in Cile e dieci in Nuova Zelanda). In sostanza, si tratta di sussidi a scuole, statali o non statali, sulla base dell'iscrizione degli alunni. La conclusione dello studio è che negli Stati Uniti l'uso dei "buoni scuola" non ha prodotto miglioramenti significativi nella qualità degli studenti. Ciò è tanto più significativo, in quanto la ripartizione dei "buoni" in alcune città (New York, Washington) è stata determinata per sorteggio, consentendo quindi al ricercatore di verificare l'efficacia del "buono" senza timore che il gruppo di coloro che ne ha diritto abbia caratteristiche diverse (in termini di reddito, *background* familiare, orientamento religioso o altro) di chi invece non ne usufruisce. Molti studi documentano che il "buono scuola" e la maggiore libertà di scelta, di fatto, incentivano la tendenza dei genitori a scegliere la scuola sulla base delle caratteristiche degli studenti che la frequentano: ciò li espone più al *peer effect* che non ai benefici dell'eterogeneità del gruppo di apprendimento. Il *peer effect*, lo ricordiamo, può facilitare il rendimento scolastico dei gruppi omogenei di livello socio-economico elevato, ma danneggia il rendimento nelle scuole "difficili", cioè con alunni che pro-

²⁷ Nella Regione Piemonte il "buono scuola" è destinato a rimborsare esclusivamente le spese di iscrizione, di funzionamento e di gestione ordinaria della scuola, cioè le spese che compongono la retta scolastica negli istituti privati. Sono escluse dalla lista delle spese rimborsabili tutti i costi relativi a libri di testo, servizi di mensa, spese di trasporto e sussidi e materiali didattici. Sono altresì escluse le spese sostenute per viaggi di istruzione, attività di arricchimento formativo, attività integrative ed extracurricolari. In sostanza, sono escluse dal rimborso tutte le spese, salvo le tasse di iscrizione, sostenute dalle famiglie che mandano i propri figli alle scuole pubbliche. Inoltre, prevedono di erogare i "buoni scuola" anche alle famiglie con un elevato reddito. Il contributo regionale varia, infatti, in ragione del livello di reddito: è pari al 75% della spesa scolastica ammissibile per le famiglie della prima fascia, al 70% per quelle della seconda fascia, al 60% per quelle della terza fascia e del 50% per quelle della quarta fascia (1^a fascia minore o uguale a 7.600 euro, 2^a fascia tra 7.601 e 10.000 euro, 3^a fascia tra 10.001 e 20.000 euro e 4^a tra 20.001 e 30.400 euro).

²⁸ LADD H.F., *School Vouchers: A Critical View*, in "Journal of Economic Perspectives, American Economic Association" 16 (2002) 4, 3-24.

vengono da famiglie povere e da minoranze, gruppi sociali che partono già svantaggiati. Quanto all'argomento principale di chi sostiene il "buono" è che la scuola statale sarebbe indotta a migliorare la qualità dell'istruzione, in presenza di concorrenti "alla pari"; purtroppo non vi è evidenza che la qualità delle scuole statali sia migliorata dopo l'introduzione del "buono scuola", né in Florida né a Milwaukee, nonostante alcune scuole statali abbiano sperimentato nuovi programmi, sostituito parte del personale docente e a volte anche il direttore. In Cile, invece, i "buoni scuola" hanno orientato gli studenti ad alto reddito verso scuole non statali e aumentato la variabilità dei rendimenti scolastici: hanno migliorato i rendimenti scolastici nella Capitale, ma li hanno peggiorati nel resto del Paese. In Nuova Zelanda il programma ha ampliato l'offerta formativa, ma ha contemporaneamente aggravato i problemi delle scuole che si collocano nella parte inferiore della distribuzione dei rendimenti scolastici.

Concentrando l'attenzione sull'Italia, ed in particolare sulla Lombardia: la LR 5 gennaio 2000, n. 1 (art. 4, comma 121, lettera e), nel quadro della politica di sostegno alle famiglie, ha istituito il "buono scuola" a favore degli allievi delle scuole elementari, medie, superiori statali e non statali legalmente riconosciute, parificate e paritarie aperte alla generalità degli studenti e che erogano corsi ordinari. I "buoni scuola" si configurano quindi quale strumento concreto a favore delle famiglie, residenti nella Regione, diretto a consentire la libera scelta educativa dei genitori attraverso il rimborso parziale delle spese sostenute per ogni figlio frequentante scuole in Lombardia o nelle Regioni confinanti²⁹.

Nel febbraio del 2006 è stata decretata³⁰ una distribuzione delle risorse attraverso la "quota capitaria". Essa s'ispira al principio di assegnare le risorse al bisogno, misurato dalla dimensione della popolazione di riferimento e indipendentemente dalla scuola frequentata dall'allievo. In Lombardia il finanziamento si differenzerebbe, però, in relazione alle caratteristiche socio-demografiche (es. valli disagiate, presenza di disabili), alla tipologia dell'offerta e questa constatazione si traduce in sforzi per correggere (ponderare) il criterio capitario semplice. Vediamo come la Giunta regionale abbia approvato la programmazione e la dotazione finanziaria dell'offerta formativa per la formazione professionale anno formativo 2006-2007.

