

RELAZIONE INTRODUTTIVA

LEGGE REGIONALE ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

Introduzione

Sono trascorsi quasi dieci anni dall'ultima e sistematica riforma del sistema educativo italiano. Era il 2003 e la Legge Moratti introduceva il diritto-dovere all'istruzione e formazione, l'alternanza scuola-lavoro, i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e una serie di norme per regolare il conseguimento del diploma e della qualifica professionale. Sette anni dopo, con l'anno scolastico 2010/2011, entrano in vigore, per la prima volta, i cambiamenti previsti a suo tempo da quella Legge e perfezionati dalle successive modifiche e interventi dei Ministri Fioroni e Gelmini.

La Riforma ricompone ed eguaglia i due canali, la Scuola e l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), nel raggiungimento del successo formativo e nel completamento dell'obbligo entro il 18esimo anno di età. Supera, soprattutto, la divisione tra *la dimensione della cultura*, appannaggio esclusivo dell'Istruzione, e *quella del lavoro*, dominio riservato alla Formazione Professionale, perché anche i percorsi di IeFP sono chiamati a dare all'allievo un'impronta educativa e culturale, condividendo con la Scuola, un comune e unico Profilo Educativo, Culturale e Professionale (PECuP).

La Riforma del Titolo V° della Costituzione dà un'ulteriore accelerata alla costruzione della filiera della IeFP. Sono le Regioni, a partire da una serie di obiettivi comuni stabiliti su base nazionale (i LEP), che determinano le caratteristiche dell'offerta formativa, sulla base delle esigenze espresse dai territori e dai mercati del lavoro locali.

Con la Legge 10/90, la Regione Veneto ha indirizzato e normato, in base alle specifiche competenze, la formazione iniziale. Nel nostro territorio, in base al principio della sussidiarietà, gli enti locali, le parti sociali e le associazioni – in particolare d'ispirazione cristiana –hanno creato e sviluppato la filiera della formazione iniziale realizzando i Centri di Formazione Professionale che sono stati, e sono tuttora, dei veri e propri incubatori di impresa, di cittadinanza e di innovazione. Pensiamo a quanti piccoli e medi imprenditori sono usciti dai CFP e che, già nei primi anni cinquanta, erano stati formati attraverso la didattica laboratoriale e i tirocini, fattori da sempre distintivi della nostra proposta formativa.

Le recenti ricerche del Ministero del Lavoro, dell'ISFOL e dell'IRES (Istituto di ricerca della CGIL) attestano l'eccellenza del sistema di formazione professionale del Veneto: il 70% dei giovani qualificati trovano occupazione dopo un anno dalla qualifica, e la dispersione scolastica nella nostra Regione è dell'11%, contro il 19% su base nazionale.



Si tratta ora di modellare una nuova legge per l'Istruzione e Formazione Professionale che mobiliti i CFP e che – facendo proprio il modello della **scuola veneta** – sappia rispondere alle necessità di innovazione delle imprese e di integrazione e valorizzazione delle persone.

Riteniamo, quindi, che oggi, nel 2012, ci siano una serie di condizioni e di ragioni sui quali organizzare una riflessione che dia origine ad una nuova proposta legislativa. Su che cosa? Con quali idee-forti? Con quali vincoli? A partire da quale contesto e tenendo conto di quali tradizioni?

1. Su che cosa

Innanzitutto, una scelta d'ambito. Proponiamo di interessarci del "sistema educativo" regionale. Insieme organico, comprensivo dell'offerta di orientamento, di istruzione, di formazione professionale. Scegliamo, dunque, un'impronta forte sul "fatto educativo", nelle sue declinazioni teoriche e pratiche. Gli ambiti del lavoro, del sociale, del culturale, pur intuitivamente assai prossimi a quello educativo, si è preferito venissero trattati con distinta disciplina. Più oltre si motiverà, sia pur per sintesi, il perché. L'attuale sistema educativo così riformato presenta due importanti novità, strettamente collegate tra loro.

- Prima di tutto, il richiamo alla **centralità della persona** (la sua crescita e educazione), un'affermazione di principio che appare facile da assimilare e da condividere con i ragazzi e le famiglie ma che nella pratica quotidiana rappresenta, per docenti e formatori, un obiettivo ambizioso e impegnativo.
- Inoltre, il coniugare e mettere assieme l'Istruzione e la Formazione professionale, "...con pari dignità".

Noi, che in Veneto abbiamo già teorizzato e praticato da tempo tali principi – modello, in questo, per l'Italia - intendiamo favorire, col testo che presentiamo, condizioni non formali, ma sostanziali perché ciò continui a realizzarsi in modo sempre più appropriato.

E' "tutto" il sistema educativo che viene considerato? Il testo opta per una strategia attenta al "farsi" del federalismo: quello scolastico-formativo, quello dei trasferimenti e quello fiscale. Esso è pensato in modo da consentire alla Regione di governare e di gestire (compresa dunque l'organizzazione ed il funzionamento dell'istruzione) l'intero sistema educativo. Ciò, nel rispetto delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni fissati a livello nazionale e con l'aggiunta, in fase successiva, di un unico, ulteriore articolo di legge che la Regione dovrà approvare, secondo le indicazioni fornite in proposito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.13 del 2004. In effetti, ancora in questi primi mesi del 2012, non ci sono tutte le condizioni per assumere, come Regione, il funzionamento e l'organizzazione della scuola: interrogativi di rilievo sono tuttora aperti sia sul quadro legislativo nazionale, sia su quello dei trasferimenti finanziari statali. Il che, suggerisce, allo stato dei fatti, una dose di opportuna cautela, ad evitare sorprese negative.

Ciò detto, è sembrato però maturo il tempo per uscire con un disegno, con una interpretazione (com'è sempre, del resto, una legge) che indichi il più organicamente



possibile la strada, che ponga quasi i "fondamentali", che fornisca orientamenti. Un contributo decisamente importante, dunque, che troverà rapido e semplice completamento non appena risulterà più chiaro, come detto, l'assetto federalistico e le condizioni (specie finanziarie e fiscali) della sua attuazione.

2. Con quali idee-forti?

Il testo che si propone lascia volutamente fuori una serie di questioni di natura ideologica. Esso presuppone, evidentemente, una certa idea di sviluppo regionale, cui l'educazione (intesa in senso generale) concorre. Né potrebbe essere diversamente. Si è scelta però un'impostazione più legata ai problemi concreti, lasciando poi che su di essi i vari Attori esercitino, ciascuno, le proprie doti e capacità progettuali e realizzative, ferma restando, certo, l'indispensabile ed unitaria regia regionale.

Tale scelta ubbidisce essenzialmente alle seguenti considerazioni:

- a) appare preferibile uno sforzo culturale che, approfittando anche di queste importanti occasioni normative, tenda ad unire piuttosto che a dividere i protagonisti della politica, dell'educazione, dello sviluppo in genere;
- b) non risulta esaustivo –anche se ovviamente imprescindibile- fermarsi all'impianto della Legge-Moratti (la n.53 del 2003) ed alle sue successive integrazioni (DL n. 226/05 legge 40/07 art 13 e DPR 87/10).. Si può certo continuare diffusamente a discutere sulle caratteristiche di questo "contenitore" e, tuttavia, appare più concretamente decisivo sapere "cosa" vogliamo metterci dentro (ed a quali condizioni) qui in Veneto;
- c) la molteplicità degli Attori che concorrono, a vario titolo, a costruire il sistema educativo regionale, invita ad un approccio realistico. Gli interessi da considerare (quelli positivi, s'intende) sono tali e tanti, da richiedere, nel legislatore, flessibilità vigilata e non certo arroccamento ideologico.

