REGIONE DEL VENETO

LIBRO VERDE

Veneto 2020

Il sistema educativo di Istruzione e Formazione

REGIONE DEL VENETO

Libro Verde

Veneto 2020
Il sistema educativo
di Istruzione e Formazione

SOMMARIO

Presentazione

Prefazione

I. CONTESTO 13

I.1 Istruzione e Formazione: i temi emergenti 13
I.2 Il sistema educativo veneto nel contesto europeo 17
I.2.1 *Abbandoni precoci: necessità di migliorare* 24
I.2.2 *Livelli di lettura dei quindicenni in Veneto: risultati di eccellenza* 25
I.2.3 *Diplomati del secondo ciclo: un numero che deve crescere* 28
I.2.4 *Lauree scientifiche e tecnologiche: la strada del Veneto* 30
I.2.5 *Apprendimento lungo tutto l'arco della vita: necessità di crescere ancora* 33
I.2.6 *Partecipazione all'istruzione della prima infanzia: livelli di eccellenza* 37
I.3 Altri temi emergenti
I.3.1 *L'offerta di istruzione a persone con bisogni specifici* 39
I.3.2 *Risorse umane e qualità* 42

II. STRUMENTI 47

II.1 Un Osservatorio sulla dispersione 48
II.2 Anagrafe Regionale Obbligo Formativo (AROF): monitorare i percorsi nell'Istruzione, nella Formazione e nell'Apprendistato 55
II.3 Gli esiti dell'indagine Ocse Pisa in Veneto: valutare i risultati 63
II.3.1 *Gli esiti dell'indagine Ocse Pisa in Veneto: alcune specificità* 68

III. QUADRO NORMATIVO 77

III.1 Sistema educativo: evoluzione costituzionale e normativa 77

III.2 Il sistema educativo nel sistema economico veneto: prospettive di riordino 90
III.2.1 *La riforma degli Istituti Tecnici e Professionali* 93
III.2.2 *La riforma dei Licei* 96

IV. MODELLI D'INTERVENTO 101

IV.1 Il dialogo partecipato: protocolli d'intesa, accordi e reti 102
IV.1.1 *Alternanza Scuola Lavoro (ASL): applicazione di una metodologia innovativa* 104
IV.1.2 *Progetti in rete: modelli di lavoro e di organizzazione* 108
IV.1.2.1 *Le reti per l'Orientamento* 110
IV.1.2.2 *Le reti per l'inclusione degli studenti con disabilità. I Centri territoriali per l'integrazione (CTI)* 114
IV.1.2.3 *Le reti per studenti a rischio di dispersione con cittadinanza non italiana* 115
IV.1.2.4 *Le reti per promuovere la partecipazione e la cittadinanza* 115
IV.1.3 *Percorsi di Istruzione e Formazione tecnica superiore (IFTS): l'esperienza dei poli formativi* 116
IV.1.4 *Distretti Formativi: una lettura territoriale* 120
IV.1.5 *Terza Area: percorsi integrati* 125
IV.1.6 *Formazione professionale triennale: risposte al territorio* 128
IV.1.7 *Apprendistato in diritto-dovere* 134

CONCLUSIONI 139

1 Famiglia, scuola, comunità: una triangolazione necessaria 139
1.1 *La cittadinanza attiva dello studente* 141
1.2 *La scuola tra socializzazione pedagogica e socializzazione sussidiaria* 142
1.3 *La scuola nel suo radicamento comunitario* 147
1.4 *La famiglia, la scuola, le appartenenze comunitarie: il ruolo dell'educazione civica* 149

PRESENTAZIONE

Le ragioni del *Libro verde sul sistema veneto di istruzione e di formazione professionale* nascono dalla volontà di fornire un quadro di sintesi delle scelte e degli interventi promossi dalla Regione in questo settore, da inserire nel più ampio ambito del sistema nazionale di istruzione, alla luce delle competenze che la riforma del Titolo V della Costituzione ha riconosciuto alle Regioni.

In funzione di una futura riforma della normativa regionale in materia, si è ritenuto opportuno condurre una analisi attenta dello stato dell'arte, in quanto condizione indispensabile per intraprendere in modo consapevole un processo di riforma. Il lavoro svolto mette in evidenza i punti di eccellenza raggiunti e i punti di criticità, attraverso una disamina oggettiva, ma anche propositiva, dell'esistente per capire esattamente dove siamo e verso dove vogliamo dirigere il sistema educativo per la crescita delle persone e per lo sviluppo sociale ed economico del territorio.

L'indagine condotta ha evidenziato da un lato i livelli di eccellenza raggiunti dai ragazzi veneti, come dimostrato dalla recente indagine PISA (Program for International Student Assessment) e dall'altro il riconoscimento del mondo imprenditoriale al sistema di formazione professionale pianificato dalla Regione. Questi traguardi, dunque, devono essere considerati punti di partenza per stimolare l'Amministrazione regionale ad individuare le strategie future, da costruire oggi, come in passato, in stretta collaborazione tra le Istituzioni e gli attori del sistema, in funzione della indispensabile integrazione tra i mondi dell'istruzione, della formazione e del lavoro. La Regione del Veneto ha sempre considerato prioritaria la qualità dell'offerta educativa. Per questo motivo ingenti risorse sono state destinate alla formazione professionale, trovando la giusta sinergia con la scuola, al fine di preparare i giovani a entrare nel mondo del lavoro rispettando le vocazioni e le aspirazioni di ognuno, secondo le indicazioni che ci giungono dall'Europa.

Mi auguro infine che questo *Libro Verde* possa essere un valido strumento per gli operatori del settore, oltre che uno spunto di riflessione per la realizzazione di una sempre migliore offerta educativa.

Il Presidente della Regione del Veneto

PREFAZIONE

Una scuola veneta, italiana ed europea.

I tempi sono maturi per affrontare il tema del rapporto tra Regione e scuola nella sua reale dimensione sociale e di relazione alla luce dei grandi cambiamenti dello scenario economico e del quadro normativo: riforma del Titolo V e Master Plan delle Regioni, Strategia di Lisbona e documenti di Programmazione quali *Italia 2020* e *Rapporto sul Futuro della Formazione in Italia.* Questo è lo scenario di riferimento con cui deve confrontarsi la nostra Regione nella riscrittura del rapporto tra i sistemi dell'istruzione,della formazione e del lavoro.

Nel Veneto, il rapporto tra istruzione e formazione professionale, mondo economico e territorio, è già parte di un'organizzazione che non ha una costruzione gerarchica tra i sistemi, ma che racconta di un'interrelazione e di un'integrazione tra gli stessi. Forse questa è la ragione della nostra straordinaria capacità economica, di coesione sociale e di appartenenza, unitamente alla prospettiva che pone al centro delle politiche la persona e i suoi legami comunitari.

Alla scuola veneta ritengo debba essere dedicato un vero e proprio progetto di valorizzazione, di studio e promozione sia perché è una scuola di grandissima qualità, come è stato recentemente certificato dai valutatori europei sia perché rappresenta un elemento strategico per la nostra Regione per raggiungere il Veneto del nuovo millennio, cioè quello della competitività di valore, dello sviluppo sostenibile, del legame col proprio territorio in una dimensione etica dell'economia.

La nostra Regione deve poter formare le nuove generazioni, affondando le radici nella propria tradizione fatta di laborioso sacrificio e genialità, per proiettarsi in una dimensione innovativa e di qualità, forse l'unica vera prospettiva per competere con altre economie e società aggressive, prive di regole e fatte di numeri.

Cresce l'esigenza di promuovere un progetto educativo fatto di etica del lavoro, forte legame con la famiglia, prima e più importante agenzia educativa, e con il territorio nella sua dimensione economica e sociale.

Pensare e realizzare un progetto educativo significa ridare piena dignità al lavoro e accompagnare la crescita non solo professionale ma anche umana dei nostri ragazzi.
Abbiamo bisogno che la Scuola veneta esca da rigidità e reticenze tipiche di un sistema monolitico, e liberi le proprie energie sapendo che al suo fianco, con un'attenzione particolare, avrà l'Istituzione Regione più vicina e capace di interpretare le esigenze di cambiamento e di crescita.
Il Veneto è una delle più belle e più dinamiche regioni europee, generosa anche nel mettere a patrimonio comune delle altre regioni italiane le proprie migliori esperienze e i propri risultati. É una regione che ha maturato la convinzione che solo se il sistema Italia crescerà tutto insieme, si potranno vincere le sfide di una globalizzazione nella quale il tema del lavoro è il più esposto.
Questa esigenza di cambiamento deve trovare la sua forza nel rapporto e nello scambio di conoscenze, costruiti in questi cinque anni con il mondo della scuola; con la realtà delle esperienze nella formazione professionale nell'area del diritto dovere; con le categorie produttive; con il mondo della cultura cattolica che, sempre in questa regione, ha dato anima e corpo a tanti progetti educativi e con il sistema statuale, dal quale deriva un riconoscimento per la specificità veneta che ci fa ben sperare.

Il tema dell'Identità va trattato con particolare cura ed attenzione perchè è punto di riferimento nella crescita della persona all'interno della propria comunità grazie alla trasmissione di valori, di beni e di tradizioni ma è anche l'orizzonte comune verso cui guardare per garantire inclusione ed integrazione, soprattutto per i giovani futuri cittadini italiani e veneti provenienti da altre nazioni, da altre storie, da altre culture.
Il riconoscimento dei legami culturali, storici e territoriali, crea quel senso di appartenenza che fa di un insieme di individui un popolo, la cui prospettiva non è solo quella di un dato originario di partenza ma un riferimento verso cui proiettare il proprio futuro. Risulta quindi di particolare importanza la valorizzazione del patrimonio culturale della nostra terra e della nostra tradizione intervenendo anche con ausili didattici e dando espressione al dettato normativo della Riforma della Scuola laddove si chiede un maggior raccordo tra didattica e territorio.