Per i corsi approvati e finanziati nell'A.F. 2005/2006 (anno in corso) il contributo pubblico della quota capitaria è pari a: € 3.000,00 per i CFP (pubblici i cui costi di personale di ruolo sono già coperti dalla Regione); € 5.000,00 per gli altri enti accreditati.

²⁹ Il contributo per ciascuno studente sarà pari al 25% delle spese ammissibili. La percentuale di rimborso non sarà però uguale per tutti; per le famiglie che hanno un ISEE (Indicatore della situazione reddituale), riferita all'anno 2001, inferiore o uguale a 8.348,74 euro, la percentuale sarà infatti elevata al 50% delle spese ammesse, mantenendo comunque il rimborso complessivo sempre entro il tetto massimo dei 1.050 euro. Il tetto dei 1.050 euro è elevato a 1.400 euro per gli alunni portatori di handicap, le cui famiglie hanno sostenuto spese in più per l'insegnante di sostegno.

³⁰ DGR 8 febbraio 2006.

Per le prime classi dei corsi che si attiveranno a partire dall'A.F. 2006/2007 gli enti di formazione pubblici e privati dovranno prevedere una compartecipazione (a carico degli stessi, del territorio o delle famiglie) pari a € 500,00 e il contributo pubblico della quota capitaria sarà pari a: € 2.500,00 per i CFP (pubblici); € 4.500,00 per gli altri enti accreditati.

La logica d'assegnazione delle risorse passa da un modello di finanziamento a spesa di funzionamento (ovvero in cui il finanziamento dipende dai fattori di costo) a un modello basato sul bisogno della popolazione (quota capitaria).

Il sistema di finanziamento è il modo in cui la Regione attribuisce un valore monetario all'attività svolta e orienta quindi il comportamento delle stesse; il tentativo di superare una logica di finanziamento a spesa storica guida le scuole a razionalizzare l'utilizzo delle risorse per far fronte al meglio ai bisogni della popolazione.

4. CRITICITÀ DEL SISTEMA EDUCATIVO IN ITALIA, CON RIFERIMENTO ALLA LOMBARDIA³¹

Dopo aver preso in considerazione gli indirizzi legislativi nazionali, esaminiamo più nel dettaglio le peculiarità del sistema di Istruzione-formazione in Italia.

È stato approvato il 23 febbraio a Bruxelles dai Ministri dell'Istruzione dei Paesi dell'UE il secondo Rapporto congiunto del Consiglio e della Commissione che fa il punto sui progressi realizzati a livello comunitario e nazionale rispetto agli obiettivi comuni fissati nell'ambito della strategia di Lisbona (programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010").

Il Rapporto del Consiglio Istruzione ha evidenziato in particolare che l'Italia, il cui Governo ha avviato riforme strutturali nel settore dell'istruzione e formazione, dal 2000 al 2005 ha compiuto progressi in alcune delle aree d'intervento ritenute prioritarie per migliorare la qualità dei sistemi educativi. Innanzitutto, l'area della dispersione scolastica: la "percentuale degli abbandoni precoci, ha sottolineato il Ministro Moratti, è passata dal 25,3 % del 2000 al 21,9% del 2005 (dati Eurostat), con il tasso di decremento più alto rispetto ai principali Paesi europei. È cresciuto quindi il tasso di scolarizzazione nella fascia di età tra i 18 e i 24 anni. Peraltro, secondo i dati più recenti in possesso del Ministero, la situazione è ulteriormente migliorata: attualmente infatti il tasso di abbandono scolastico si attesta attorno al 20 per cento. L'obiettivo per il 2010 è di arrivare, a livello europeo, al 10%". In secondo luogo l'area della scolarizzazione e del *life long learning*: il "saldo italiano è positivo anche per quanto riguarda il dato relativo ai giovani che hanno completato il ciclo secondario di istruzione, ha aggiunto il Ministro, dal 68,8% del 2000 al 72,9% del 2005. L'obiettivo atteso per il 2010 è l'85% a livello comunitario. Anche la partecipazione di persone tra i 24 e i 65 anni

³¹ Il paragrafo riporta i contenuti espressi nel DGR n. VIII/403 del 26 luglio 2005.

(popolazione in età lavorativa) ad attività di *lifelong learning* rivela un incremento nel corso del quinquennio 2000-2005”.

Il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione ha poi ribadito – anche in vista del Consiglio Europeo di primavera, cui prenderanno parte i Capi di Stato e di Governo –, la centralità delle politiche educative e formative quale fattore di sviluppo della coesione sociale e della crescita economica per tutti i Paesi dell’Unione, sottolineando la loro complementarità con le politiche sociali e del lavoro.

Nella relazione condivisa, i Ministri hanno inoltre riaffermato la necessità di espandere e migliorare l’investimento in capitale umano, adeguando e modernizzando i sistemi di istruzione e formazione nazionali in risposta ai nuovi fabbisogni di competenze. Dal Consiglio Istruzione è giunto infine un forte impulso a sviluppare i collegamenti tra istruzione superiore, ricerca e impresa, ai fini di una maggiore competitività in ambito mondiale, e ad accentuare l’utilizzo del “Quadro europeo delle qualifiche” e delle risorse dei Fondi strutturali, in quanto strumenti essenziali per incentivare la cooperazione nei settori della formazione e del lavoro.