Il testo tenta, inoltre, una lettura della situazione e dei principali bisogni del Veneto. Col rispetto dovuto alle altre realtà regionali, il Veneto non è né la Calabria, né l'Emilia Romagna. Dunque appare necessario, proprio per progredire, aver presente il tratto di strada compiuto in questi anni dalla nostra Regione nel settore educativo (oltre che le modalità con cui ciò è avvenuto). Se si potesse sintetizzare in uno slogan il portato della politica educativa regionale, forse si potrebbe dire:" A ciascuno il suo! ", nel senso che il Veneto ha sempre cercato di creare, nel tempo, occasioni ed opportunità plurime affinché ciascuno, per l'appunto, potesse diversamente fruirne, in ragione delle sue scelte e condizioni. Sappiamo che quel "diversamente" non ha avuto nel Veneto, sinora, le caratteristiche traumatiche (di separatezza, di minorità) più vistose, invece, in altre Regioni. Ciò non significa, beninteso, sottacere le differenze negli accessi e nei percorsi che esistono anche da noi in dipendenza da differenti situazioni culturali, sociali ed economiche. Ma, rispetto ad esse, e comunque rispetto al più generale problema del



"successo" formativo, è forse meglio considerare, come si tenterà di fare più oltre, l'utilizzo di strumentazioni appropriate, più che appoggiarsi ai soli discorsi di principio.

La nostra Regione, pur entrata a partire dagli Anni Ottanta nel post-fordismo, ha avuto sinora, rispetto alle altre, maggiori possibilità di metabolizzare i cambiamenti. Come viene generalmente riconosciuto, gli impatti da noi sono stati più dolci, o meno violenti. Per restare al tema di questa legge, persino la necessità di scegliere a 14-15 anni il percorso educativo più appropriato non ha creato, in Veneto, particolari ed oggettivi problemi. Lo dimostrano molti fatti e, tra questi, i successi, sia individuali che di sistema, generalmente registrati, per esempio, dalla istruzione tecnica e professionale e dalla formazione professionale.

Forse, dunque, anche in questa fase è meglio per il Veneto concentrarsi sul "come" le nuove offerte di orientamento, istruzione e formazione possano ulteriormente attrezzarsi per affrontare, a partire dai 14-15 anni, i problemi nuovi legati alle caratteristiche diverse dei saperi e alle loro veloci obsolescenze, ai diversi e mutevoli sistemi organizzativo-gestionali, alla concorrenza dell'*extra-scuola*.

Può essere che in altri contesti regionali, le cose siano diverse o che vengano diversamente considerate. Sul punto, il testo assume una logica di continuità, ma rimane aperto a recepire eventuali modifiche indotte dal contesto nazionale. Offre dunque, già a 14-15 anni, opportunità formative plurime, di pari dignità ma diverse, dal momento che, nella nostra Regione, ne sussistono sia le esigenze che le possibilità.

Tale approccio non è di conservazione: esso può fornire (all'interno di un sistema di formazione permanente, duttile, diffuso e permeabile nelle sue articolazioni e con l'aiuto di un sistema di orientamento esteso anche alle famiglie) maggiori garanzie di reale "successo formativo" alle persone. Non è certo, infatti, il reale vantaggio per i giovani di scelte diverse, scelte che possono anche condurre, magari involontariamente, ad una sorta di "parcheggio" demotivante e con esiti mediamente modesti.

Vengono privilegiati, dunque, dati di concretezza, concentrando il testo sul "come", ma anche sul "cosa" possa realmente servire, in Veneto, sia alla domanda che all'offerta educativa. Tale orientamento è ricorrente.

Alcuni "paletti" (idee-forza) hanno reso peraltro più facile la redazione del testo stesso. Eccoli:

- la società della conoscenza;
- la società dell'inclusione;
- il sistema delle libertà;
- la sussidiarietà;
- pubblico e privato cooperanti;
- il rispetto delle diverse Autonomie;
- la pari dignità, nelle specificità;
- il "diritto-dovere" come spazio di responsabilità e di valorizzazione delle famiglie;
- il dialogo sociale come investimento competitivo;
- la tensione per la Qualità.



Confrontarsi con la **società della conoscenza** rappresenta al tempo stesso una necessità per la Regione Veneto e una certa discontinuità rispetto agli assetti preesistenti di tipo normativo e/o educativo-pedagogico. Chi pretendesse risposte semplici ad un problema così complesso e dinamico, sarebbe sulla strada sbagliata. Ancora una volta, risulta più utile servirsi di una strategia basata su "risposte" puntuali e contestuali, diversificate e graduali, legate tutte ad un unico paradigma: quello che è necessario apprendere sempre, in continuazione, lungo tutta la vita (la formazione permanente e ricorrente). A tale proposito, urge ricordare che, nel nostro Paese, nonostante le iniziative parlamentari promosse negli anni, manca ancora una legge che fissi con chiarezza i principi fondamentali in tema di apprendimento permanente e *lifelong learning*.

Le conseguenze di questa impostazione non sono teoriche: si deve produrre una nuova "visione" per l'educazione degli adulti (con appropriate risorse finanziarie); servono nuove e specifiche regolazioni contrattuali nei rapporti di lavoro; metodi di insegnamento e di apprendimento modellati sul continuo richiamo formativo; una selezione quantitativa e qualitativa di ciò che esiste, in funzione dell'obiettivo.

Occorre colmare gradualmente, ma con buon ritmo, le distanze che su questo fronte il Veneto manifesta nel *benchmarking* con le più virtuose Regioni europee. Servono programmi e soldi: il testo di legge interpreta queste esigenze consentendo poi alla successiva produzione amministrativa di poter operare in coerenza.

Il sistema delle libertà. Un'idea di questo sistema dovrebbe sottostare a qualsiasi ragionamento (normativo e non) condotto sui fatti educativi e di tale ragionamento si dovrebbe avvertire la presenza nel testo. Nel caso in esame - fermi restando gli ancora attuali principi contenuti nelle Carte fondamentali (a dettare sviluppi, applicazioni e limiti), principi che questa proposta fa propri – si ritiene importante porre attenzione al bilanciamento tra le scelte personali (e familiari) e le esigenze sociali e produttive della Comunità regionale.

<u>Ciò vale sul fronte della domanda</u>, con una giusta rilevanza accordata, per esempio, da parte delle Istituzioni pubbliche, alla funzione di orientamento per renderla più consapevole e garantendo la libertà di scelta da parte delle famiglie (concetto che rinvia a specifica legislazione di supporto).