Sarà la prossima legislatura quella della legge sulla Scuola del Veneto che dovrà fondare il sistema su tre pilastri: scuola, famiglia, territorio con la consapevolezza che dovrà essere in grado, soprattutto di affrontare situazioni straordinarie come quella che stiamo vivendo in questi mesi di crisi in tema di valorizzazione delle risorse umane e di occupabilità.
Una legge che dovrà tenere conto delle felici e produttive esperienze maturate in questi anni nella nostra regione e a cui ha fatto riferimento il sistema scuola statale nello scrivere alcune parti importanti della stessa riforma.
Per alcuni aspetti sembra una riforma scritta proprio dal Veneto: valorizzazione dell'Istruzione tecnica e professionale, coinvolgimento del mondo del lavoro nella scuola, previsione delle quote di alunni stranieri nelle classi, riconoscimento dei percorsi di formazione professionale nell'ordinamento scolastico.
I temi principali della legge sulla "Scuola Veneta" riguarderanno la programmazione dell'offerta formativa, l'organizzazione del personale e la gestione della spesa pubblica a partire dal costo standard per studente (come accade in sanità). Una legge fondata sulla centralità del progetto educativo e la piena e pari dignità dei sistemi e dei diversi livelli di istruzione e formazione professionale, dalla scuola dell'infanzia all'università all'alta formazione; una legge che riconosca certificandole le competenze anziché i titoli, che valorizzi il ruolo degli educatori sostenendo la formazione dei docenti e dei formatori, che riconosca il servizio pubblico senza distinzione tra pubblico e privato superando sia culturalmente che sotto l'aspetto amministrativo (e in futuro finanziario) la disparità di trattamento delle scuole paritarie di ogni ordine e grado, che riconosca i diversi luoghi dell'apprendimento e dell'educazione, dalla famiglia alla parrocchia, dall'impresa alla scuola e che valorizzi metodologie e metodi didattici differenti; che riveda l'organizzazione del tempo scuola.
Una legge che intervenga nel dare contenuti alla materia "Cittadinanza e Costituzione" intesa come approfondimento della cultura e della tradizione della nostra comunità per divenire appieno cittadini responsabili attraverso lo studio della religione e della tradizione cristiana di cui è pregno il nostro vivere civico, il nostro diritto, il nostro paesaggio, come conoscenza della cultura del lavoro che tanto ha fatto crescere il sistema economico e sociale

del Veneto e della cultura del volontariato a cui si sono dedicate generazioni di veneti tanto da rendere la nostra la prima regione in Italia anche per numero di volontari.
Il Veneto è cresciuto moltissimo in questi anni; ha saputo valorizzare la propria identità e le proprie peculiarità affrontando il cambiamento e dimostrando di saper governare questo cambiamento, guardando non tanto all'oggi, quanto al prossimo futuro ed è infatti al Veneto del 2020 a cui dobbiamo tendere, verso il quale dobbiamo definire i nostri obbiettivi che non possono prescindere dalla crescita educativa e culturale dei nostri giovani.

L'Assessore alle Politiche dell'Istruzione
della Formazione e del Lavoro

CAPITOLO I

CONTESTO

I.1 Istruzione e formazione: i temi emergenti

Le recenti innovazioni in materia di istruzione e formazione, introdotte a partire dal 2000, stanno coinvolgendo insegnanti, operatori e opinione pubblica nel desiderio di capirne il senso e la portata anche in relazione ai cambiamenti che il Paese sta attraversando. Allo stesso modo accade in Veneto per la scuola e la formazione che, alla luce degli indicatori di sistema, occupano un posto di rilevante significatività rispetto al panorama italiano.

Tali innovazioni si collocano in un contesto in cui ***la società della conoscenza*** esige un salto di qualità. Sono richieste alte competenze nell'ambito della preparazione professionale, nella padronanza delle lingue straniere, nella cultura scientifico-tecnologica e nella qualità delle relazioni, nonché nello sviluppo della cultura della mobilità.

Lo ***sviluppo del capitale umano*** che si determina attraverso l'innovazione, la rivoluzione tecnologica, i nuovi sistemi di informazione e comunicazione e la produzione di conoscenza assume un ruolo strategico per la competitività europea.

In questo contesto, così come risulta manifesta ***la centralità della questione educativa,*** appare altrettanto evidente la sua ***complessità.*** La società è disorientata; gli studenti denunciano disagio e mancanza di prospettive; alla famiglia mancano il tempo e la forza dell'educare; i docenti sono pagati poco e demotivati; il contesto socio-culturale rimanda ad una profonda incertezza circa i valori, i fini, i mezzi dell'educare.

A questa incertezza "strutturale" si aggiungono indicatori problematici evidenziati dai dati OCSE del 2008[1] e risultati insoddisfacenti sul piano

[1]Numerosi sono gli indicatori che potrebbero essere citati. A titolo di esempio si possono considerare i seguenti: inadeguato rapporto alunni per classe e alunni/docente; incongrua spesa annuale in relazione al PIL; bassi stipendi degli insegnanti; deludenti risultati degli apprendimenti reali degli studenti; scarsa

degli apprendimenti di base, specie per quanto riguarda la cultura scientifica e tecnologica come emerge dalle rilevazioni OCSE-PISA[2].

La riforma del sistema educativo interviene in questo quadro di complessità mediante alcuni passaggi normativi:

- *l'**innalzamento dell'obbligo di istruzione ai 16 anni**, confermando l'obbligo formativo, ovvero il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione fino ai 18 anni di età o fino al conseguimento di un diploma o di una qualifica professionale - D.lgs. n. 139/2007;*

- ***il nuovo regolamento sulla valutazione** degli alunni, con particolare riguardo al ritorno anche nella scuola del primo ciclo ai voti e alla valutazione del comportamento - Legge 30 settembre 2008, n. 169;*

- *la **proposta di regolamento sulla certificazione delle competenze** mediante la quale si possa agevolare il passaggio tra i sistemi formativi, dell'istruzione, della formazione e dell'apprendistato;*

- ***i nuovi regolamenti per la scuola secondaria di secondo grado** che semplificano e razionalizzano i percorsi di studio sostanzialmente finora ancorati alla riforma Gentile (1923);*

- ***il disegno di un sistema di Formazione continua e di Formazione Tecnica Superiore** in alternativa ai percorsi universitari.*

L'esito di tali passaggi normativi configura il perseguimento di alcuni obiettivi prioritari:

- ***il successo formativo degli studenti** grazie alla lotta alla dispersione scolastica e all'abbandono, all'attenzione all'orientamento, al recupero della serietà degli studi e della*

---

formazione continua degli adulti. *Uno sguardo all'educazione 2008: Indicatori dell'OCSE (*OECD 2008)

[2] Invalsi, *Risultati di PISA 2006. Un primo sguardo d'insieme.* Dicembre 2007

correttezza nel comportamento e all'innalzamento della qualità degli apprendimenti;

- ***la centralità dell'alunno,*** *favorendo la personalizzazione dei percorsi;*
- ***innovazioni*** che mirino a riordinare il percorso didattico educativo degli alunni puntando al contempo ad un migliore utilizzo delle risorse sia professionali sia strumentali, eliminando gli sprechi;
- ***alleanze con le altre agenzie educative*** per rilanciare l'impegno di tutta la società nei confronti di quella che viene percepita come un'autentica 'emergenza educativa';
- ***un nuovo rapporto con il mondo del lavoro*** per rendere possibile un positivo inserimento dei giovani nella struttura sociale e lavorativa;
- ***il reclutamento e la formazione dei docenti,*** al quale si collegano la riforma universitaria e lo sviluppo della carriera degli insegnanti.

Il *quadro d'insieme, di grande ampiezza,* è destinato a incidere profondamente sul sistema scolastico italiano. Quest'ultimo non può essere compreso se si considerano i singoli fattori in modo isolato. Essi richiedono invece di essere collocati all'interno di una visione unitaria che non può prescindere da altri elementi che preoccupano sotto il profilo dello sviluppo del Paese.

Fra questi merita ricordare come anche nell'ambito del sistema educativo, le condizioni, i risultati e gli sbocchi occupazionali dei percorsi di studio sono assai differenziati tra regioni, mettendo in seria difficoltà una prospettiva di sviluppo non solo all'insegna della qualità, ma anche dell'equità del sistema.

Con riferimento ai fattori sopra delineati, il Veneto presenta situazioni confortanti: quasi vicino agli obiettivi di Lisbona il tasso di dispersione scolastica; più che soddisfacenti i risultati dell'OCSE Pisa confrontati con gli altri Paesi membri; mediamente buona in Veneto la situazione edilizia degli edifici scolatici; rilevante l'apertura alle innovazioni e alle sperimentazioni; sostenuto il rapporto con il mondo del lavoro; significativa l'incidenza dell'istruzione nei confronti degli adulti;

decisamente all'avanguardia l'integrazione tra sistema nazionale e sistema regionale in tema di istruzione e formazione professionale.

Le nuove tematizzazioni conducono a conferire ampio risalto:

- al valore formativo del lavoro e all'occupabilità;
- alla valorizzazione degli apprendimenti in contesti formali, informali e non formali;
- alla costruzione delle competenze che chiamano in causa la dimensione dell'esistere e la fonte di realizzazione della persona;
- alla sensibilità verso l'educazione e la formazione interiore, la motivazione, il merito.

I.2 Il sistema educativo veneto nel contesto europeo

Ad uno sguardo ravvicinato, l'universo delle scuole del Veneto appare caratterizzarsi nei diversi territori con proprie specificità, ricchezze e criticità. Più chiaramente se ne delinea la rappresentazione quando siano colti alcuni elementi comuni all'interno di uno scenario più ampio, non solamente nazionale, ma anche europeo. Operazione quanto mai opportuna, vista l'imminente scadenza del termine per il raggiungimento degli ambiziosi traguardi indicati nel 2000 dalla strategia di Lisbona e considerato l'ampliamento al 2020 proposto dall'ultimo Consiglio del maggio 2009. Una pur rapida messa a fuoco di alcuni dati numerici consente il formarsi di una prima impressione del grado di avvicinamento del sistema di istruzione e formazione a quegli obiettivi finalizzati a promuovere l'apprendimento come risorsa personale in continua crescita per tutto l'arco della vita che in seguito saranno analizzati in dettaglio.

La fascia di popolazione, dai 3 ai 19 anni, residente in Veneto, secondo le rilevazioni dell'Istat, risulta composta, nel 2008, da 756.247 persone; 715.551, il 94,6%[3] di queste, risultano iscritte presso Istituti scolastici e formativi del Veneto di tutti gli ordini e gradi[4].

Sono 137.461 i bambini che frequentano la scuola dell'infanzia e 228.615 quelli che frequentano la scuola primaria; gli alunni della scuola secondaria di primo grado sono 137.639 e sono 211.836 i giovani inseriti nei percorsi di istruzione e formazione di secondo grado di cui 15.568 frequentanti percorsi triennali nei Centri di Formazione Professionale triennale[5].