Ponendo il *focus* sulla Lombardia, si può affermare che le sfide della globalizzazione trovano in questa Regione la loro manifestazione più avanzata e complessa, mettendo la società lombarda di fronte ad un passaggio difficile e decisivo. La ricerca di uno sviluppo di qualità che mantenga questa Regione tra le realtà forti dell’Europa, la capacità di crescere promuovendo una società coesa e solidale, una cultura ed una pratica di integrazione e tolleranza, sono nella tradizione regionale ormai da tempo.

Poiché, con la riforma del Titolo V, sono state trasferite alla Regione competenze decisive per promuovere sviluppo ed innovazione e per qualificare l’occupazione, ciò imprime una forte accelerazione al processo in atto, chiamando tutti i soggetti titolari dell’azione formativa, dalla Regione agli Enti locali, alle istituzioni scolastiche autonome, al mondo del lavoro, alla società civile nelle sue articolazioni – associative e culturali – ad assumere nuove e significative responsabilità, di fronte agli obiettivi strategici indicati anche dall’UE: garantire il diritto al lavoro; creare costantemente opportunità e percorsi formativi per tutti i cittadini; raccordare il sistema scolastico e formativo alle dinamiche di innovazione scientifica e tecnologica.

A supporto di tale sfida viene il nuovo scenario disegnato dal Titolo V della Costituzione³² e dal crescente affermarsi del ruolo della Conferenza Stato-Regioni, unite alla sentenza 13/2004 della Corte Costituzionale³³ che,

³² Costituzione, Titolo V, art. 114: “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”.

³³ La sentenza della Consulta 13/2004 risponde alla Regione Emilia Romagna che ha impugnato per illegittimità costituzionale 8 articoli del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, concernente le “Definizioni generali relative alla scuola dell’infanzia e al primo ciclo dell’istruzione a norma dell’articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53”.

attribuendo alle Regioni la gestione di tutto il personale della scuola, conferma la tendenza alla *devolution* in atto nel sistema economico, politico e sociale italiano.

Ma qual è, nello specifico, la politica regionale in materia?

Le “Linee di indirizzo per l’offerta formativa 2005-2006”³⁴ assumono un valore programmatico particolare in quanto si situano in un momento di transizione significativo per il sistema formativo regionale, caratterizzato da una pluralità di fattori.

In primis, esse rappresentano il primo atto della nuova legislatura regionale e, in quanto tali, sono attente al tema dello sviluppo del capitale umano, indicato nelle finalità del Documento Politico Programmatico per l’VIII legislatura. L’idea centrale è che in un contesto socio economico regionale che risente del rallentamento e della criticità che interessano il sistema italiano, le prospettive di ripresa si fondano su un’adeguata valorizzazione del capitale umano, inteso non solo come fattore economico produttivo, ma anche come ambito di crescita sociale e culturale. Lo sviluppo del capitale umano, infatti, rappresenta a un tempo un vantaggio competitivo per le imprese ed un vantaggio personale per i singoli in quanto ne rafforza l’occupabilità. In tale ambito, risulta prioritaria l’attenzione ad una efficace integrazione del principio di *mainstreaming* di genere in tutti gli interventi attivati, oltre che la promozione di politiche e azioni specifiche volte a accrescere quantitativamente e qualitativamente l’occupazione femminile in Lombardia.

Le “Linee di indirizzo 2005-2006”, che costituiscono verosimilmente l’ultimo atto programmatico significativo del FSE 2000-2006, dovranno traghettare il sistema regionale verso il nuovo periodo di programmazione dei Fondi strutturali e delle politiche di coesione dell’UE: se gli aspetti finanziari di tale nuova programmazione sono ad oggi ancora sostanzialmente indefiniti, è invece chiara la ridefinizione dell’obiettivo che tali politiche assegnano alla Regione Lombardia, con una concentrazione degli interventi verso il miglioramento della qualità del lavoro e la competitività delle imprese e dell’intero sistema regionale³⁵.

Tenendo conto dei vincoli legati alla riduzione delle risorse finanziarie pubbliche disponibili, tra le priorità che dovranno caratterizzare l’azione programmatoria della Regione nei prossimi anni, assume carattere di urgenza il miglioramento del sistema, la sua evoluzione secondo un’ottica di rete capace di integrare l’intera offerta formativa del territorio, l’adeguamento dei modelli organizzativi tradizionali ai cambiamenti socio-economici e altresì a quelli del contesto normativo e finanziario in cui essi operano.

Si persegue, pertanto, un duplice obiettivo: da un lato, definire un quadro programmatico che, pur dotato delle necessarie caratteristiche di continuità, ripercorra, tenendo conto della riduzione delle risorse disponi-

³⁴ DGR 403 del 26 Luglio 2005.