<u>Ciò vale anche sul fronte dell'offerta</u>. In questo secondo caso i perni sono fondamentalmente tre: a) la libertà nel concorrere alla definizione del Progetto di Istituto, che mette in moto dinamiche virtuose all'interno delle comunità scolasticoformative; b) la libertà di insegnamento e di ricerca; c) la libertà nell'accesso, in presenza di garanzie predefinite, ai bandi pubblici.

È interesse di un'Amministrazione pubblica come la Regione promuovere e contemperare queste diverse "libertà" nel proprio sistema educativo. C'è infatti il dovere, particolarmente verso le nuove generazioni, di connotare sempre democraticamente (e, dunque, nelle libertà) il rapporto insegnamento/apprendimento, sviluppando la consapevolezza critica e riflessiva di ciascuna persona. In Veneto, già la prima generazione di leggi (inizio Anni novanta) manifestava, al riguardo, una chiara appropriatezza che questo testo intende sostanzialmente confermare.



La società dell'inclusione: è una scelta da compiere, non pacifica, non universalmente accettata. Può peraltro il Veneto (con la sua tradizione culturale e sociale, con la sua storia, con le sue esigenze produttive, ecc.) farne a meno? Può, in un momento di ripensamento dei suoi "modelli" di crescita e di sviluppo, dire: "Tu no, Voi no!"? All'interno di regole il più possibile condivise e fatte rispettare, il Veneto deve invece dire: "Tu sì, Voi sì!!". In questo orizzonte, teorico e pratico al tempo stesso, il sistema educativo regionale ha un ruolo importante e questa è la scelta che si propone legislativamente. I cerchi sono più di uno:

- quello dell'inclusione intergenerazionale: i nuovi saperi spiazzano certezze e confini sino a ieri incrollabili;
- quello dell'inclusione di genere: l'apporto crescente della componente femminile è un'esigenza ed una necessità);
- quello dell'inclusione degli studenti stranieri: il sistema scolastico in Veneto presenta, al riguardo, dei tratti originali e positivi nel panorama italiano,
- quello dell'inclusione di chi ha dei deficit o manifesta disagi profondi.

Sul piano dei contenuti, l'inclusione degli stranieri costringe, per esempio, le Istituzioni formative accreditate-CFP a costruire percorsi e modalità nuove di insegnamento/apprendimento. Così com'è doveroso, da parte della Regione, rispettare l'autonomia dei CFP, altrettanto risulta utile manifestare una presenza coordinante, con l'adozione di Linee-guida, con l'effettuazione di monitoraggi .

Prima che disciplinata per legge, la **sussidiarietà** è un abito mentale, un apporto culturale. La legge la richiama, ritenendola un fatto educativo in sé e, comunque, una forma di definizione e di lettura appropriata della complessità. All'origine si sceglie di porre la conoscenza dei problemi perché chi meglio li conosce è più adatto a governarli, a gestirli, a risolverli. Non ci sono gerarchie rigide: nel rispetto delle varie autonomie (istituzionali e funzionali), scale diverse si rendono di volta in volta più adatte, in applicazione del principio di sussidiarietà, ad affrontare differenti esigenze. Anche se l'applicazione del principio si manifesta meglio nei quotidiani comportamenti amministrativi, il livello normativo ha comunque il dovere di richiamarlo, nella consapevolezza dell'intreccio del principio stesso con altri meccanismi: quello dei controlli, quello dell'eventuale avocazione, quello della leale collaborazione, ecc.

Il principio di sussidiarietà nasce dalla considerazione della corretta articolazione dei vari corpi sociali in risposta alle necessità ed ai bisogni della comunità:

- ai bisogni educativi e formativi rispondono le istituzioni scolastiche e formative in quanto corpi intermedi collocati nello stesso ambito comunitario in cui i cittadini vivono ed operano;
- la Regione ha il compito di riconoscere il valore culturale e sociale di tali istituzioni e di configurare il sistema regionale affinché il loro contributo venga estrinsecato con le migliori possibilità di incontro con i portatori di bisogni e di efficacia ed efficienza degli interventi.

Pubblico e privato cooperanti: il dibattito culturale italiano ha oscillato, nel corso degli anni, su ciascuna delle due polarità. Nell'istruzione e nella formazione si sono



manifestate con forza (ed ancora sussistono) differenti visioni. La proposta in esame assume, al riguardo, un atteggiamento equilibrato. Avvalora la presenza dell'uno e dell'altro settore, all'interno di un sistema di regole, garanzie e controlli il più possibile trasparenti, condivisi e fatti osservare.

Forse non è, com'è stato in qualche caso definito, un "falso problema" quello della compresenza di pubblico e privato: esiste di fatto, concretamente, il bisogno, da parte di una pubblica Amministrazione come quella regionale, di meglio predisporre condizioni ed opportunità affinché entrambi i comparti possano offrire il meglio di sé, espungendo progressivamente, ciascuno, le proprie aree di bassa efficienza. Da qui, evidentemente, il rinvio ad alcune leve importanti: quella della programmazione territoriale (per evitare, se possibile, sovrapposizioni e ridondanze, ma anche assenze); quella dell'accreditamento dei CFP (per garantirsi presenze pubbliche e private su standard qualitativi e quantitativi almeno adeguati); quella dei contributi alle famiglie, in favore di una reale possibilità di scelta educativa, privilegiando quelle meno abbienti.

Il rispetto delle varie Autonomie è condizione per l'ordinato ed ottimale funzionamento dell'intero sistema educativo regionale. A parte i doverosi aspetti formali (legati a competenze, ruoli, attribuzioni, ecc.), quel che più conta è il <u>favorire le condizioni per un sostanziale sviluppo delle Autonomie</u>. Per l'ambito considerato da questa legge, ciò ha principalmente valore:

- a) sul piano dei rapporti Regione-Enti locali, per individuare un sistema il più semplice possibile di "chi fa le cose" ed a "quali" condizioni;
- b) sul piano dei rapporti Regione Autonomie scolastiche, per trarre il meglio dalla risorsa dell'autonomia, specie se gestita in dimensione di solidarietà, di cooperazione ed in rete;
- c) sul piano dei rapporti Regione altre Autonomie funzionali, per disciplinare il loro insostituibile concorso nei processi di programmazione e di gestione.

Molte volte il testo legislativo torna sul punto partendo da una considerazione generale secondo cui, proprio per valorizzare le Autonomie, occorre anche (ed è compito specialissimo della Regione) portarle a sistema, farle concorrere, cioè, ciascuna con la propria originalità e libertà, alla costruzione di un disegno complessivamente unitario, efficiente ed efficace. Una visione che appare equilibrata ed aperta dei sistemi di autonomia, sapendo peraltro che molta parte della questione si gioca, concretamente, sui sostegni anche finanziari destinati all'autonomia stessa, specie per promuovere prassi innovative ed esemplari.

Per le istituzioni scolastiche e formative, si sono tenute presenti le varie forme di autonomia: didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo, finanziaria.

La pari dignità, nelle specificità: parola nuova quella della "pari dignità", a suggellare – si spera- il superamento di una tradizione italiana "classista" dell'educazione. I licei, di serie A, le professionali, di serie B e la formazione professionale, di serie C.