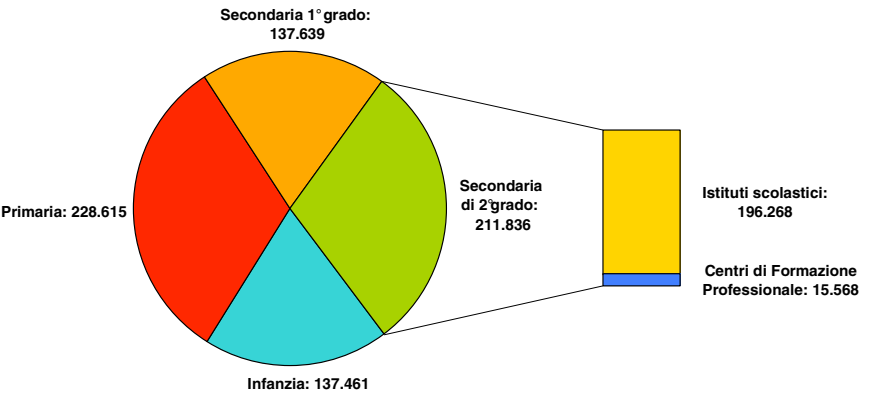
---

[3] Nella lettura di questi dati va tenuto presente che: nel novero della popolazione scolastica possono essere compresi, in ambito prescolare, bambini di età inferiore ai tre anni, presenti nelle scuole paritarie dell'infanzia; oppure giovani di età superiore ai 19 anni, nella scuola del secondo ciclo; d'altra parte mancano negli ultimi due anni di corso della scuola secondaria di secondo grado coloro che sono usciti dal percorso scolastico o formativo dopo il conseguimento di una qualifica professionale triennale o un diploma, sempre triennale, di maestro d'arte. Si evidenzia inoltre che non si tiene conti della frequenza in scuole venete di alunni da fuori Regione e viceversa, ipotizzando una certa compensazione tra i due flussi i entrata e in uscita.

[4] Rilevazioni dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto e Regione del Veneto

[5] I Centri di formazione professionale accreditati per l'obbligo formativo sono organismi pubblici e privati.

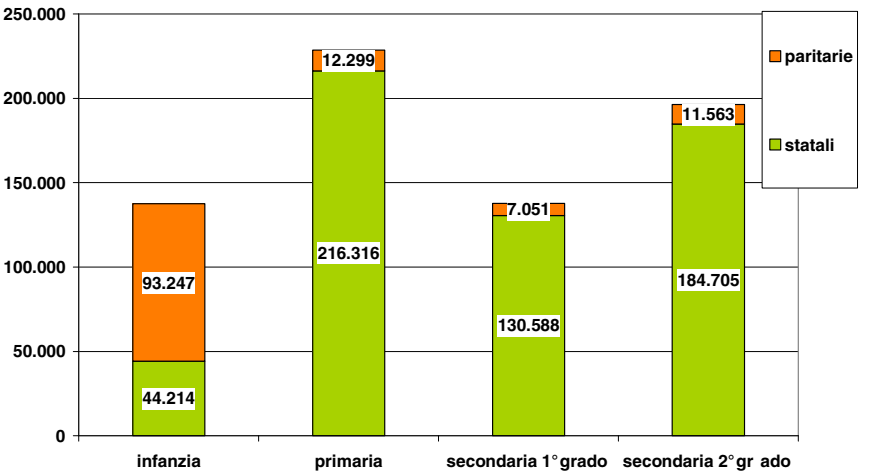
Grafico 1. Alunni nel sistema di Istruzione e Formazione Veneto - 2008 (tot. 715.551)



Fonte: dati rilevati dall'USR per il Veneto e da Regione del Veneto, 2008

È opportuno inoltre considerare la distribuzione dei 196.268 alunni che frequentano gli Istituti scolastici secondari di secondo grado inseriti nelle istituzioni scolastiche statali (184.705; 94,1%) e nelle scuole paritarie (11.563; 5,9%). Distribuzioni analoghe si osservano nei frequentanti la scuola primaria (pubblica: 94,6% e paritaria: 5,4%) e la secondaria di primo grado (pubblica: 94,9% e paritaria: 5,1%). Le distribuzioni cambiano notevolmente nella scuola dell'infanzia (pubblica: 32,2% e paritaria: 67,8%) come risulta dal grafico 2.

Grafico 2. Alunni nelle Scuole del Veneto - 2008 (per tipologia e grado)



Fonte: dati rilevati dall'USR per il Veneto, 2008

Nel complesso sono 575.823 gli alunni che frequentano ***le 724 istituzioni scolastiche statali***: 95 scuole dell'infanzia e primarie, 54 Secondarie di I grado, 342 Istituti Comprensivi, 4 Istituzioni Educative e 229 Scuole Secondarie di II grado: 41 Licei, 9 Istituti Magistrali, 40 Istituti Professionali, 9 Istituti dell'Istruzione Artistica, 60 Istituti Tecnici. Inoltre sono funzionanti 72 Istituti di Istruzione Secondaria Superiore, unità scolastiche di elevate dimensioni che erogano corsi sia di ordine liceale, sia tecnico che professionale. Questi ultimi sono frutto di un robusto processo di accorpamento effettuato negli ultimi anni. Analogo processo è avvenuto, parallelamente nel primo ciclo, con l'istituzione degli Istituti Comprensivi[6].

[6] Unico polo scolastico che offre percorsi sia del primo, sia del secondo ciclo è il "Valboite", di Cortina d'Ampezzo.

Le **scuole paritarie** nel Veneto, frequentate complessivamente da 124.160 alunni, pari al 17,35% del totale degli allievi, sono 1443[7].

Questo è lo scenario nel quale il Veneto affronta la sfida Europea di «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»[8].

La strategia proposta, secondo la quale la funzione della conoscenza si estende alla sostenibilità, alla coesione sociale e all'occupabilità, richiama i paesi membri della Comunità Europea a operare scelte fondate:

- *sulla garanzia della sostenibilità del sistema*, attraverso il miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'offerta formativa, con l'adeguamento ai sistemi europei più evoluti senza tuttavia cancellare le specificità territoriali;
- *sulla promozione dell'evoluzione del sistema stesso*, funzionale alla crescita della persona, per il pieno godimento di una cittadinanza attiva;
- *sull'assicurazione della piena accessibilità di tutti ai diversi livelli* del sistema formativo quale opportunità per realizzare un'effettiva coesione sociale;
- *sul superamento dell'autoreferenzialità dei sistemi di istruzione e di formazione*, da inserirsi in una prospettiva più ampia di interconnessioni con il mondo del lavoro, della ricerca e dell'innovazione, a vantaggio dell'occupabilità.

Per i sistemi di Istruzione e Formazione in ambito europeo sono stati identificati degli obiettivi strategici ulteriormente dettagliati in obiettivi più

---

[7] Per completezza devono essere segnalate 18 scuole non paritarie riconosciute nell'a.s. 2008-09, attualmente frequentate da 1.800 alunni: 4 scuole dell'infanzia, 7 primarie e 5 secondarie di I grado. In tali istituzioni è possibile assolvere l'obbligo dell'istruzione, pur non potendo conseguirvi titoli di studio o idoneità alle classi successive. Oggetto del riordino normativo con la legge n.27/06, che ha avuto con i DD.MM. 29.11.2007 n. 263 e n.84 il regolamento attuativo

[8] Consiglio dei Ministri europei, Lisbona, marzo 2000.

specifici[9], rispetto ai quali sono stati definiti dei *benchmark*[10] (traguardi concreti) che in seguito chiameremo anche "parametri di riferimento" con i quali ciascuno dei paesi membri e l'Europa nel suo complesso sono chiamati a confrontarsi.

<table>
<tr><th>Obiettivi strategici per l'istruzione e la formazione Lisbona 2000</th><th>Benchmark per il 2010</th></tr>
<tr><td>Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e di formazione dell'Unione Europea</td><td rowspan="3">Matematica, scienze e tecnologie: Il totale dei laureati in matematica, scienze e tecnologie nell'Unione europea dovrebbe aumentare almeno del 15% entro il 2010 e al contempo dovrebbe diminuire lo squilibrio tra i sessi

Competenze di base: Entro il 2010, la percentuale dei quindicenni con scarse capacità di lettura dovrebbe diminuire nell'Unione europea almeno del 20% rispetto al 2000

Abbandoni scolastici: Entro il 2010, nell'UE si dovrebbe pervenire ad una percentuale media non superiore al 10% di abbandoni scolastici prematuri

Completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore: Entro il 2010, almeno l'85% della popolazione ventiduenne dell'Unione europea dovrebbe avere completato un ciclo di istruzione secondaria superiore</td></tr>
<tr><td>Agevolare l'accesso di tutti ai sistemi di istruzione e formazione</td></tr>
<tr><td>Aprire i sistemi di istruzione e formazione al resto del mondo</td></tr>
</table>

[9] Consiglio dell'Unione Europea, Relazione del Consiglio (Istruzione) al Consiglio europeo "Gli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e di formazione", Bruxelles, febbraio 2001

[10] Consiglio dell'Unione Europea, "Conclusioni in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione (parametri di riferimento)", Bruxelles, maggio 2003

	• **Apprendimento lungo tutto l'arco della vita:** Entro il 2010, il livello medio di partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita dovrebbe attestarsi nell'Unione europea almeno al 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra 25 e 64 anni)

Considerando l'importanza strategica dell'istruzione e della formazione per il benessere personale, lo sviluppo economico e sociale di ogni nazione, il 12 maggio 2009 il Consiglio Europeo ha deciso che lo sviluppo dei sistemi d'istruzione e di formazione deve continuare a essere un obiettivo primario della cooperazione Europea fino al 2020. È stato pertanto deciso di continuare la cooperazione europea nell'educazione e nella formazione fino al 2020 riconfermando le priorità già evidenziate in precedenza e definendo i cinque *benchmark* per il 2020.

Obiettivi strategici per l'istruzione e la formazione 2020	**Benchmark per il 2020**[11]
Fare dell'apprendimento per la vita e della mobilità una realtà	**Apprendimento lungo tutto l'arco della vita:** • una media di almeno il 15 % di adulti dovrebbe partecipare all'apprendimento permanente **Competenze di base** • la percentuale dei quindicenni con risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15 % **Completamento del ciclo di istruzione e riduzione degli abbandoni** • la percentuale di giovani che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione dovrebbe essere inferiore al 10 % **Istruzione superiore** • la percentuale di persone tra i 30 e i 34 anni in possesso di un diploma d'istruzione superiore dovrebbe essere almeno del 40 % **Istruzione della prima infanzia** • almeno il 95 % dei bambini di età compresa tra i 4 anni e l'età dell'istruzione primaria obbligatoria dovrebbe partecipare all'istruzione della prima infanzia
Migliorare la qualità e l'efficienza dell'istruzione e della formazione	
Promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva	
Innalzare la creatività e l'innovazione, compresa l'imprenditorialità a tutti i livelli dell'educazione	

[11] Consiglio dell'Unione Europea, "Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione", Bruxelles, maggio 2009

Pur mantenendo ciascuno stato membro le competenze di *governance* in questo settore, si conviene che sempre più si rende necessario cooperare sinergicamente alla costruzione di un quadro comune finalizzato a raggiungere gli *obiettivi strategici*. Il Consiglio sottolinea, inoltre, come tali obiettivi debbano essere inseriti in una prospettiva di *Life Long Learning*, comprensiva degli apprendimenti acquisiti in qualsiasi contesto e a tutti i livelli.