³⁵ Premessa alle “Linee di indirizzo 2005-2006”.

bili, l'impianto dell'offerta che lo ha preceduto, dall'altro, introdurre ed accompagnare nel sistema una spinta verso l'innovazione e la revisione del modello regionale, prefigurando quello sotteso alla nuova programmazione FSE, attraverso l'introduzione di forme di intervento realmente innovative e attivando strumenti di supporto alla transizione degli operatori e del loro sistema.

Per questo secondo obiettivo, di fondamentale importanza sarà il consolidamento di un modello generale di monitoraggio e valutazione delle politiche attivate: ciò sarà possibile, partendo dalla messa a sistema delle esperienze finora realizzate. Come afferma Vergani: "Solo di recente in Italia si è sviluppata un'attenzione adeguata al tema della valutazione dei processi e dei sistemi di formazione professionale: in particolare, appare ancora da consolidare la consapevolezza, da parte delle Regioni e delle Province (il riferimento prioritario in materia), dell'importanza di disporre di dispositivi formalizzati di valutazione delle prestazioni sia dei sistemi di formazione professionale nelle loro diverse articolazioni sia dei propri meccanismi di programmazione, pianificazione e governo"³⁶.

Alla valutazione delle politiche dovrà affiancarsi una adeguata valutazione degli apprendimenti soprattutto per quel che riguarda le azioni formative afferenti all'area del diritto-dovere di Istruzione e Formazione, in collegamento con le istituzioni preposte a livello nazionale (INVALSI) e a quello internazionale (OCSE)³⁷.

Il percorso di realizzazione del modello di governo sin qui tratteggiato, che si pone in piena coerenza con il "Programma triennale della formazione"³⁸, dovrà vedere la sua piena realizzazione nel prossimo triennio. Nel corso dell'A.F. 05/06 sono stati, comunque, introdotti sperimentalmente alcuni elementi prioritari di innovazione del sistema funzionali alla prosecuzione del percorso sin qui effettuato, relativi a: gestione e programmazione territoriale, distretti formativi, innovazione procedurale e gestionale, innovazione metodologica, progetti interregionali.

5. METODOLOGIA DELL'INNOVAZIONE IN LOMBARDIA

Tutti gli orientamenti evidenziati a livello europeo, nazionale, regionale acquistano particolare rilevanza in un territorio che, come quello lombardo, è contrassegnato dalla presenza di una fitta rete di Centri di formazione professionale, che vantano una lunga tradizione, e da un'imprenditoria attenta ai processi formativi e professionalizzanti.

Si è così delineato, attraverso una sequenza di accordi istituzionali, un

³⁶ Associazione italiana di valutazione, rivista n. 8, *La valutazione istituzionale degli interventi di trasformazione professionale: note introduttive*, di A. Vergani, <http://www.valutazione.it/materiali/testi/Bibliografia.pdf>, 2005.

³⁷ DGR 403 del 26 Luglio 2005, in "Elementi strategici caratterizzanti il nuovo sistema".

³⁸ DGR n. 9334 del 7 giugno 2002 - Proposta di Delibera Consiliare; DCR n. 631 del 18.11.2002.

modello “lombardo” di istruzione/formazione professionale³⁹ che, distinguendosi da quelli proposti in altre Regioni italiane, attiva percorsi sperimentali (almeno) triennali, ne affida lo sviluppo sia ai Centri di formazione professionale sia agli Istituti professionali e tecnici, li finalizza al conseguimento di un Attestato di qualifica valido su tutto il territorio nazionale e di crediti utili al proseguimento degli studi: la scelta, che può anche costituire un significativo laboratorio per la Riforma, risulta coerente e sinergica con l’attivazione di processi educativi ispirati all’idea forza dell’alternanza scuola/lavoro.

L’Accordo Territoriale del 10 dicembre 2003 fra la Regione Lombardia e l’Ufficio Scolastico Regionale della Lombardia, con la conseguente convocazione di una serie di Conferenze di servizio dei dirigenti scolastici sul territorio organizzate insieme con la Regione, ha così chiamato gli Istituti tecnici e professionali alla progettazione congiunta dei nuovi percorsi formativi.

Al fine di assicurare l’unitarietà dell’intero processo e il confronto costante con gli organismi tecnici della Regione, la Direzione Regionale ha istituito un Gruppo di coordinamento, al quale partecipano dirigenti scolastici di scuole statali e paritarie, rappresentanti della Regione, dell’IRRE, del CISEM ed esperti qualificati. Il Gruppo di coordinamento, che nel corso dei suoi incontri ha sperimentato l’integrazione delle prospettive, degli interessi e delle convenienze, ha incontrato in più occasioni le scuole e per garantire, nel rispetto delle diversità, la coerenza dei percorsi, ha previsto anche momenti di confronto con i Centri di formazione professionale.