Il Veneto, per la verità, con saggia, solitaria e concreta preveggenza, questo salto culturale lo ha già compiuto per buona parte: ora la questione è diventata un punto di



forza a livello nazionale e non c'è che da rallegrarsene. Il testo normativo innesta dunque questa acquisizione senza fatica, nella consapevolezza che:

- a) il vero banco di prova della "pari dignità" sarà sui comportamenti e sulle concrete misure finanziarie ed amministrative,
- b) non si dà "pari dignità" per ricevere in cambio confusione;
- c) il principio richiede comunque di essere continuamente valorizzato a livello dei segmenti che compongono il sistema educativo ed a livello sociale e familiare.

Su tutto vale però di più il sostantivo: c'è un problema prioritario di "dignità" dei sottosistemi di orientamento, istruzione, formazione professionale, apprendistato. E ciò, in considerazione ed in rapporto alle persone ed alla Comunità veneta.

Esiste anche, certamente, il problema del qualificativo "pari": per essere sempre più "dignitosi" i sottosistemi devono interagire sempre, integrarsi quando è necessario, copiarsi e sovrapporsi mai.

Ecco perché il testo in esame pone l'accento sulle specificità dei sottosistemi educativi, non certo come elemento di separatezza, ma come reciproca fedeltà ai diversi "statuti", immaginati, evolutivamente, per corrispondere appunto "dignitosamente" a differenti ed oggettive esigenze dei cittadini. In ciò, valorizzando molto la componente della "domanda" educativa e formativa.

Il "diritto-dovere" come spazio di responsabilità e di valorizzazione delle famiglie. Nel Veneto, quello del "diritto-dovere" è ormai lo spazio della qualità più che della quantità. L'istituto, visto dalla parte dell'Amministrazione regionale e degli Enti locali, comporta il dovere di allestire, come detto, "dignitose" opportunità educative, per una precisa fascia di popolazione, nei rispettivi territori.

Soccorrono gli specifici sistemi di anagrafe e di monitoraggio (che la legge richiama), ma serve soprattutto la collaborazione delle famiglie e la lotta alle varie forme di dispersione.

La norma non può entrare, se non in modo del tutto indiretto, sulla qualità dei processi d'insegnamento, pur nella consapevolezza che tanta parte ha tale qualità sulla buona e concreta fruizione del "diritto", in capo alle persone impegnate nell'istruzione e nella formazione.

Anche uscire da una visione "burocratica" del diritto-dovere appare cosa opportuna: alcune possibilità inserite nel testo possono accompagnare la pratica attuazione del doppio principio, demandata alla disciplina amministrativa.

Il dialogo sociale come investimento competitivo. Si dialoga positivamente, a volte, per molto di meno. Come non farlo per una cosa così importante come il sistema educativo di una Regione? In questo il Veneto è aiutato da una lunga tradizione, tanto che è possibile scandagliare meglio, ora, la "qualità" di questo dialogo ed i risultati che ha prodotto e che si vorrebbe producesse. Dialogo concepito come investimento



competitivo: la legge in esame determina condizioni ed opportunità importanti in tal senso.

Il dialogo come investimento corresponsabilizza gli Attori e rende più trasparenti i punti di forza e di debolezza del sistema; massimizza i rispettivi know-how; previene le inefficienze; esalta le autonomie facendole uscire dal rischio dell'autoreferenzialità, concorre a costruire sistemi di governo e di gestione più semplici, condivisi e chiari.

I costi che richiede sono ampiamente ripagati dai vantaggi che produce. Contribuire ad entrare nel grande mare di un confronto permanente ed aperto (non rituale, minimalista, difensivistico) sui temi formativi potrà essere, auspicabilmente,uno dei successi di questa legge.

La tensione per la Qualità. E' il tratto che fa la differenza anche nei sistemi educativi. Pur senza dimenticare che in Veneto sussistono ancora problemi di "quantità" (il numero di diplomati o di laureati, per esempio, per non parlare dell'Università), è sul versante qualitativo che occorre comunque spendere. In tutti i sensi: anche in quello propriamente finanziario.

La situazione si presenta in Veneto "a macchie di leopardo"; progressivamente si va facendo strada la cultura della Qualità. Spesso, tuttavia, essa è limitata agli aspetti più "facili" ed è in mano non di rado ad Attori poco capaci od inclini a coinvolgere, nel processo, tutte le Comunità educanti, come sarebbe invece necessario. Aumentare la qualità (e riscontarla in modo più esigente nei sistemi di accreditamento) risulta ineludibile. Lo è in sé: si pensi, ad esempio, agli indici di successo formativo nella nostra Regione e, ancor più, ai risultati scolastici con cui gli studenti escono ai vari livelli; non sono certo confortanti! Lo è anche nel confronto internazionale: le indagini, che pur vedono il Veneto in posizione abbastanza soddisfacente nel panorama italiano, sono là ad evidenziare al tempo stesso i nostri preoccupanti ritardi.

La cultura della Qualità deve diventare, con i suoi risultati attesi e "misurabili", un criterio regolativo del sistema educativo, pur nell'attenzione ai diversi contesti territoriali. Società della conoscenza e Qualità sono le due facce della stessa medaglia; costa far qualità, ma conviene far qualità!

Distinguere le componenti che, a grappolo, la compongono, serve a costruire, presso ciascuna Comunità educante, mappe e percorsi. Ricerca ed applicazione si sposano nei vissuti formativi quotidiani; i vari stadi di autovalutazione e di valutazione devono assolutamente inglobare di più questi aspetti. Il meccanismo della Qualità si avvale sia di ricognizioni a priori (la sussistenza o meno delle precondizioni necessarie ad impostare, in un contesto dato, un progetto-qualità), sia di ricognizioni in itinere ed a posteriori (i risultati prodotti in ciascuna Istituzione formativa, a confronto con le situazioni preesistenti).



Dal punto di vista della programmazione regionale, la questione è dirimente, nel senso di contribuire a selezionare in positivo le presenze delle Istituzioni formative accreditate-CFP sul territorio.

Si tratta, chiaramente, di processi di medio-lungo periodo e, però, la sofferenza qualitativa sia sul versante dell'insegnamento (e, a questo proposito, l'effettuazione concertata di monitoraggi sistematici e periodici non appare per nulla lesiva della libertà dell'insegnamento stesso), sia sul versante dell'apprendimento, è ancora ampia nella nostra Regione. Del resto, al contrario, basta considerare le formidabili spinte positive fornite là dove i sistemi-qualità sono operativi.

Il testo di legge in esame raccoglie questa sfida. Una istruzione ed una formazione "comunque" non possono più rappresentare, infatti, una condizione sufficiente, specie in quei territori regionali ancor oggi meno dotati o fortunati.

3. Natura della proposta

Il presente documento intende rappresentare una proposta di disegno di legge regionale relativo al sistema educativo di istruzione e formazione, basato sui seguenti criteri:

- coerenza con la normativa nazionale di riferimento, giunta al compimento del disegno di riordino e di riforma;
- coerenza con il quadro europeo specie per ciò che concerne il disegno di sistema, le competenze di cittadinanza, il *framework* relativo ai titoli ed alle certificazioni (EQF);
- attribuzione all'istruzione ed alla formazione di una giusta valenza al fine dello sviluppo equilibrato della società e dell'economia regionale;
- visione organica del sistema, nella prospettiva dei nuovi diritti educativi e formativi dei cittadini;
- concezione propositiva ed attiva non solo formale del ruolo della Regione;
- scelta di un approccio essenziale circa i contenuti del disegno di legge, e rinvio ai livelli inferiori per gli aspetti di dettaglio o transitori del sistema.