Di seguito, attraverso la lente dei 5 *benchmark* previsti per il 2010 e riconfermati per il 2020, saranno evidenziati i punti di forza che caratterizzano il sistema di Istruzione e Formazione della Regione del Veneto e le criticità rispetto alle quali avviare nuove piste di lavoro.

Inoltre saranno proposte alcune considerazioni riguardo al nuovo *benchmark* relativo alla partecipazione all'istruzione della prima infanzia.

I.2.1 Abbandoni precoci: necessità di migliorare

Il primo parametro che consideriamo è riferito agli abbandoni precoci dei percorsi scolastici e formativi da parte dei giovani in obbligo di istruzione o formazione.

L'abbandono precoce della scuola comporta un reale pericolo per lo sviluppo sociale e personale, quindi un elevato rischio di emarginazione dovuto alla difficoltà di rientrare successivamente, o di potersi riqualificare, ritrovandosi pertanto svantaggiati nel mercato del lavoro.

Il *benchmark* relativo alla riduzione, entro il 2010, del tasso di abbandono scolastico precoce al 10%, é una meta difficile da conseguire, ma necessaria. La percentuale prefissata nel 2010 rimane invariata anche nelle prospettive strategiche fissate per il 2020: ad oggi solo 8 Paesi su 27 hanno raggiunto la meta prevista dal *benchmark*.

L'Italia pur avendo nel 2007 una percentuale di abbandono pari al 19,3%, ancora alta rispetto alla media europea pari al 14,8%, dimostra di aver recuperato 6 punti percentuali contro i 3 della media europea.

In Veneto il tasso di giovani tra i 18 e i 24 anni che risultano avere abbandonato il percorso formativo ammonta al 13,1%, nel 2007. Tuttavia la percentuale del 15,9%, relativa al 2008, segnala un preoccupante

peggioramento rispetto al 2007, attualmente non paragonabile al dato europeo, poiché non ancora disponibile.

Tabella 1. Giovani tra i 18 e i 24 anni con al più la licenza media oppure impegnati in corsi scolastici di durata non superiore ai 2 anni. 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Veneto	**18,2**	**18,4**	**15,0**	**13,1**	**15,9**
Italia	22,9	22,4	20,6	19,7	19,8
- Nord	20,3	20,0	17,9	16,7	17,7
- Nord-Est	18,7	18,7	16,7	15,0	16,2

Fonte: Istat

Se pure si evidenzia la distanza dall'obiettivo del 10%, la situazione veneta risulta molto simile alla media europea e in ogni caso migliore non solo di quella italiana, ma anche di quella delle altre regioni settentrionali e in particolare del Nord-Est[12].

Per la comprensione del fenomeno valgono le analisi condotte a livello europeo che indicano, tra i fattori che incidono maggiormente sugli abbandoni precoci, non solo le caratteristiche individuali, ma anche altri elementi legati all'educazione, al desiderio di trovare precocemente un lavoro, al *background* familiare, al condizionamento tra pari, a effetti discriminatori ascrivibili non solo all'*habitat* scolastico, ma anche alla comunità di appartenenza.

I.2.2 Livelli di lettura dei quindicenni: in Veneto risultati di eccellenza.

Il secondo parametro riguarda la *Reading Literacy* ovvero la capacità della persona di «comprendere, usare e riflettere su testi scritti, in relazione al raggiungimento dei propri obiettivi, allo sviluppo delle proprie conoscenze e potenzialità e all'essere protagonisti nella società». Così è

[12] Dal confronto dei tassi di abbandono rispetto al genere emerge la maggiore criticità, di circa 5 punti, per i maschi, rispetto alle femmine.

definita questa competenza in PISA, la più estesa ricerca comparativa internazionale tra i sistemi scolastici promossa dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) - con la quale si intende accertare con periodicità triennale le competenze dei quindicenni scolarizzati. L'indagine ha l'obiettivo generale di verificare in che misura i quindicenni abbiano acquisito alcune competenze giudicate essenziali per svolgere un ruolo consapevole e attivo nella società e per continuare ad apprendere per tutta la vita. Per questo motivo, senza distinzione del tipo di scuola la ricerca si rivolge ai quindicenni che stanno assolvendo l'obbligo di istruzione.

La principale e la più interessante caratteristica di PISA deriva soprattutto dalla verifica della capacità - esplicitata nel concetto di *literacy* - di utilizzare specifiche conoscenze in contesti di vita reale.

In ogni ciclo triennale di PISA è particolarmente approfondito uno dei tre seguenti ambiti: Lettura, Matematica e Scienze. La competenza in Lettura è stata oggetto di esame specifico nel primo ciclo (PISA 2000), la competenza in Matematica nel secondo (PISA 2003), la competenza in Scienze nel terzo (PISA 2006).

I risultati dell'indagine rappresentano un'evidente opportunità per vari soggetti: i decisori politici di qualunque livello, che possono fondare le politiche educative su basi di grande serietà scientifica; le singole istituzioni scolastiche, che possono ripensare la didattica delle discipline; gli studenti stessi, che possono trovare una diversa e più efficace motivazione. Queste implicazioni danno ragione della significativa crescita nelle adesioni a tale ricerca a partire dal primo ciclo di PISA 2000 fino ad oggi: 57 sono stati i paesi di tutto il mondo, anche non facenti parte dell'organizzazione, presenti nel ciclo 2006; 61 partecipano alle rilevazioni del 2009.

L'Italia, nel 2006, vi ha preso parte con un campione di 806 Istituzioni scolastiche e formative e 21.773 studenti; salite nel 2009 rispettivamente a 1.200 e 42.000.

La competenza in Lettura, in PISA 2009, è nuovamente l'ambito principale di indagine.

Su un indicatore ricavato dall'indagine PISA relativo alle competenze in Lettura si basa il *benchmark* formulato nel Consiglio di Lisbona del 2000. Tale parametro indica la misura della quota dei quindicenni con competenza in *reading literacy* di livello 1, o inferiore. Gli studenti che non raggiungono il livello 2 possono considerarsi non adeguatamente preparati alle sfide dell'attuale società, che richiede disponibilità alla formazione lungo tutto l'arco della vita. Il livello 2 rappresenta il minimo da conseguire: i ragazzi che lo raggiungono sono in grado di collocare informazioni chiare, costruire, sia pure ad un basso livello, inferenze di vario tipo, elaborare ciò che una parte ben definita del testo significa ed usare qualche conoscenza esterna (PISA 2006).

Nel 2000 la percentuale dei giovani europei di 15 anni che avevano competenze uguali o inferiori al livello 1 era del 17,2%. Era stato allora fissato il traguardo pari a 13,7% da raggiungere entro il 2010, con un decremento di almeno il 20% rispetto al 2000.

Rispetto al 2000, questo parametro non solo non è migliorato, ma ha subito dei veri e propri peggioramenti: da 491 punti PISA del 2000, la media dei 27 paesi UE è scesa, nel 2006, a 487 punti PISA. In considerazione dell'arretramento rilevato, alla vigilia del 2010 l'obiettivo prefissato sembra quasi impossibile da raggiungere.

Questa è la motivazione che ha portato l'Unione Europea, nel Consiglio di Bruxelles del 12 maggio 2009, a fissare un nuovo traguardo per il 2020, posizionato al 15%.

In Veneto la percentuale di quindicenni con un livello elevato di competenza (almeno il quarto) nell'area della Lettura rappresenta il 35,1% nel 2003 ed il 36,2% nel 2006. Tali dati sono nettamente migliori rispetto a quelli nazionali; essi sono simili alla media del Nord-Est.

Sull'altro versante, relativo agli studenti veneti con scarse competenze nell'area della Lettura, il *benchmarck* appariva ampiamente raggiunto già nel 2003, con una percentuale di gran lunga inferiore al traguardo europeo, come è possibile ricavare dai dati OCSE PISA. Nel 2006, l'indice appare invece in crescita (14,8%): dato non positivo, ma ancora inferiore a quello dell'Italia e del nuovo *benchmarck,* fissato per l'Europa per il 2020 (15%).

Pertanto l'85% degli studenti veneti dimostra di avere raggiunto livelli adeguati, che si collocano nella fascia che va dalla sufficienza all'eccellenza.

Tabella 2. Basso livello nella lettura nei quindicenni, anni 2000, 2003 e 2006

ripartizioni geografiche	2000	2003	2006
Veneto	–	**11,5**	**14,8**
Italia	18,9	23,9	26,4

Fonte: Ocse-PISA

Oltre che nell'ambito della *literacy*, ***il Veneto registra notevoli risultati anche nel raggiungimento delle competenze prefissate in Matematica e in Scienze.***

Per la Matematica la percentuale veneta del 16,7% rappresenta i bassi indici di successo, rispetto al 21,3% della media OCSE dove, in generale, la fascia dei bassi esiti è inferiore rispetto a quella corrispondente della *literacy*: rappresenta il 6% in Finlandia, 11,5% in Olanda, 12,1% in Estonia, 13,6% in Danimarca.

In relazione alle competenze in Science literacy, l'analisi del Veneto ancora una volta mostra risultati davvero lusinghieri: il gruppo dei bassi successi costituisce, nel 2006, il 10,7% rispetto al 20,2% dell'insieme degli Stati che partecipano al PISA. La Finlandia è sempre in testa con il 4,1% seguita da Estonia 7,7%, Liechtenstein 12,9%, Olanda 13% e Slovenia 13,9%.

I.2.3 Diplomati del secondo ciclo: un numero che deve crescere.

Per i diplomati il *benchmark* fissato è l'85% della popolazione di riferimento quale tasso da raggiungere in Europa entro il 2010. La media UE del 2007 è del 78,1%. Fra coloro che hanno superato questo traguardo, si distinguono i Paesi che hanno dimostrato un significativo incremento nella percentuale dei diplomati (oltre il 90%) - Lituania, Croazia, Irlanda

Polonia, Svezia, Slovenia Repubblica Ceca ed Austria - da quelli che invece non hanno registrato miglioramenti rilevanti rispetto alla posizione iniziale, quali Finlandia, Slovacchia e Norvegia. In posizione di retroguardia, senza aver raggiunto l'obiettivo, Spagna, Germania, Lettonia e Lussemburgo.

L'Italia, con la maggior parte dei Paesi, si sta avvicinando progressivamente alla meta, attestandosi nel 2008 al 76% (v. tabella 3) .

Si ritiene che una delle motivazioni principali della lentezza nel miglioramento verso il raggiungimento del *benchmark*, sia rappresentata dalla consistente presenza di immigrati, la cui formazione inizia in un sistema diverso da quello in cui si conclude. Molti Stati hanno intrapreso propri percorsi nel tentativo di risolvere il problema.