Poiché i percorsi sperimentali realizzati presso i Centri di formazione professionale sono strutturati su 32 ore settimanali, mentre quelli funzionanti l’anno prossimo negli Istituti di istruzione rientrano nell’ordinamento e l’organico delle classi sperimentali sarà dunque identico a quello delle classi di ordinamento, l’attuazione della sperimentazione richiederà di usare tutta la flessibilità consentita dall’art. 8 del DPR 275/99. Non solo, essa permetterà nel contempo di esplorare e di sperimentare, grazie a una diversa organizzazione della didattica centrata in prevalenza su un’impostazione laboratoriale che consenta economie di organico, misure di personalizzazione e di accompagnamento e percorsi in alternanza: sarà così possibile ad esempio realizzare, tra gli interventi riferibili all’area della personalizzazione, i laboratori di sviluppo degli apprendimenti (LARSA), l’area dell’integrazione con il territorio, il possibile raccordo con il canale dei licei.

Questo scenario, come è evidente, apre prospettive oltremodo impegnative, ma anche interessantissime, sia sul piano scientifico-didattico, sia su quello delle relazioni istituzionali, terreno specifico su cui l’Ufficio Integrazione delle Politiche formative della Regione è chiamato ad una presenza costante e ad uno sforzo di elaborazione condiviso con le migliori energie della scuola lombarda.

³⁹ Da “Expo Milano”, appello per il rilancio del capitale umano, A. Guglielmo, in <http://www.labitalia.com/articles/Approfondimenti/8386.html>, 2005.

Vediamo ora più nel dettaglio le linee di innovazione.

1) *Gestione e programmazione territoriale*

In prosecuzione del processo, definito dal “Programma triennale della formazione” e intrapreso negli ultimi anni, di condivisione con le Province dell’attività programmatoria e gestionale degli interventi formativi cofinanziati, sono sperimentate, nel corso dell’A.F. 05/06, modalità di programmazione che prevedono il trasferimento alle Amministrazioni provinciali di una più ampia capacità di modulazione e gestione delle azioni in connessione con i fabbisogni specifici del territorio. Le Province, sulla base delle risorse finanziarie ad esse trasferite, eserciteranno la gestione delle attività ad esse trasferite. In tale prospettiva verranno modulati e definiti congiuntamente i criteri e i processi tecnici, nonché gli strumenti di valutazione, relativi agli interventi finanziabili, idonei a supportare la programmazione di: a) interventi di orientamento al lavoro⁴⁰, b) attività di orientamento/formazione ed accompagnamento che tenga conto delle particolari esigenze dell’utenza femminile, sia giovane che adulta, secondo le indicazioni comunitarie⁴¹, c) attività formative relative all’area di intervento “Sostegno e accompagnamento all’integrazione sociale e lavorativa dei soggetti appartenenti alle categorie svantaggiate”, d) attività formative relative alle specializzazioni post-qualifica professionale. Al fine di sostenere il processo di assunzione delle nuove competenze da parte delle strutture provinciali, le Province verranno dotate, mediante specifico trasferimento, anche delle risorse finanziarie per le attività di supporto alla gestione, esecuzione, monitoraggio e controllo delle attività citate.

2) *Poli formativi*

Il rafforzamento della connessione dell’offerta di istruzione e formazione con l’ambito territoriale o settoriale di riferimento è un obiettivo che negli ultimi anni è sempre stato sotteso alla programmazione delle politiche nazionali e regionali. Tale nesso ha sino ad oggi visto diverse modalità di formalizzazione, di norma finalizzate alla promozione di specifiche tipologie formative⁴². Il valore del rapporto tra offerta e territorio viene accresciuto quando esso riesce a comprendere ed integrare, in risposta ad una domanda molto segmentata, servizi formativi differenziati e flessibili (dalla formazione iniziale a quella superiore e terziaria, fino a quella permanente e continua). Tale integrazione non ha solo una funzione meramente adattiva del sistema formativo al terri-

⁴⁰ Come programmati nell’ambito delle “Linee di indirizzo e direttive per l’offerta di formazione professionale 2004-2005”, DGR n. 17608 del 21/05/04.

⁴¹ Bruxelles, 5 luglio 2005 - COM (2005) 299 “Comunicazione della Commissione - Una politica di coesione a sostegno della crescita e dell’impiego. Orientamenti strategici comunitari 2007-2013”.

⁴² Quali ad esempio i “Poli formativi per l’istruzione e la formazione tecnica superiore”, previsti dalle “Linee guida per la programmazione dei percorsi dell’IFTS”, adottate dalla Conferenza Unificata del 25 novembre 2004.

torio, ma permette di estendersi e collegarsi con gli ambiti della ricerca e dell'innovazione nonché con quello dei servizi per il lavoro, così da svolgere un ruolo attivo nel mettere in evidenza le linee evolutive del contesto produttivo e socioculturale.

3) *Innovazione procedurale e gestionale*

In quest'ambito, all'espletamento degli adempimenti previsti dai regolamenti comunitari per la conclusione del ciclo di programmazione, verrà affiancata una revisione complessiva dell'intero impianto programmatico e gestionale, finalizzata a porre le basi per l'avvio del nuovo periodo di programmazione 2007-2013 che, anche a partire dall'analisi di proposte di regolamento attualmente in discussione, presenterà caratteristiche e vincoli gestionali in evoluzione rispetto a quelli odierni.