Così inteso, il documento rappresenta una proposta armonica che consente di configurare il sistema educativo di istruzione e formazione per il livello regionale, applicabile a tutti i contesti, adattabile alle peculiari condizioni locali.

La presente proposta si configura come legge avente natura meramente ordinamentale ed organizzativa e, pertanto, non prevede spese che debbono essere oggetto di apposita copertura finanziaria.

Descrizione del sistema nell'attuale quadro normativo

Il quadro disegnato dalla recente produzione normativa nazionale, in particolare dalla legge 53/03, porta ad una configurazione di sistema che richiede una terminologia univoca:



- Il sistema in generale prende il nome di "Sistema educativo di istruzione e formazione"; esso si articola nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, in un secondo ciclo che comprende il (sotto)sistema di Istruzione Secondaria Superiore e il (sotto)sistema di Istruzione e formazione Professionale.
 - Il (sotto)sistema di Istruzione Secondaria Superiore comprende i licei (sei indirizzi), gli istituti tecnici (due aree) e gli istituti professionali (due aree); il (sotto)sistema di Istruzione e formazione professionale comprende i percorsi formativi triennali e quadriennali e la formazione in apprendistato per l'espletamento del diritto dovere. Mentre nel sistema dell'Istruzione agiscono le istituzioni scolastiche statali e paritarie, in quello dell'Istruzione e formazione professionale agiscono le Istituzioni formative accreditate-CFP in forma ordinaria e, se la Regione lo decide, gli Istituti professionali in forma sussidiaria;
- L'espressione "Sistema di formazione professionale" è riferibile, dopo la riforma citata, solo alla parte ulteriore rispetto a quella iniziale, ovvero la formazione continua e permanente con cui finisce per coincidere; i confini sono definiti da ciò che è raggiungibile entro i 18/19 anni di età e quindi il diploma professionale quadriennale¹;
- Il "Sistema di istruzione e formazione superiore" o terziario è composto da due elementi: la specializzazione tecnica superiore (IFTS) cui si accede dopo il diploma quadriennale e che pertanto completa la progressione verticale del sistema di offerta formativa professionalizzante ed il diploma tecnico superiore fornito dall'Istituto tecnico superiore così come da normativa vigente;
- Circa l'obbligatorietà, questa è sancita dal "Diritto-dovere di istruzione e formazione", che ricomprende in sé anche l'"obbligo formativo" e che si assolve con 12 anni di istruzione e formazione ovvero con l'acquisizione di una qualifica di istruzione e formazione professionale; in tal senso, risulta pienamente compiuta con il diploma professionale quadriennale, così come accade in Europa; l' "Obbligo di istruzione" non ha valenza strutturale, ovvero non coincide con un biennio unitario, ma si colloca entro il diritto-dovere di istruzione e formazione e si sostanzia nei saperi e nelle competenze che tutti i giovani debbono acquisire, per vie differenti (secondo l principio dell'equivalenza formativa), entro il biennio dei vari percorsi previsti nel ciclo secondario di secondo grado².

Il quadro dell'offerta formativa professionalizzante

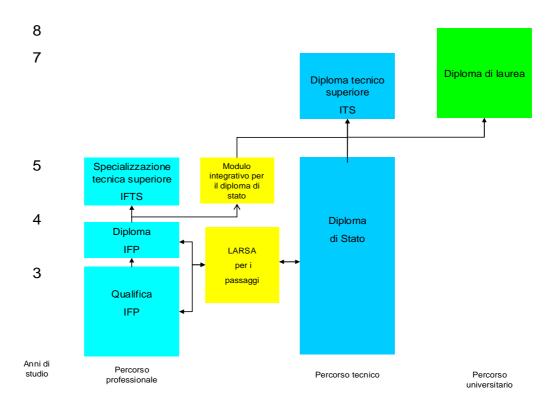
A questo punto è utile inserire il quadro dell'offerta formativa con riferimento all'ambito dei percorsi professionalizzanti:

.

¹ E' quindi compreso anche il diploma di Stato che, essendo quinquennale, si raggiunge in un percorso lineare e senza interruzioni a 19 anni.

² Mentre il cosiddetto "obbligo scolastico" non esiste più nell'ordinamento italiano.





Come si vede, con il nuovo ordinamento il sistema si arricchisce di tre elementi di grande rilevanza:

- il percorso di istruzione e formazione professionale acquisisce una struttura verticale passando dalla qualifica triennale al diploma quadriennale fino alla specializzazione tecnica superiore (IFTS);
- il percorso di istruzione acquisisce il livello terziario tramite l'istituto tecnico superiore;
- sono possibili i passaggi da ogni punto all'altro del sistema, in particolare è previsto un quinto anno integrativo per i diplomati professionali quadriennali così da consentire loro di iscriversi agli esami per poter acquisire il diploma di Stato, mentre è consentito transitare in ogni momento dai percorsi dell'istruzione a quelli del'istruzione e formazione professionale³.

Il nodo dell'unitarietà del sistema

³ Paradossalmente non esiste, invece, una norma che consenta i passaggi tra i diversi percorsi del (sotto)sistema dell'istruzione secondaria superiore.



Va peraltro segnalata una problematica relativa alla difficoltà di concepire il sistema di offerta formativa professionalizzante come un tutto unitario, così come avviene in diversi Paesi europei.

La prospettiva delineata dai nuovi Regolamenti lascia aperto il rischio della moltiplicazione dei percorsi professionalizzanti, scelta che si pone in contrasto con il contesto comunitario. Infatti, in diversi paesi europei il comparto VET (Vocational Education and Training) indica un ambito unitario ed organico che comprende tutti i percorsi che terminano con titoli riconoscibili e quindi spendibili per l'ingresso nel mercato del lavoro e delle professioni.

Nella struttura del sistema di istruzione e formazione tecnica e professionale italiano possiamo rintracciare, al contrario, quattro grandi componenti:

- 1. La componente dell'Istruzione tecnica, la più rilevante, quella che si propone maggiormente come aspetto peculiare del contesto italiano, che presenta, accanto ad un numero di istituti gloriosi e di forte tradizione tecnica in senso proprio, un'area di istituti fortemente segnata da un'impostazione culturale di tipo enciclopedico, che si avvicina maggiormente alla nozione di "liceo tecnologico".
- 2. La componente dell'Istruzione professionale che nelle intenzioni iniziali ha avuto l'intento di fornire quadri operativi all'industria, ma che nel prosieguo si è caratterizzata per essere la "scuola popolare" nell'ambito secondario superiore, per poi assimilarsi in certa parte (tramite la durata quinquennale dei percorsi) all'istruzione tecnica.
- 3. La componente della (Istruzione e) Formazione professionale, che si presenta a sua volta fortemente differenziata sia per tipologie di intervento (vi è un'area con forte carattere di "educazione professionale" propria di enti di formazione dotati di competenze pedagogiche ed organizzativo-strutturali, accanto ad un'altra di carattere più assistenziale, volta al recupero di adolescenti in difficoltà e disagio), sia per territori (la presenza di questo (sotto)sistema è capillare nel Nord ed in parte del Centro, mentre nel Sud Italia si è registrato negli ultimi anni un processo di chiusura dei percorsi preesistenti).
- 4. La componente dell'apprendistato che pur soddisfacendo il diritto-dovere di istruzione e formazione non ha mai rappresentato, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, un modello formativo peculiare e che ha visto ultimamente l'introduzione normativa della possibilità di svolgimento già a partire dal quindicesimo anno di età.