In Veneto la percentuale della popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria di secondo grado, pari al 79,8%, supera la media italiana ed europea. Tuttavia il tasso è ancora inferiore al *benchmark*, di quasi 5 punti (tabella 3). Va considerato che per il 2020 la percentuale attesa di persone in età compresa tra i 30 e i 34 anni in possesso di un titolo di istruzione superiore successivo al diploma dovrebbe essere almeno del 40%.

Tabella 3. Percentuale della popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore

	2004	2005	2006	2007	2008
Veneto	**76,9**	**77,0**	**81,6**	**82,9**	**79,8**
Italia	72,3	73,0	74,8	75,7	76,0
- Nord	74,7	75,6	78,0	79,1	77,5
- Nord-est	76,5	77,1	79,5	80,6	79,2

Fonte: Istat

I.2.4 Lauree scientifiche e tecnologiche: la strada del Veneto.

Le indicazioni comunitarie pongono molta enfasi sull'importanza dell'asse scientifico e tecnologico, stabilendo anche un *benchmark*. Quest'ultimo, in realtà, si riferisce ai laureati: nello specifico, si richiede un aumento dei laureati in Matematica, Scienze e Tecnologie che consenta di raggiungere una percentuale del 15% entro il 2010. È questo l'unico risultato pienamente conseguito in Europa, anche se esso è di gran lunga inferiore rispetto a quello raggiunto in paesi considerati competitori economici, come ad esempio la Cina, ove tale tipologia di laureati rappresenta il doppio di quelli europei. Rispetto al 2000, nel 2006 ci furono tuttavia circa 200.000 laureati in più nelle discipline sopra citate, con un aumento al 29%.

Diversamente da molti altri paesi, la méta in Italia e nel Veneto non è stata conseguita probabilmente perché in Italia il parametro di riferimento è rappresentato dalla laurea; a livello europeo spesso ci si confronta con l'equivalente di lauree triennali, in Italia solo di recente istituzione, e con la formazione superiore non universitaria che, sempre nel nostro Paese, non è ancora molto diffusa.

Nonostante il *benchmark* non sia stato ancora raggiunto, a differenza di quanto avvenuto negli altri Paesi europei, in Veneto, come in Italia, si nota tuttavia in nove anni un progressivo aumento dei laureati in ambito scientifico: dal 5,1% del 1998 al 12,7% del 2006[13]. Ciò anche a seguito di specifiche azioni intraprese a favore delle Lauree Scientifiche[14].

---

[13] Da rilevare che, fra i laureati in discipline scientifiche e tecnologiche, a fronte del 16,1% della rappresentanza maschile, quella femminile corrisponde solamente al 9,1%, con un rapporto di una ragazza ogni due maschi all'incirca

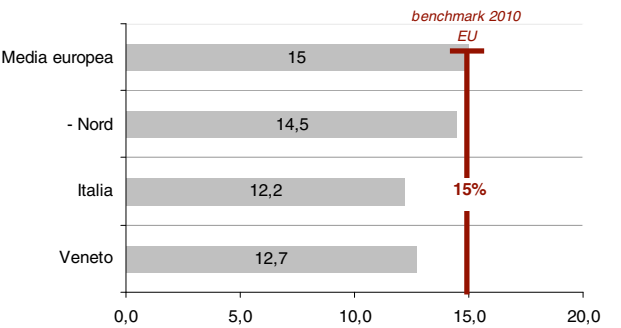
[14] Con il Progetto Lauree Scientifiche (PLS), attivato nel 2004/2005, si è potuto incidere in maniera forte sulla motivazione degli studenti verso lo studio delle cosiddette "scienze dure" (Matematica, Chimica, Fisica, Scienza dei materiali) tale da invertire la rotta di tendenza nelle scelte degli studi universitari. Nell'arco di quattro anni si è registrato un significativo aumento delle iscrizioni ai corsi di laurea coinvolti nel progetto.

Tabella 4. Percentuale dei laureati in discipline scientifiche e tecnologiche, 1998 - 2006

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Veneto	**5,1**	**6,1**	**6,0**	**6,4**	**7,7**	**8,3**	**10,9**	**11,0**	**12,7**
Italia	4,4	5,4	5,7	6,2	7,4	9,0	10,2	10,7	12,2
- Nord	5,6	6,8	6,9	7,2	8,7	11,2	12,8	12,7	14,5
- Nord-ovest	5,8	7,0	7,0	7,2	8,4	11,8	13,0	12,7	14,6
- Nord-est	5,2	6,5	6,7	7,1	9,1	10,3	12,6	12,8	14,4

Fonte: Elaborazioni Istat su dati Miur; Istat

Grafico 3. Percentuale dei giovani laureati in discipline scientifiche e tecnologiche nel 2006, rispetto al benchmark 2010



Fonte: Elaborazioni Istat su dati Miur

L'attenzione alla cultura scientifica e tecnologica nella scuola del Veneto non solo non è mai venuta meno, ma registra una progressiva crescita, anche grazie ad azioni messe in campo per promuoverla .

Se si esaminano i dati riguardanti gli studi secondari di secondo grado ad indirizzo prettamente scientifico, si stima che nel 2005-06 abbiano ottenuto il diploma di Liceo Scientifico circa 6.700 studenti, mentre nell'anno successivo il loro numero è aumentato sino ad arrivare a quasi 8.000, cifra corrispondente ad un tasso superiore al 18% rispetto al totale della popolazione dei diciannovenni dell'anno 2007.

Per quanto riguarda l'Istruzione tecnica, nel 2005-06, in Veneto, si sono diplomati complessivamente negli indirizzi Tecnici 11.744 studenti e 5.965

nei Professionali, per un numero complessivo di 17.707; nell'anno successivo si osserva una crescita ragguardevole, pari a 19.251 alunni.

I dati delle iscrizioni, in tipologie di istruzione maggiormente vocate alla cultura scientifica e tecnologica, rispecchiano quantitativamente, nel complesso, la media nazionale, ma presentano nel contempo una specificità, data dalla prevalenza delle scelte - del 38,08%, rispetto al 34,01% nazionale - verso gli Istituti Tecnici.

Tabella 5. Scuole secondarie di II grado: distribuzione degli iscritti nel primo anno di corso, a.s. 2008-09

Tipi di Istituto	Veneto		Dati nazionali
	valori assoluti	valori percentuali	valori percentuali
Liceo classico	4.133	9,57%	9,86%
Liceo scientifico	**7.446**	**17,24%**	**21,62%**
Istituto Magistrale	3.085	7,14%	7,70%
Liceo Artistico	725	1,66%	1,65%
Istituto d'Arte	898	2,08%	2,09%
Istituto Tecnico	**16.446**	**38,08%**	**34,01%**
Istituto Professionale	**10.469**	**24,24%**	**23,00%**
Totale I anno	**43.192**	**100,00%**	**100,00%**

Fonte: dati rilevati dall'USR per il Veneto, settembre 2008

Nell'a.s. 2008-2009 23.892 giovani, pari al 55% del totale degli iscritti al primo anno delle scuole secondarie di secondo grado, frequentano corsi ad indirizzo scientifico e tecnologico. Si distribuiscono tra due ordinamenti: 7.446 studenti - il 17,24% del totale - nei Licei scientifici, con un lieve calo rispetto ai quattro anni precedenti, a vantaggio tuttavia degli Istituti Tecnici, frequentati da 16.446 alunni, pari al 38,08% del totale.

I.2.5 Apprendimento lungo tutto l'arco della vita: necessità di crescere ancora.

Nelle Conclusioni della presidenza del Consiglio Europeo, Lisbona, 23-24 marzo 2000, l'apprendimento permanente è segnalato come fattore essenziale non solo per la competitività, l'occupabilità e la prosperità economica, ma anche per l'inclusione sociale, la cittadinanza attiva e la realizzazione delle persone che vivono e lavorano nella società della conoscenza. Il Consiglio del 24 maggio 2005 individua tra gli indicatori nel settore dell'istruzione e della formazione l'aggiornamento e il miglioramento delle competenze degli adulti, fissando, come parametro da raggiungere entro il 2010, il 12,5% della popolazione adulta partecipe all'apprendimento permanente.

In base alle rilevazioni Istat si calcola al 6,5 la percentuale della popolazione in età compresa tra i 25 e i 64 anni residente in Veneto che è coinvolta in percorsi di apprendimento. Complessivamente la percentuale risulta ancora lontana dal 12,5% previsto dal parametro di riferimento per il 2010, si consideri inoltre che tale parametro è stato ulteriormente innalzato al 15% da raggiungere entro il 2020. La tabella seguente riporta i dati a partire dall'anno 2000.

Tabella 6. Adulti che partecipano all'apprendimento permanente, 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Veneto	**7,2**	**5,3**	**5,0**	**5,2**	**6,2**	**6,0**	**6,3**	**6,6**	**6,5**
Italia	5,5	4,5	4,4	4,5	6,2	5,8	6,1	6,2	6,3
- Nord	6,0	4,6	4,5	4,6	6,2	5,6	6,1	6,3	6,2
- Nord-ovest	5,3	4,1	3,9	4,0	5,8	5,3	5,8	5,9	5,8
- Nord-est	7,1	5,4	5,3	5,4	6,7	6,1	6,6	6,8	6,8

Fonte: dati Istat

I dati ISTAT, relativamente al Veneto, sulla percentuale della popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale, sono lievemente superiori alla media italiana e rivelano

inoltre una differenziazione di genere, con una partecipazione più elevata delle donne.

Tabella 7. Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (femmine)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Veneto	**7,0**	**5,4**	**4,9**	**5,5**	**6,4**	**6,5**	**6,7**	**7,2**	**7,1**
Italia	5,4	4,6	4,6	4,8	6,6	6,2	6,5	6,6	6,6
- Nord	6,1	4,8	4,7	4,9	6,6	6,1	6,5	6,7	6,5
- Nord-ovest	5,4	4,1	4,1	4,2	6,2	5,7	6,1	6,2	6,0
- Nord-est	7,0	5,7	5,4	5,9	7,2	6,8	7,2	7,4	7,3

Tabella 8. Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (maschi)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Veneto	**7,4**	**5,2**	**5,2**	**4,9**	**6,0**	**5,5**	**6,0**	**6,0**	**6,0**
Italia	5,5	4,4	4,2	4,2	5,9	5,4	5,7	5,9	6,0
- Nord	6,0	4,5	4,3	4,2	5,8	5,1	5,7	5,9	5,9
- Nord-ovest	5,2	4,1	3,8	3,8	5,4	4,9	5,4	5,7	5,7
- Nord-est	7,1	5,1	5,2	4,9	6,2	5,4	6,0	6,2	6,3

Fonte: dati Istat

Nel 2007 si calcola, sulla base di una rilevazione Istat, che il 57% della popolazione veneta di 15 anni e oltre abbia conseguito al massimo la licenza media, titolo da ritenersi non sufficiente per affrontare le sfide della società attuale. Le cifre relative alla scuola veneta lasciano intravedere quanto ancora sia relativamente debole l'incidenza del sistema nell'ambito dell'educazione degli adulti ma anche le sue potenzialità.