4) *Innovazione metodologica*

I servizi offerti dal sistema regionale di istruzione e formazione professionale hanno visto negli ultimi anni un continuo processo di elaborazione e miglioramento delle metodologie di organizzazione, gestione, valutazione delle azioni formative realizzate. Particolarmente significativa, da questo punto di vista, l'esperienza di sperimentazione dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale, sviluppatasi nell'ambito dell'Accordo tra Regioni, MIUR e MLPS siglato in Conferenza Unificata il 19 giugno 2003 e dei relativi Accordi territoriali tra Regione Lombardia e Ufficio Scolastico Regionale. Attraverso adeguate forme di accompagnamento e di raccordo, che hanno visto la fattiva collaborazione di enti di formazione e di istituti scolastici, sono stati elaborati e sperimentati più di cento nuovi modelli e strumenti di progettazione, con particolare riferimento alla valutazione e certificazione delle competenze, per realizzare l'obiettivo della mobilità degli studenti tra i due binari formativi.

5) *Progetti interregionali*

La Regione Lombardia nel triennio passato ha proposto e aderito a molteplici progetti interregionali sulla quota all'uopo riservata dal POR Ob. 3 FSE. Alcuni di tali progetti sono già conclusi, ma la maggior parte è attualmente in fase di svolgimento, come i due progetti che vedono impegnate Lombardia e Piemonte: data la natura di norma sistemica di tali iniziative, che prevedono l'approfondimento di problematiche specifiche, lo sviluppo di strumenti gestionali ed operativi e il consolidamento di buone prassi, essi devono essere accompagnati da azioni sperimentali che ne esplichino l'efficacia ai fini del rafforzamento e del miglioramento del sistema, nazionale e regionale, di istruzione, formazione e orientamento. Le risorse lombarde, associate a quelle piemontesi, diventano significative per uno sviluppo condiviso del nostro territorio. In questa prospettiva si inserisce, infatti, l'avvio di alcuni progetti interregionali relativi allo sviluppo dei sistemi formativi a tutti i livelli. Tra queste iniziative, che ci vedono insieme al Piemonte ora capofila, ora aderenti, ve ne sono due particolarmente significative: a) formazione di figure professionali operanti nel processo di conservazione program-

mata del patrimonio culturale, b) certificazione per competenze e famiglie professionali, estremamente significativo per l'apporto sostanziale che esso sta fornendo alla concreta attuazione del percorso di riforma del sistema educativo. Oltre a questi progetti, Lombardia e Piemonte sono impegnate congiuntamente in iniziative sull'alta formazione per gli apprendisti, sul valore delle donne nel sistema universitario ("Universidonna"), sul nuovo modello dei servizi al lavoro e sulle azioni di accompagnamento e supporto alla mobilità geografica Nord/Sud.

6. IL NUOVO MODELLO DI SCUOLA IN LOMBARDIA: CHE COSA CAMBIA

Dopo il mutamento del quadro costituzionale e nell'ambito dell'adeguamento ad esso delle prospettive di riforma del sistema educativo e del mercato del lavoro, la Regione Lombardia si dimostra, anche nell'attuale legislatura, all'avanguardia nel cogliere il fabbisogno formativo della popolazione ed anticipare le esigenze di una struttura, quella delle professioni, soggetta ad obsolescenza rapida, presentando un Progetto di Legge (PdL) attraverso cui esercitare compiutamente sia la propria potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale, che la potestà legislativa "concorrente" in materia di istruzione.

Attraverso il PdL sul Sistema Educativo di Istruzione e Formazione, nel solco delle nuove competenze costituzionali, la Regione Lombardia assume un ruolo centrale e determinante nell'organizzazione, gestione e valutazione dell'intero sistema e definisce la completa configurazione della filiera di Istruzione e Formazione Professionale anche sul piano degli ordinamenti: tipologia dei percorsi, titoli e condizioni per la loro acquisizione, standard formativi⁴³. Il PdL, in una logica di *governance*, incentiva l'iniziativa dei cittadini e degli enti territoriali e abbandona il modello del controllo gerarchico, caratterizzandosi per una valutazione dei risultati, un maggior grado di cooperazione e una proficua interazione con i diversi attori e livelli di autonomia. L'obiettivo è di giungere ad una completa autonomia delle istituzioni scolastiche e formative, eliminando il centralismo burocratico. Solo attraverso l'autonomia e la responsabilità delle scuole, che saranno tenute a rendere conto dei risultati (*accountability*), si può superare la storica debolezza del nostro sistema educativo, caratterizzato da sovraccarico di buro-

⁴³ Nell'art. 117 della Costituzione (specificamente al c. 3) si riconosce alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia di "istruzione e formazione professionale" (IFP). La materia "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva statale ex art. 117 c. 2 lettera n), non comprende cioè l'IFP. Tale interpretazione costituzionale è stata fatta propria dal Parlamento con la legge 53/2003 ("Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale"), laddove il sistema educativo si articola, da un lato, nel sistema di istruzione (sul quale lo Stato esercita una competenza legislativa di norma concorrente ed esclusiva per le materie che rientrano, come gli ordinamenti scolastici ex l. 53/2003, tra le norme generali sull'istruzione) e, dall'altro, nel sistema di IFP (di competenza esclusiva regionale).

crazia, scarsa innovazione nei metodi e nella didattica, impiegatizzazione dei docenti e dei dirigenti, disattenzione all'efficienza e all'efficacia.