È questo un nodo decisivo per la norma regionale di sistema: occorre operare in modo da superare questa frammentazione attraverso la definizione di una mappa unitaria per l'offerta professionalizzante, non centrata sul principio dell'istituzione erogante ma su quello del percorso formativo del cittadino; inoltre vanno definite le regole di riconoscimento delle competenze e dei saperi, così da evitare di creare barriere fittizie tra ambiti differenti e consentire a tutti i cittadini di perseguire risultati conformi alle proprie aspettative e caratteristiche e di poter accumulare i "crediti" acquisiti nel senso della continuità verticale ed orizzontale sia nella fase di vita iniziale, sia lungo tutto il corso della vita attiva.



Come ha ricordato recentemente la Corte Costituzionale⁴ nella sentenza n. 309 del 2010: "3.1 – La legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) ha introdotto un sistema di istruzione e formazione articolato «nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale» (art. 2, comma 1, lettera d). I due sistemi che compongono il secondo ciclo di istruzione (quello liceale e quello della formazione professionale) sono distinti, ma funzionalmente integrati, dal momento che: a) entrambi concorrono all'adempimento dell'obbligo di istruzione; b) è possibile transitare dall'uno all'altro; c) da ambedue, con diverse modalità (fissate con legge statale), è consentito l'accesso all'esame di Stato".

Inoltre la Corte Costituzionale, circa la disciplina legislativa vigente, ha ricordato "3.3 – La disciplina statale ha previsto un'attuazione graduale del nuovo ciclo secondario, l'avvio contemporaneo delle due parti che lo compongono e la collaborazione tra Stato e Regioni per determinare i modi di assolvimento dell'obbligo di istruzione nei «percorsi» di formazione professionale. In tal modo viene assicurata – conformemente alle disposizioni degli artt. 34 e 117, secondo comma, lettera n), Cost. – l'unità del «sistema di istruzione e formazione», pur nella diversità dei fini, dei «percorsi» interni e degli enti competenti a disciplinarli (Stato e Regioni). Con riferimento all'attuazione di tale obbligo, l'art. 1, comma 624, della legge n. 296 del 2006 ha stabilito che, «fino alla messa a regime di quanto previsto dal comma 622, proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'art. 28 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. (...) Le strutture che realizzano tali percorsi sono accreditate dalle regioni sulla base dei criteri generali definiti con decreto adottato dal Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, previa intesa con la Conferenza unificata». L'art. 27 del d.lgs. n. 226 del 2005 ha previsto, al comma 2, che il primo anno di tali percorsi «è avviato sulla base della disciplina specifica definita da ciascuna Regione nel rispetto dei livelli essenziali di cui al Capo III, previa definizione con accordi in Conferenza Stato-Regioni» e, al comma 4, che «le prime classi dei percorsi liceali e il primo anno di quelli di istruzione e formazione professionale sono avviati contestualmente a decorrere dall'anno scolastico e formativo 2010-2011, previa definizione di tutti gli adempimenti normativi previsti». Successivamente alla presentazione del ricorso in epigrafe, quest'ultimo comma è stato abrogato dall'art. 15 del regolamento di delegificazione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 89 (Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)".

Infine la Corte Costituzionale ha sottolineato la necessità dell'unitarietà del sistema ed in particolare, anche con riferimento al valore delle norme generali dell'istruzione, la

_

⁴ Sentenza n. 309 del 2 novembre 2010



Corte Costituzionale ha ricordato che "3.4. Le disposizioni censurate violano le norme generali sull'istruzione. L'art. 13, commi 2 e 3, ha introdotto un «percorso» formativo diverso rispetto a quelli contemplati dalla disciplina statale per assolvere l'obbligo scolastico. Esso ha, così, rotto l'unità del «sistema di istruzione e formazione», dando luogo a una soluzione ibrida che costituisce un tertium genus nei confronti dei «percorsi»(sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale. Tale disciplina rientra tra le norme generali sull'istruzione che debbono essere dettate in via esclusiva dallo Stato (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.). Lo stesso legislatore statale ha definito "generali" le norme sul diritto-dovere di istruzione e formazione, contenute nel decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53). Inoltre, l'obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di «disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione» (sentenza n. 200 del 2009)".

La motivazione della proposta di una legge regionale di sistema

Una legge regionale trova la sua giustificazione in riferimento a finalità di sistema; questa, se non vuole essere retorica o incompleta, richiede:

- l'assunzione esplicita delle competenze esclusive e concorrenti disegnate dal nuovo art. 117 della Costituzione;
- la configurazione delle condizioni di un governo e di una regolazione dello stesso delineando un percorso che si propone, d'intesa con il Governo centrale, una progressiva e completa responsabilità anche per ciò che concerne la componente dell'istruzione.

È invece impropria, e decisamente insufficiente, la motivazione riferita all'assunzione delle norme sancite a livello nazionale (legge 53/03 e decreti applicativi; norme sull'apprendistato; accordi ed intese in seno alla Conferenza Stato-Regioni) perché tale esito può avvenire anche con atti normativi mirati senza assumere una valenza di disegno di sistema.

Il sistema è tale se:

- presenta una configurazione "unitaria" (non "unica");
- la Regione si assume pienamente le competenze definite dall'art. 117 della Costituzione;
- viene delineato un quadro di governo e di regolazione di tutti i fattori del sistema;
- viene definito uno spazio regionale di riconoscimento e valorizzazione dei certificati di competenza sotto forma di crediti formativi ed anche lavorativi;
- si configura un disegno di partecipazione dei vari attori dell'offerta formativa e di accessibilità dei cittadini a tutte le proposte previste;
- si configura un disegno di monitoraggio e di valutazione che renda trasparenti i valori del sistema e conduca ad un miglioramento continuativo.



La centralità delle persone e del capitale intangibile e relazionale

Una volta definito il sistema e le sue caratteristiche, occorre però chiarire il fattore che ne costituisce il valore intrinseco. Questo è definito dalle persone che ne fanno parte, in primo luogo i destinatari ed utenti che partecipano alle varie opportunità formative e successivamente il personale che a vario titolo ne qualifica il servizio.