Ad oggi, le possibilità offerte alla popolazione adulta dal sistema di istruzione e formazione in Regione del Veneto prevedono diverse opportunità che illustriamo di seguito.

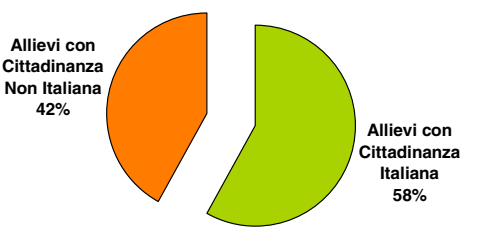
a) Corsi serali presso le Scuole secondarie di secondo grado a conclusione dei quali può essere conseguito un diploma di Stato. Nell'a.s. 2007-08 la scuola statale ha offerto a 5.654 adulti la possibilità di frequentare corsi serali nelle scuole secondarie di secondo grado. Nel 2008-09, con un lieve calo rispetto all'anno precedente, gli iscritti sono scesi a 5.050. Attraverso la frequenza di tali corsi, nel 2007-08, 1.109 studenti hanno

conseguito un diploma di scuola secondaria di II grado, con una percentuale di successo - pari all'87,5% – inferiore rispetto a quella dei frequentanti i corsi diurni. La crescita stimata tra i diplomati adulti, nel 2008, si calcola pari allo 0,04% della popolazione, dai 25 ai 64 anni, residente.

b) Corsi offerti dai Centri Territoriali Permanenti (CTP) che occupano zone di confine tra istruzione e formazione, formale e informale, attivandone la connessione secondo sistemi riconosciuti. Presso i CTP è possibile conseguire il diploma di licenza media. In relazione a questo tipo di percorso, richiede attenzione l'analisi del rapporto tra iscritti (7.400) e frequentanti (3605)[15]. Qui emerge un chiaro segnale della difficoltà per gli iscritti di giungere al diploma e, forse, della necessità di nuove modalità didattiche e di *counseling*. Nel 2006-07 ai CTP si sono rivolti complessivamente 46.838 persone; nel 2007-08 si osserva un incremento degli iscritti di circa il 6%, pari a 49.588 persone rappresentanti l'1,8%, della popolazione dai 25 ai 64 anni.

c) Corsi di alfabetizzazione culturale, finalizzati ad esempio alla integrazione linguistica e sociale dei cittadini stranieri. L'alfabetizzazione rappresenta l'aspetto nuovo e ritenuto indispensabile nella definizione della *mission* di queste strutture formative. Nel 2007-08 il 42% (20.608) erano gli iscritti con cittadinanza non italiana.

Grafico 4. Adulti iscritti presso i CTP, per cittadinanza, A.s. 2007-08



Fonte: dati rilevati dall'USR per il Veneto, 2008

[15] Fonte: INDIRE, a.s. 2006-2007.

I percorsi rivolti ai cittadini non italiani sono spesso gestiti in sinergia con gli Istituti secondari di secondo grado e con la Formazione Professionale, in modo da far sì che i risultati raggiunti possano valere come crediti formativi riconoscibili, sulla base di appositi accordi fra i centri e le altre agenzie di formazione.

d) Corsi brevi di alfabetizzazione funzionale, ad esempio informatica, lingue straniere, attività espressive ed artistiche. L'alto numero delle frequenze alle diverse attività proposte consente di rilevare, in generale, una sempre maggiore richiesta di formazione permanente.

La Regione del Veneto, in coerenza con quanto promosso e incentivato a livello comunitario e nazionale, sostiene la formazione permanente attraverso la realizzazione di misure, programmi e dispositivi specifici rivolti ad adulti, siano essi inoccupati, disoccupati od occupati. L'universo dell'offerta formativa si presenta quindi ricco; Pur essendo complesso e articolato può essere sintetizzato[16] come segue:

- Corsi per lavoratori (compresi Cigs, Cigo e persone in mobilità) e disoccupati over 40 che non godono di alcun tipo di sostegno al reddito. Sono previsti voucher individuali, aziendali e interaziendali.
- Percorsi di specializzazione, riqualificazione, master universitari e non, riferiti al catalogo interregionale di alta formazione, rivolti a laureati (occupati e disoccupati) e diplomati occupati per i quali è possibile richiedere un voucher formativo, individuale o aziendale, finanziato tramite il Fse.
- Percorsi Ifts - Istruzione formazione tecnica superiore: percorsi, di almeno 1200 ore, pensati per accelerare l'ingresso nel mondo del lavoro per i giovani e riqualificare chi è già in possesso di un'esperienza lavorativa.
- Corsi di durata variabile relativi a specifici settori per utenti disoccupati, inoccupati e occupati, al termine dei quali possono

[16]Per informazioni di dettaglio: www.formazionecontinua.veneto.it, www.altaformazioneinrete.it; www.regione.veneto.it/Istruzione ; www.trovacorso.it

essere rilasciati attestati di qualifica, patenti di mestiere, certificati di abilitazione.

- Corsi di Alto Apprendistato che sulla base della sperimentazione avviata in Veneto a partire dal 2005 consente al laureato inserito in contesti lavorativi attinenti al suo curriculum di studi di perfezionare la sua preparazione attraverso l'integrazione tra formazione e lavoro e di acquisire il master di I livello.

I.2.6 Partecipazione all'istruzione della prima infanzia: livelli di eccellenza.

Quale punto di partenza per il futuro successo scolastico, il Consiglio di Bruxelles del 12 maggio 2009 ha stabilito la necessità di aumentare la partecipazione all'istruzione della prima infanzia. Il traguardo per il 2020 fissa al 95% la partecipazione all'istruzione della prima infanzia dei bambini di età compresa tra i 4 anni e l'età dell'istruzione primaria obbligatoria.

In Veneto (come accade anche a livello nazionale) la domanda di servizi scolastici per l'infanzia è coperta in prevalenza da scuole paritarie.
A fronte di 137.461 bambini che frequentano le scuole per l'infanzia 93.247 si trovano presso le scuole paritarie (grafico 2) i restanti 44.214 frequentano scuole pubbliche. Sulla base dei dati ISTAT relativi ai residenti in Veneto nel 2008 nella fascia di età 3-5 anni (138.647) il numero totale di frequentanti risulta pari al 99,1%. Ne consegue che, per l'indicatore in esame, il Veneto si colloca in fascia di eccellenza.

Va inoltre considerato che nel 2007/2008 sono state istituite le cosiddette «Sezioni primavera»[17]. Create per accogliere bambini in età compresa fra i 24 ed i 36 mesi, le sezioni primavera sono attive sia presso le scuole dell'infanzia, statali o paritarie, sia nell'ambito degli asili-nido integrati e dei centri infanzia autorizzati dalla Regione del Veneto[18].

---

[17] Le sezioni Primavera sono state costituite sperimentalmente, in attuazione della legge finanziaria 2008 (art. 1, comma 630, legge 27.12.2006 n.296) e a seguito degli accordi Stato- Regioni- Enti Locali.
[18] Il riferimento normativo è la L.R. n. 32/90 e successive modificazioni e integrazioni

La prospettiva del *LifeLong Learning*[19], assunta dall'Europa, fa sì che la visione tradizionale del mondo dell'istruzione e della formazione necessariamente si ampli, non solamente rispetto ai tempi, ma anche ai modi e ai contesti dell'imparare: si dovrà guardare non solo agli apprendimenti formali – a livello prescolastico, primario, secondario, terziario e degli adulti –, ma anche a quelli non formali ed informali. È la molteplicità delle occasioni per apprendere nella vita a comportare, quale esito atteso, il miglioramento delle conoscenze, abilità e competenze nella prospettiva personale, civile, sociale o occupazionale dei cittadini. Tale approccio, finalizzato allo sviluppo delle potenzialità e capacità personali ad apprendere, comporta l'apertura ad una più ampia gamma di opportunità formative, e un orientamento al processo e ai risultati. Aumenta contemporaneamente il grado di responsabilità delle istituzioni in tutti i contesti e in tutti i livelli dell'educazione e della formazione.

Per favorire il conseguimento di questo obiettivo, dal 2002 gli Stati Membri si sono impegnati a sviluppare precise strategie nazionali, fondate su una supervisione strategica, nonché sulla definizione di un quadro coerente di priorità, da un lato e, dall'altro, sull'individuazione delle risorse necessarie per la progettazione di percorsi flessibili di apprendimento, con passaggi effettivi fra i sistemi e livelli di educazione e formazione che mettano le persone in grado di evitare i vicoli ciechi. Il riconoscimento delle priorità nell'apprendimento, lungo tutto il percorso, deve essere possibile grazie alla trasparenza del sistema.

Per verificare se e quanto gli obiettivi di Lisbona si siano fatti realtà, l'esame non può limitarsi al mondo dell'educazione in età adulta, ma, assumendo l'ottica della promozione e della prevenzione, deve allargarsi ad una serie di indicatori che riguardano l'intero panorama delle opportunità formative per tutto l'arco della vita. Tra gli indicatori appaiono particolarmente significativi quelli attinenti alla partecipazione, in particolare

- il numero degli anni spesi a scuola
- la partecipazione alla scuola dell'infanzia a partire dai 4 anni
- la partecipazione scolastica dai 5 ai 19 anni
- la partecipazione alla formazione degli adulti dai 25 ai 64 anni.

---

[19] Risoluzione del Consiglio del 2002

Per quanto riguarda il progresso nel conseguimento dei risultati rispetto al traguardo del *LifeLong Learning*, il monitoraggio si fonda su un indice composito, caratterizzato principalmente da fattori relativi ai progressi lungo tutto l'iter, a partire dalla scuola dell'infanzia fino alla formazione superiore e degli adulti.

I.3 Altri temi emergenti.

Non solamente efficacia ma anche equità ed efficienza devono essere garantiti dai sistemi europei d'istruzione e di formazione; questo principio è stato affermato dal Consiglio europeo della primavera del 2006[20].

In quest'ultima parte del capitolo sarà considerato il tema dell'integrazione scolastica degli alunni stranieri e degli alunni con disabilità (cfr. I.3.2).

Infine nell'ultimo paragrafo (cfr. I.3.2) si focalizzerà l'attenzione sul tema dell'efficienza confrontando i dati del Veneto con quelli nazionali ed europei relativi al rapporto tra il numero di studenti e quello dei docenti.