La piena autonomia conferita alle istituzioni scolastiche e formative, che acquisiscono personalità giuridica pubblica e autonomia anche statutaria, economica e finanziaria, fino alla titolarità del rapporto di lavoro con il proprio personale, comporta anche una valorizzazione del ruolo e della funzione docente in termini di libertà progettuale e di crescita professionale⁴⁴.

Un elemento importante della Riforma è la centralità della persona, per contribuire alla piena realizzazione delle potenzialità di ognuno, considerando il capitale umano come l'elemento primario per lo sviluppo sociale ed economico della comunità. Ciò significa anche tutelare l'identità e la specificità del territorio nell'ambito del pluralismo culturale, linguistico e religioso. Permette inoltre agli utenti, studenti e famiglie, di scegliere liberamente la scuola ed il tipo di servizio più adeguato ai propri bisogni, valorizzando allo stesso tempo la funzione educativa della famiglia.

In riferimento alla Strategia di Lisbona, che prevede di trasformare l'Europa nella società basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, la Regione Lombardia si allinea a tale obiettivo garantendo sul proprio territorio una formazione tecnica e professionale di qualità, di pari dignità con l'istruzione liceale. La prospettiva di una "uniformità della scolarizzazione" viene superata nella direzione europea della *Vocational Education and Training (VET)*⁴⁵, ossia di una scuola che trasmette agli studenti, oltre ad un'adeguata preparazione culturale, abilità e competenze effettivamente spendibili nel mercato del lavoro.

⁴⁴ Trasferimento dei beni e delle risorse umane e finanziarie dallo Stato alla Regione, attraverso il processo previsto dalla legge 131/03 di attuazione delle modifiche del Titolo V. È necessario che il trasferimento avvenga effettivamente, e non solo in modo funzionale. Se il personale restasse dipendente dello Stato e la Regione potesse solamente assegnarlo alle scuole, non sarebbe realizzabile la completa autonomia scolastica prospettata.

Accordo sindacale per il trasferimento del personale dallo Stato alle scuole autonome e per il nuovo contratto collettivo decentrato. Inizialmente le risorse finanziarie trasferite saranno vincolate alla retribuzione del personale di ruolo trasferito. Una parte di tali risorse trasferite (circa il 14%) riguarda personale con contratto annuale, quindi non di ruolo, e pertanto risulterà disponibile già immediatamente. In prospettiva, a seguito del progressivo pensionamento del personale di ruolo, le risorse finanziarie non vincolate aumenteranno proporzionalmente.

⁴⁵ Nella prospettiva della Regione, "istruzione" e "formazione" non sono due termini da concepire ancora in modo distinto o separato, bensì esprimono un'unica, nuova, realtà sistemica; nella direzione di una riformulazione originale, ad un tempo pedagogica, didattica e culturale, degli attuali assetti di istruzione e formazione, in termini più adeguati alle nuove sfide della società della conoscenza e ai bisogni del contesto territoriale. La Regione è in piena sintonia con la linea europea di coniugare profondamente e realmente istruzione e formazione professionale per un nuovo sistema formativo che, accanto ai licei, offra una formazione tecnica e professionale di qualità, che parta nel secondo ciclo e arrivi fino alla formazione terziaria, accanto all'università. È necessario che il sistema educativo superi il pregiudizio gentiliano della minorità della tecnica. In Italia abbiamo avuto storicamente il primato dell'*education*, cioè l'istruzione. In Europa questo primato è stato superato; il futuro e la strada di oggi sono rappresentati da un forte sistema di *vocational education training (VET)* accanto ai licei. Questo processo d'altra parte è stato avviato dalla grande maggioranza dei paesi dell'UE. I due risultati attesi sono da un lato sul versante capitale umano come motore dello sviluppo e dall'altro sulla lotta alla dispersione scolastica.

La Riforma del sistema educativo investe su un'offerta di qualità, fondata sulla centralità dell'apprendimento rispetto all'insegnamento, con strumenti, metodologie e percorsi volti a garantire ad ognuno il proprio successo nel percorso di crescita formativo rispettando le diverse attitudini e aspirazioni. Non una scuola "uguale per tutti", ma una "scuola per ciascuno"⁴⁶. Viene posto, dunque, l'accento, non sulle mere conoscenze ma sulle competenze che divengono il criterio di declinazione delle "professionalità traguardo", attribuite ai vari percorsi formativi. La centralità accordata alle competenze quale contenuto degli stessi titoli di studio, costituisce uno dei cardini innovativi della Riforma. In un'ottica di *lifelong learning*, le competenze acquisite sono la vera "moneta" che la persona può spendere nei diversi sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Oltre ad essere riconosciute, certificabili e spendibili nell'ambito di tutto il sistema educativo, le competenze favoriscono lo sviluppo professionale, l'inserimento, la permanenza e il reingresso nel mondo del lavoro. In Regione Lombardia la spendibilità delle certificazioni, al di là dell'ambito regionale, è garantita dal riferimento ai livelli europei ed agli standard nazionali⁴⁷.