In termini più analitici, il valore intrinseco che il sistema educativo di istruzione e formazione vuole tutelare e promuovere è rappresentato dal cosiddetto "capitale intangibile e relazionale". Con tale espressione si intende l'insieme delle competenze e dei saperi, acquisiti tramite attività formali, informali e non formali, che i cittadini della regione sono in gado di offrire al fine del soddisfacimento dei bisogni e delle esigenze proprie dei vari ambiti della vita sociale ed economica.

Il valore di tale capitale è sancito dal giudizio espresso dagli organismi (istituzioni scolastiche e formative, università) che continuano i percorsi formativi intrapresi, oltre agli enti ed alle imprese che se ne avvalgono nel contesto economico e sociale.

Programmazione, indirizzo, attribuzione e distribuzione

Il sistema è tale innanzitutto se è soggetto ad una completa e rigorosa programmazione, rispondente a finalità, a principi ed a criteri definiti nell'ambito degli atti di indirizzo della Regione.

Il processo di attribuzione avviene nel rispetto del principio del pluralismo e quindi della pari dignità dei vari soggetti erogatori; ciò richiede:

- una procedura unitaria ed equa di informazione, orientamento e di reperimento dell'utenza;
- la garanzia di continuità dei percorsi formativi commisurando la tempistica dei bandi alla durata complessiva dei percorsi stessi.

Il processo di distribuzione avviene garantendo in particolare la certezza di accesso alle risorse finanziarie da parte degli organismi accreditati nell'ambito del (sotto)sistema di istruzione e formazione professionale di competenza esclusiva della Regione.

La sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà nasce dalla considerazione della corretta articolazione dei vari corpi sociali in risposta alle necessità ed ai bisogni della comunità:

- ai bisogni educativi e formativi rispondono le istituzioni scolastiche e formative in quanto corpi intermedi collocati nello stesso ambito comunitario in cui i cittadini vivono ed operano;
- la Regione ha il compito di riconoscere il valore culturale e sociale di tali istituzioni
 e di configurare il sistema regionale affinché il loro contributo venga estrinsecato
 con le migliori possibilità di incontro con i portatori di bisogni e di efficacia ed
 efficienza degli interventi.

Il rapporto tra istruzione e formazione: il nodo degli Istituti professionali

Il processo di consolidamento del (sotto)sistema di istruzione e formazione professionale, se da un lato può avvalersi di un quadro normativo generale definito, presenta nel contempo una strutturazione caratterizzata da una duplice linea di



coinvolgimento riguardante le Istituzioni formative accreditate-CFP⁵ (CFP) e gli Istituti professionali che vi operano secondo la modalità sussidiaria⁶.

È noto che, mentre le Istituzioni formative intervengono nel sistema IeFP in modo ordinario e diretto tramite la procedura dell'accreditamento, gli Istituti professionali possono essere coinvolti secondo una modalità più incerta definita appunto dal regime di sussidiarietà; ciò individua due differenti modi di implicazione delle due istituzioni che vanno tenuti in considerazione nell'intento di portare a termine il processo di consolidamento del sistema.

Il punto decisivo circa il consolidamento della presenza delle Istituzioni formative riguarda la loro diffusione in tutto il territorio nazionale nella finalità del recupero e della prevenzione della dispersione scolastica, ma anche nella definizione di un'offerta stabile e dotata di continuità, così da garantire ai cittadini italiani tutte le opzioni relative all'offerta formativa del ciclo secondario che qualificano il diritto-dovere di istruzione e formazione. Accanto a ciò, vanno definiti i punti fermi relativi alla certezza delle procedure e dei flussi finanziari, così da attribuire stabilità e certezza a questa parte del (sotto)sistema di istruzione e formazione professionale.

Diversamente, il punto decisivo per ciò che concerne gli Istituti professionali riguarda la possibilità di prevedere, nella gran parte dei percorsi, il rilascio della qualifica di istruzione e formazione professionale così da dare consistenza alla loro natura professionale che la distingue dai percorsi tecnici. In tal modo, il passaggio relativo alla qualifica risulta strutturale e non dipendente dalla variabilità di contesti ed eventi, evitando in tal modo di creare incertezza e discriminazioni tali da inficiare il diritto-dovere dei giovani che scelgono tali percorsi.

Le Regioni, da parte loro, hanno interesse che sul proprio territorio vi sia un'offerta di figure professionali qualificate e tecniche adeguata alle necessità del mercato del lavoro locale; ciò è ancor più richiesto dalle dinamiche del nuovo tipo di sviluppo uscito dalla crisi economico-finanziaria, che ripropone la rilevanza di un settore industriale rinnovato e necessita pertanto di un numero consistente di figure dotate di competenze operative e tecniche⁷. Il passaggio al nuovo ordinamento rischia infatti che vi sia un rilevante calo di quest'offerta, ed a tale esito negativo occorre porre rimedio.

La valutazione

⁵ Cfr. gli artt. 15, 21 e 27 del decreto legislativo 226/05

⁶ Cfr. il Regolamento degli Istituti professionali che recita all'art. 2, punto 3: "Gli istituti professionali possono svolgere, in regime di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni in materia, un ruolo integrativo e complementare rispetto al sistema di istruzione e formazione professionale di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, ai fini del conseguimento, anche nell'esercizio dell'apprendistato, di qualifiche e diplomi professionali previsti all'articolo 17, comma 1, lettere a) e b), inclusi nel repertorio nazionale previsto all'articolo 13 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, secondo le linee guida adottate ai sensi del comma 1–quinquies dell'articolo medesimo"

⁷ Così come dimostra il successo del "modello Renano"



In un sistema educativo centrato sull'efficacia degli interventi, i risultati di apprendimento e gli esiti occupazionali, assume una valenza strategica la funzione di valutazione.

La valutazione assume connotati diversi a seconda del livello di analisi indagato. Sappiamo che un processo valutativo può riguardare:

- il sistema (intendendo l'analisi dell'efficienza, efficacia e redditività degli investimenti);
- le istituzioni che erogano l'offerta (anche grazie all'attività di accreditamento, si andranno a valutare processi, ruoli, prodotti, risorse, scelte strategiche, ecc..);
- le iniziative e i progetti (comprendendo quindi l'insieme delle azioni messe in atto per realizzare un determinato intervento);
- gli apprendimenti (l'insieme dei saperi, conoscenze, competenze dei singoli allievi in considerazione dell'auspicato successo sia formativo che lavorativo).

Mentre il primo livello è di completa ed esclusiva competenza istituzionale e regionale, gli altri livelli richiedono necessariamente un ruolo attivo delle istituzioni scolastiche e delle Istituzioni formative accreditate-CFP. In particolare, il ruolo regionale in materia di valutazione degli apprendimenti non sarà mai tale da ridurre o espropriare le competenze degli altri soggetti, garantendo un peso significativo della valutazione effettuata lungo il percorso formativo rispetto alla valutazione finale.

La persona competente

Il sistema delle competenze presenta diversi livelli di rilevanza che vanno considerati nella loro totalità:

- una livello tecnico, mirante a perseguire la trasparenza ed il reciproco riconoscimento delle certificazioni così da delineare un ambito comune che dia consistenza alle intese tra organismi di programmazione, organismi erogativi e soggetti portatori di interessi;
- un livello professionale, che punta a focalizzare le competenze degli insegnanti e dei formatori sempre più sul lato degli apprendimenti e non solo degli insegnamenti;
- un livello personale, il più rilevante dei tre, che persegue una reale padronanza ovvero l'assunzione di un profilo di autonomia e responsabilità in ordine al fronteggiamento ed alla risoluzione di compiti e problemi connessi alla vita civile ed alla condizione professionale e all'esercizio dei diritti di cittadinanza attiva.