Non si intende proporre qui un bilancio definitivo bensì evidenziare ulteriori fattori fondamentali che incidono in modo significativo sul raggiungimento delle mete previste.

I.3.1 L'offerta di istruzione a persone con bisogni specifici.

Assumere l'obiettivo della promozione dell'equità significa ridurre le disparità territoriali, favorire la parità fra donne e uomini ma anche promuovere l'integrazione dei disabili e l'inclusione delle minoranze etniche.

Studenti con disabilità. «L'inserimento nelle classi comuni» di studenti con disabilità è indicato come «obiettivo prioritario nelle riforme scolastiche» nella pubblicazione "*L'Integrazione dei Disabili in Europa*", del 2003, con il riferimento alle conclusioni di alcune ricerche specifiche. Qui si afferma che «pochi paesi (fra cui, ad esempio, l'Italia) hanno espresso in termini chiari e legali le proprie scelte, migliorando il loro

[20] Consiglio europeo 23-24 marzo 2006, Conclusioni della presidenza, pag. 23

approccio educativo per offrire un maggior numero di servizi all'interno del sistema scolastico nazionale»[21].

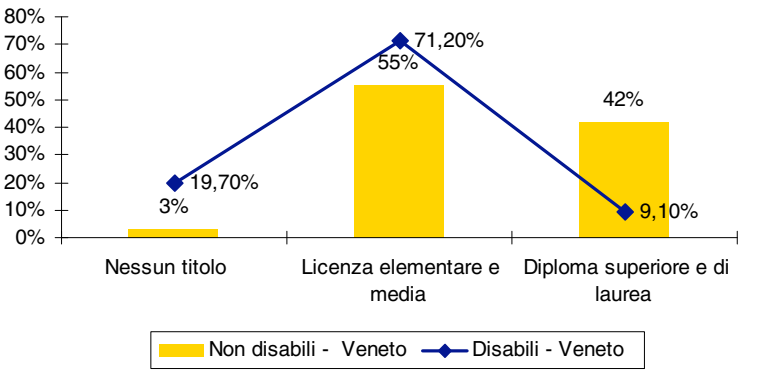
In Veneto è particolare la sensibilità al tema dell'inclusione delle persone con disabilità, che nell'a.s. 2008-09 riguarda 12.114 alunni. Questi, in lieve aumento rispetto all'anno precedente, rappresentano il 2,08% degli iscritti alle scuole statali; i 276 disabili presenti nelle paritarie, corrispondenti allo 0,7% degli iscritti, risultano invece in numero ridotto rispetto al passato. Complessivamente, considerando tutte le tipologie di percorso, nella categoria degli alunni con disabilità rientra una percentuale pari all'1,8% dell'intera popolazione scolastica.

Il cammino del Veneto verso l'obiettivo dell'inclusione appare ancora in salita, nonostante queste scelte: lo si evince da un'indagine[22] del 2004-05 sui titoli di studio conseguiti da giovani con e senza disabilità (Grafico 5).

[21] Agenzia Europea per lo Sviluppo dell'Istruzione per Studenti Disabili, con il contributo di EURYDICE,http://www.european-agency.org/publications/ereports/special-needs-education -in-europe/sne_europe_ it.pdf/ view

[22] Indirizzo: http://www.handicapincifre.it/indicatori/tabelle/ist36_2004D.asp

Grafico 5. Livello di istruzione dei giovani con disabilità e giovani non disabili, a.s. 2004-05



Fonte: dati tratti dal sito www.handicapincifre.it

Dal confronto tra il tasso di titoli di studio conseguiti da giovani senza disabilità, rispetto a quelli ottenuti da giovani con disabilità, si osserva, ad esempio, che dei primi – non disabili – solamente il 3% è privo di titolo di studio, mentre dei secondi – con disabilità – quasi il 20% si trova in tale situazione di svantaggio; questa si ripropone, quale tratto comune, nel confronto relativo a tutti i titoli di studio.

Studenti con cittadinanza non italiana. Il sistema scolastico del Veneto da anni ha colto la sfida dell'integrazione di un numero crescente di alunni con cittadinanza non italiana nelle classi ordinarie, composte tendenzialmente da coetanei: da una media del 9,7% nel 2006-07, a quella del 10,8% del 2007-08 e dell'11,8% nel 2008-09. Risulta infatti essere una delle prime regioni italiane per numero di alunni immigrati.

L'offerta loro rivolta non si differenzia da quella prevista per gli studenti con cittadinanza italiana, se non per alcune misure di supporto (essenzialmente di natura linguistica) su base individuale, per lo più durante il normale orario scolastico. L'attenzione delle scuole, tuttavia, ormai superata la fase cosiddetta di "emergenza", si va sempre più allargando al campo dell'evoluzione interculturale, nel senso più ampio,

come via privilegiata per realizzare un'autentica integrazione frutto di dialogo, di scambio, oltre che di reciproco rispetto e di saperi condivisi che si costruiscono, oltre che attorno alle discipline, sui valori della cittadinanza.

La percentuale degli immigrati inseriti nelle classi delle scuole statali del Veneto nel 2008-09 risulta proporzionalmente maggiore di 4,4 punti rispetto alla media italiana. Si tratta complessivamente di 61.592 studenti, cifra equivalente all'11,8%[23] degli iscritti: percentuale quasi doppia rispetto al 6,7% delle paritarie, corrispondente a 8.401 alunni[24].

Da segnalare che tali numeri si riferiscono sia alla presenza dei neo-immigrati, sia agli alunni stranieri di seconda generazione, nonché ad eventuali ragazzi in adozione. Considerazione a parte meritano poi i nomadi che frequentano le scuole venete: il loro numero è difficile da quantificare (attualmente circa 2.000 alunni).

Sia nelle statali, sia nelle paritarie, si osserva una maggiore concentrazione nel primo ciclo, in particolare nella scuola dell'infanzia, dove la media di presenze è pari al 14,9% a fronte del 6,5% dato nazionale e del 10,8% registrato nelle istituzioni scolastiche del secondo ciclo del Veneto.

I.3.2 Risorse umane e qualità

La struttura professionale dell'istruzione statale in Veneto che sostiene il servizio offerto nell'a.s. 2008-09 è composta da:

- 719 dirigenti scolastici, di cui alcuni risultano reggenti più di una istituzione scolastica;
- 18.460 unità di personale dell'area di Assistenza Tecnica e Amministrativa (ATA), tra cui 724 direttori amministrativi, 4.279 assistenti amministrativi, 1.316 assistenti tecnici, 12.013 collaboratori scolastici e 126 addetti in ambiti specifici;

[23] Dati rilevati dall'USR per il Veneto nel settembre 2008

[24] Romania (15,0%), Marocco (14,9%), Albania (11,5%), Serbia (8%) e Cina (6,3%) sono i Paesi da cui proviene la maggior parte degli allievi stranieri.

- 52.596 docenti, escludendo gli insegnanti di sostegno, operanti nelle 724 istituzioni scolastiche: 3.684 nelle scuole d'infanzia, 19.043 nelle primarie, 12.456 nelle secondarie di I grado e 17.413 nelle secondarie di secondo grado;
- 5.696 insegnanti di sostegno.

Nei 109 Centri di Formazione Professionale che nel 2009-2010[25] erogano 920 corsi in obbligo formativo per 16.654 allievi, operano 2095 operatori di cui: 1671 svolgono il ruolo di formatore, 486 di tutor/orientatore, 118 di progettista e 597 svolgono ruoli amministrativi, di coordinamento o di direzione[26].

Il rapporto tra numero di insegnanti e numero di studenti[27] è in Europa considerato uno dei *Thematic Indicators* nel cammino verso gli obiettivi di Lisbona rispetto all'Istruzione e alla Formazione. Per quanto riguarda l'Italia, si tratta di un dato frequentemente portato ad esempio per evidenziare le carenze nell'efficienza del sistema scolastico italiano. Va tuttavia considerato che in questo calcolo influisce la presenza di insegnanti di sostegno, figure legate ad una normativa sull'integrazione non diffusa nei paesi europei, e tuttavia indicata quale modello di riferimento.

La proporzione varia se si includono o meno nel computo tali docenti.

Qualora si voglia esaminare il numero degli insegnanti ogni 100 studenti, escludendo dal novero gli insegnanti di sostegno, nell'a.s. 2008-09, si contano in Veneto 9,1 insegnanti ogni cento alunni, pari a 10,9 allievi per docente; nel momento in cui, invece, gli insegnanti di sostegno si calcolino come parte del gruppo, il numero sale a 9,9 insegnanti ogni cento studenti.

Se invece si intende accertare il numero medio di alunni per ogni docente, secondo l'indicatore presente nelle rilevazioni Eurostat, in Veneto, nel 2008-09, risultano corrispondere ad ogni insegnante 10,9 alunni.

---

[25] Nell'anno formativo 2008-2009 sono stati 890 i corsi attivati per complessivi 15.568 allievi.

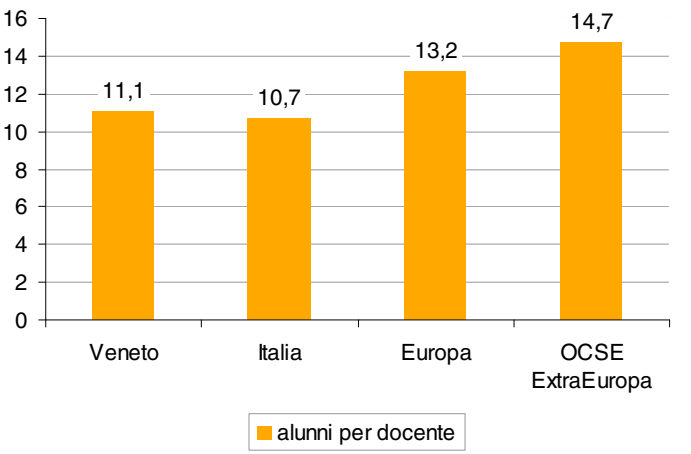
[26] I parziali riportano valori maggiori dei totali in quanto alcuni operatori rivestono più profili.

[27] Corrisponde all'indicatore europeo "*Pupils to teachers ratio*"

Indici analoghi si ritrovano nella Formazione Professionale triennale il rapporto alunni insegnanti risulta essere pari a 9,9.

Dal raffronto tra i dati della scuola del 2006 è possibile individuare la collocazione della situazione del Veneto rispetto all'Italia e alla situazione internazionale (Grafico 6).