All'interno dei percorsi formativi, la certificazione delle competenze ha valore di credito e facilita il reingresso ed il passaggio reciproco tra i diversi tipi di percorso. Attraverso tale impostazione si promuove l'integrazione tra Istruzione e Formazione Professionale e mercato del lavoro. Ciò costituisce obiettivo primario della Riforma, tanto da prevedere, nel nuovo sistema educativo, un forte collegamento tra le tipologie dei nuovi percorsi, le nuove figure professionali emergenti e le richieste dal tessuto produttivo, nonché forme di più stretta collaborazione tra scuola e lavoro, quali l'alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato. La formazione non avviene solo nell'ambito delle mura scolastiche: il lavoro è riconosciuto nel suo valore culturale e formativo. In una prospettiva di educazione lungo tutto l'arco della vita viene, inoltre, potenziata la formazione continua e permanente.

Si è di fronte ad una qualificazione dei percorsi di Istruzione e di Formazione Professionale, che sono riconfigurati in una prospettiva di qualità e competitività (formazione tecnica e professionale di eccellenza), in aderenza alle evoluzioni e alle caratteristiche del mercato del lavoro lombardo ed europeo. Diventano, infatti, una realtà i principi di sussidiarietà e parità: le istituzioni scolastiche e formative statali e private che offrono percorsi di

⁴⁶ Modifica dell'art. 2 della Riforma Moratti che prevedeva "una scuola per tutti e per ciascuno".

⁴⁷ Per la prima volta la Regione disciplina, con disposizioni ordinamentali, percorsi che portano al rilascio di titoli di studio afferenti al sistema dell'istruzione. Ciò comporta, per la Regione, l'assunzione dell'onere di garantire nei confronti dell'utenza tale valore, anche in termini di spendibilità formale sull'intero territorio nazionale. Quest'ultimo aspetto, per quanto concerne l'ambito del diritto-dovere (fino a 18 anni), è legato all'esistenza e/o definizione di standard comuni nazionali di riferimento, rispetto a cui la versione definitiva del Decreto sul 2° ciclo ha previsto maggiori vincoli (ricorso alla modalità del "regolamento" previ Accordi Stato-Regioni) della stessa Legge delega. Oltre ad una spendibilità formale del titolo di studio si è sottolineata la centralità, nella prospettiva europea di mobilità delle persone, della trasparenza del titolo in termini di competenze realmente acquisite dagli allievi.

Istruzione e di Formazione Professionale vengono completamente equiparate come soggetti erogatori del servizio pubblico educativo attraverso un sistema di accreditamento e di finanziamento senza vincolo di destinazione, permettendo al cittadino una libera scelta tra scuola pubblica e privata. Con la Riforma ci si propone di realizzare efficacia ed efficienza per impattare positivamente sull'economicità del sistema. Questo può avvenire rendendo misurabili ed oggettivi i risultati scolastici, costruendo un sistema di valutazione interno ed esterno e promuovendo negli attori responsabilità e trasparenza nelle azioni e nei risultati (*accountability*).

7. CONSIDERAZIONI FINALI

Dagli elementi discussi sopra è possibile affermare che, nell'ambito del sistema di istruzione e formazione lombardo, la spinta verso l'innovazione ha reso la Regione Lombardia un esempio di eccellenza per tutto il territorio nazionale. Non va tralasciato, comunque, che l'ultimo quinquennio essa ha rappresentato una sfida alta per chi si occupa di formazione. La complessità degli eventi e l'accelerazione delle crisi dei sistemi e delle relazioni politiche, economiche, sociali e culturali che ci introduce alla "seconda modernità" nell'orizzonte mondiale, le mutazioni problematiche e le spinte che provengono dal panorama europeo, i molteplici problemi del contesto nazionale, hanno costituito, sul terreno della formazione, lo sfondo di contrastanti impulsi per la riforma di una scuola sempre più scossa ed oscillante fra innovazioni e difesa di consuetudini rassicuranti. Si può, comunque, affermare che la Regione Lombardia ha saputo sostenere un ruolo propositivo sia nell'ambito di applicabilità del disegno di riforma Moratti, sia alla luce delle modificazioni promosse dal Ministro Fioroni dell'attuale Governo. Dapprima, volendo dimostrare la validità della riforma Moratti, praticandola nel contesto lombardo come sistema educativo di eccellenza con forte valenza europea, con l'investimento di risorse regionali ulteriori rispetto a quelle trasferite dallo Stato; oggi attraverso la presentazione di un PdL⁴⁸, per una riforma del sistema educativo che, senza tralasciare i traguardi raggiunti attraverso numerose iniziative di rinnovamento realizzate, si affaccia al panorama europeo con la volontà di evolversi e di essere di nuovo un esempio per l'intero paese italiano.

⁴⁸ PdL regionale, *Norme sul sistema educativo di Istruzione e Formazione*, approvato in Giunta con deliberazione n. 4278 del 21 marzo 2007.