Ricordiamo che la <u>questione delle competenze</u>, cioè del *rendere una persona competente ad affrontare le possibile sfide della vita sociale e lavorativa*, gioca un ruolo centrale e strategico nell'assegnare (e restituire) "pari dignità" ai percorsi di IeFP rispetto alla scuola. La messa a regime degli standard minimi delle competenze di base (cioè quelle comuni a tutti i profili professionali) rimane un tema di assoluta attenzione e delicatezza, soprattutto nel perseguire i propositi richiamati nel diritto/dovere e che riguardano, proprio, il completamento dell'obbligo, gli auspicati passaggi tra i vari sistemi e un'effettiva alternanza formazione-lavoro, attraverso i vari dispositivi, tra cui quello recentemente riformato, dell'apprendistato.

In questa prospettiva, la questione delle competenze rimane un tema attualissimo per rilanciare la questione educativa nel tempo delle società complesse ed incerte,



sollecitando un atto di fiducia di insegnanti e formatori circa il valore del potenziale delle giovani generazioni e la possibilità di sollecitarlo e trasformarlo in effettiva padronanza autonoma e responsabile, così da poter fronteggiare le sfide e le responsabilità che li aspettano.

In fondo, è qui che si colloca il senso delle norme che puntano a delineare un nuovo sistema: non si tratta soltanto di ottimizzare le risorse e programmare puntualmente le attività sulla base di un approccio razionale, ma occorre dare consistenza educativa all'insieme delle iniziative che si svolgono all'interno del sistema; ciò si può ottenere solo rilanciando la professionalità del docente e del formatore, attribuendo al "lavoro educativo e formativo" il suo giusto valore e facendo convergere su di esso le migliori risorse della comunità sociale. Anche su questo punto vale la pena soffermarsi per richiamare la questione dei requisiti minimi essenziali per i docenti e i formatori. La fase di messa a regime della riforma, richiederà un approfondimento soprattutto sul tema delle abilitazioni necessarie allo svolgimento sia "dell'attività educativa", sia di quella "formativa" (due ambiti professionali che, decreti e provvedimenti normativi, non hanno ancora pienamente dipanato). Anche in questo caso siamo di fronte a temi cruciali perché riguardano posizioni di status diverse nonché contratti e posti di lavoro. Il richiamo è soprattutto per quegli operatori della formazione professionale che, indipendentemente dal titolo di studio posseduto, hanno alle spalle esperienze decennali con target spesso difficili e a rischio di abbandono e dispersione.

I finanziamenti: precondizione ineludibile: l'istruzione, l'orientamento e la formazione professionale "costano" al sistema pubblico (Stato e Regione) 3,2 – 3,3 miliardi di euro all'anno; tale cifra rappresenta, per fare un paragone, il 22%-23% dell'intera spesa annuale della Regione (escluse le partite di giro). Si tratta di circa 750 euro/anno per ciascuno dei 4.500.000 cittadini veneti.

A tale dato occorre poi aggiungere le somme conferite dagli Enti locali (Province e Comuni), quelle sostenute direttamente dalle famiglie, dalle imprese, dagli operatori privati.

Ne deriva una somma stimabile in 7.500-8.000 euro/anno per ognuno degli oltre 500.000 studenti veneti (universitari esclusi).

La Comunità manifesta dunque già oggi, nelle sue componenti pubbliche e private, un considerevole impegno per la formazione soprattutto delle nuove generazioni (e dovrebbe attendersi, molto probabilmente, dei risultati complessivi migliori in termini di successo formativo). Eppure, se si considerano i dati macroeconomici dall'interno del sistema educativo (con particolare attenzione ai processi per la qualità), appare come sia necessario al tempo stesso recuperare risorse (con una lotta agli sprechi e, comunque, con una più attenta selezione delle voci di spesa) ed aumentare risorse.

È stato calcolato, a quest'ultimo proposito ed a titolo esemplificativo, che con circa 30 milioni di euro/anno aggiuntivi, la Regione potrebbe favorire un consistente e visibile arricchimento qualitativo della complessiva offerta di istruzione e formazione.



Trenta milioni di euro rappresentano lo 0,9% dell'imposta regionale sulle attività produttive, oppure il 5% dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Ecco perché il testo di legge accenna, in sede finanziaria, a particolari, possibili tributi regionali finalizzati. La finanza, in altri termini, deve "inventare" qualcosa di nuovo per la scuola, prevedendo, per esempio, capitali di rischio per le scuole che innovano; la Regione può certamente essere fondamentale su questi terreni.

Il federalismo fiscale può divenire, per il settore dell'educazione, l'architrave che sostiene l'intero sistema, fermi restando, evidentemente, i trasferimenti statali e le risorse comunitarie.

Nel breve periodo la Regione Veneto intende avviare il percorso attuativo del 116 terzo comma per richiedere il trasferimento delle competenze su Istruzione e Formazione Professionale.

Contemporaneamente intende avviare una negoziazione stringente con il Governo per una perequazione nel trasferimento delle risorse del Ministero del Lavoro che debbono essere dedicate alle regioni che esercitano la competenza attuando con risorse proprie l'IVET, mentre in altre in base ad un anomalo principio definito di "sussidiarietà" viene realizzata dallo Stato attraverso gli IPS: regioni nelle quali inoltre il MIUR interviene in maniera significativa con il Fondo Sociale per l'edilizia scolastica.

Inoltre si richiede al MIUR di ripristinare il finanziamento e di perequarlo.

Sarebbe miope per il Paese distruggere il sistema dell'IVET che tutte le ricerche attestano aver fornito risposte significative sia in termini occupazionali che per il contrasto della dispersione scolastica.

Anche la Comissione Europea con il Comunicato di Bruges ha rivalutato la funzione dell'IVET, tanto che con la prossima programmazione si prevede la possibilità di finanziarla.

La programmazione: è assegnato a questa "pratica" il disegno dell'offerta educativa regionale; la legge in esame crede nella programmazione: essenziale, concreta, verificabile. Il ruolo degli attori istituzionali è già predefinito dalla normativa nazionale (e da quella regionale di recepimento) ed il testo, pertanto, lo recupera; quello degli altri attori discende dai sistemi di "dialogo" che la legge stessa attiva al Titolo Sesto.

A fronte di un ampio protagonismo assegnato all'Esecutivo regionale, teso a fluidificare il più possibile procedure e tempi, il Consiglio regionale "si concentra", secondo la legge, su poche, qualificatissime funzioni, prevedendosi anche un meccanismo simile alla legge-delega del Parlamento.

Una legge **del** Veneto e **per** il Veneto, attenta ad esaltare le peculiarità e le originalità regionali, senza ledere l'unitarietà nazionale del sistema, esigenza, questa, richiesta anche dal sempre più ineludibile confronto europeo.