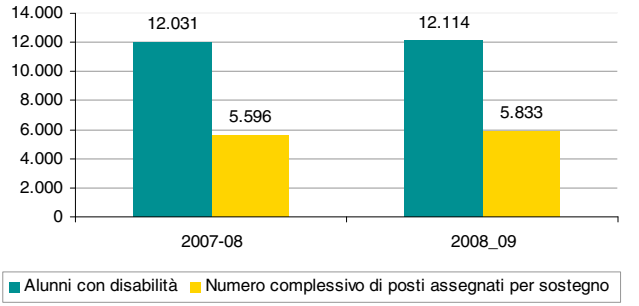
Grafico 6. Il rapporto studenti/docente. Confronto tra il dato del Veneto con i dati nazionali ed internazionali, anno 2006



Fonte: dati OCSE – *Education at a glance* 2008

Rispetto agli studenti con disabilità, i dati evidenziano che le scelte appaiono orientate a garantire loro un adeguato supporto. Segnale concreto di attenzione nei loro confronti è l'affidamento del sostegno, nell'a.s. 2008-2009, a 5.833 insegnanti, pari al 9,98% del totale dei docenti in servizio. Il rapporto docente di sostegno/alunni è di 1 a 2,1, rimanendo sostanzialmente invariato rispetto a quello dell'anno precedente.

Grafico 7 . Rapporto insegnante/alunni con disabilità



Fonte: dati rilevati dall'USR per il Veneto, settembre 2008

Anche in questo caso, nelle scelte della scuola veneta, è riconoscibile la linea europea, nel suo invito a indirizzare «gli investimenti sulla base delle esigenze individuali»[28].

[28] *"Istruzione & formazione 2010", cit.,* p. 23

CAPITOLO II
STRUMENTI

Il sistema educativo articolato nei canali dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale è il focus di questo Libro Verde. Il presente capitolo intende approfondire due importanti traguardi raggiunti relativi agli abbandoni precoci e alle competenze di base. Aspetti che *interessano specificamente la formazione e la scuola secondaria di secondo grado,* rispetto ai quali è ulteriormente necessario approfondire la riflessione. Il loro raggiungimento appare cruciale poichè interdipendente alle questioni del successo formativo e alle strategie per promuoverlo.

In merito al *benchmark* relativo agli abbandoni precoci, le norme concernenti il diritto-dovere di istruzione e formazione prescrivono di «definire l'insieme delle informazioni che permettano la tracciabilità dei percorsi scolastici e formativi dei singoli studenti» attraverso un'anagrafe nazionale e regionale[1], con caratteristiche tecnologiche tali da garantire l'interoperabilità. È necessario verificare e monitorare le modalità di assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione presso scuole e Centri di formazione professionale sino ai 16 anni e l'assolvimento dell'obbligo formativo[2].

---

[1] Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 76, art. 3: commi 1 e 2., in cui si istituisce un Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti, a livello nazionale e regionale – queste ultime «già costituite ai sensi dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144», con gli obiettivi di « a) definire gli standard tecnici per lo scambio dei flussi informativi; b) assicurare l'interoperabilità delle anagrafi; c) definire l'insieme delle informazioni che permettano la tracciabilità dei percorsi scolastici e formativi dei singoli studenti»

[2] La legge 53/03 e il successivo dlgs 76/05, hanno introdotto il cosiddetto diritto-dovere all'istruzione e alla formazione dai 6 ai 18 anni, che comprende l'obbligo scolastico, dai 6 ai 14 anni, sancito costituzionalmente, il recente obbligo di istruzione dai 14 ai 16 anni, introdotto dalla legge finanziaria del dicembre 2006, l'obbligo formativo che ora si innesca a 16 anni e termina con il raggiungimento di un diploma o di una qualifica professionale entro il compimento del diciottesimo anno d'età.

Secondo il recente rapporto dell'Isfol (www.isfol.it) solo 9 regioni su 21 hanno attivato il sistema anagrafico previsto per monitorare gli abbandoni dei percorsi di formazione obbligatori fino al diciottesimo anno di età. Di seguito, vedremo quali strumenti sono attualmente presenti in Veneto.

Il riferimento più significativo per verificare il raggiungimento del *benchmark* relativo alle competenze di base è dato dall'indagine *Programme for International Student Assessment* (PISA) e dai suoi esiti.
Promossa dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), l'indagine PISA, avviata nel 2000, si svolge ogni tre anni. A ogni tornata sono valutate le competenze degli studenti di quindici anni in tre ambiti: comprensione della lettura, matematica, scienze. Uno degli ambiti diviene di volta in volta oggetto di particolare approfondimento: nel 2000 si trattò della lettura, nel 2003 della matematica, nel 2006 delle scienze.
Nel paragrafo II.3 saranno considerati i risultati dell'Indagine OCSE PISA del 2003 e del 2006 in Veneto[3].

II. 1 Un Osservatorio sulla dispersione

La scuola dell'autonomia[4] si fonda sul riconoscimento della centralità dello studente e della diversità dei suoi bisogni che, nel farsi «garante del suo successo formativo», è chiamata a prestare una particolare attenzione ai tratti che rivelano eventuali condizioni di debolezza o di rischio di esclusione.

L'innalzamento dei livelli di istruzione favorisce l'inclusione sociale e l'occupabilità: lo sottolineano i documenti comunitari, sulla base dei risultati di numerose ricerche in cui si dimostra che «i tassi di

[3] I primi dati relativi all'edizione 2009 dell'indagine PISA saranno disponibili nel 2010.
[4] D.P.R. 275/99, art. 1 comma 2. L'autonomia delle istituzioni scolastiche [...] si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento.

disoccupazione sono tanto più bassi quanto più alti sono i livelli d'istruzione. […]. Analogamente, il tasso di occupazione nella popolazione attiva aumenta con il livello di studi»[5]. Pertanto «è essenziale […] sensibilizzare […] i gruppi svantaggiati sui benefici dell'istruzione e della formazione e rendere i sistemi più attraenti, più accessibili e meglio adattati alle loro esigenze»[6].

Interessare i giovani appartenenti alle fasce deboli sulla necessità e sulle opportunità derivanti dall'istruzione appare fondamentale per favorire lo sviluppo di atteggiamenti che li aiutino a rimuovere lo svantaggio, altrimenti aggravato proprio dal basso livello di istruzione, come in un circolo vizioso. Significative appaiono le recenti rilevazioni pubblicate nel Rapporto Eurispes Italia 2009 che nel giudicare «di particolare gravità […] la crisi di fiducia dei cittadini nella scuola[7]» osserva, nello specifico, che «a un basso titolo di studio (licenza elementare o nessun titolo) corrisponde più spesso una scarsa fiducia nella scuola (il 20,7% esprime nessuna fiducia), mentre fra i laureati si trova la percentuale più alta di fiduciosi (44,6%)».

Per fronteggiare il fenomeno della dispersione, la relazione intermedia *Istruzione e formazione 2010* invita a tenere conto del processo che ne è la premessa: «In questo contesto ***si dovrebbe dare risalto alla prevenzione, all'individuazione precoce e al seguito personalizzato dei soggetti a rischio***».

Affrontare il tema della dispersione scolastica con un'ottica preventiva significa riconoscere che le stesse iniziative messe in atto per combatterla sono parte di un complesso di azioni mirate a promuovere in vari modi l'apprendimento, nella sua fondamentale valenza di fattore di sviluppo individuale e sociale.

In tale prospettiva, dal 2004 - anno in cui in Europa si elabora la relazione *Istruzione e Formazione 2010* - il monitoraggio annuale sulla frequenza e sugli esiti scolastici in Veneto effettuato dall'Ufficio Scolastico

---

[5] *Istruzione & formazione 2010* cit., p. 7
[6] *Ivi*, p. 27
[7] Eurispes, *Rapporto Italia 2009*, p. 3

Regionale, attraverso un proprio Osservatorio sulla Dispersione Scolastica, non si limita a considerare gli abbandoni, né solamente il secondo ciclo.

Con il suo Rapporto annuale, l'Osservatorio[8] intende fornire ai destinatari – i decisori delle politiche educative, le scuole, gli operatori, le istituzioni territoriali competenti a garantire l'assolvimento del diritto-dovere-obbligo d'istruzione e formazione – l'opportunità di leggere la situazione veneta alla luce dei parametri stabiliti nei documenti comunitari e di individuare eventuali punti di attenzione e ambiti di sviluppo.

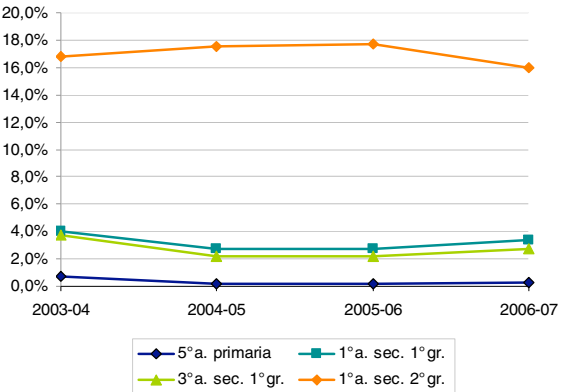
Nel flusso dei dati provenienti soprattutto dal DataWarehouse-SIDI, del MIUR, l'Osservatorio ne seleziona alcuni significativi, cercando anche di seguire, oltre agli abbandoni – cioè *interruzioni di frequenza non formalizzate* - , anche l'evoluzione di possibili fattori di rischio, tenendo presenti il genere e la cittadinanza: le interruzioni di frequenza formalizzate, le non ammissioni, i *debiti* – ora *sospensioni del giudizio* –, le ripetenze. L'elaborazione di un quadro regionale articolato per le singole situazioni provinciali è svolta nella consapevolezza della difficoltà della rilevazione, dovuta alla molteplicità delle fonti e nel contempo a una certa incompletezza di ciascuna di esse. Il problema si sta affrontando positivamente grazie a una progressiva integrazione delle banche dati già avviata tra la Regione del Veneto e l'Ufficio Scolastico Regionale nell'ambito di un Protocollo d'intesa concernente le anagrafi degli studenti (anagrafe nazionale e anagrafe regionale).

L'Osservatorio curato dall'Ufficio Scolastico Regionale, si prefigge di monitorare il fenomeno della dispersione cercandone indizi all'interno del mondo scolastico, a partire dal primo ciclo, pure nella consapevolezza che molteplici fattori di natura diversa sottendono al fenomeno degli abbandoni. In tale ambito ha da tempo evidenziato, quali ***momenti di particolare problematicità, le fasi di transizione, in particolare il passaggio dal primo al secondo ciclo***.

---

[8] Per i riferimenti si rimanda al sito dell'USR per il Veneto all'indirizzo http://www.istruzioneveneto.it.

Grafico 1. Non ammessi nelle classi di transizione, nel 1° ciclo e nella prima classe del 2°, in Veneto. Medie regionali dall'a.s. 2003-04 al 2006-07

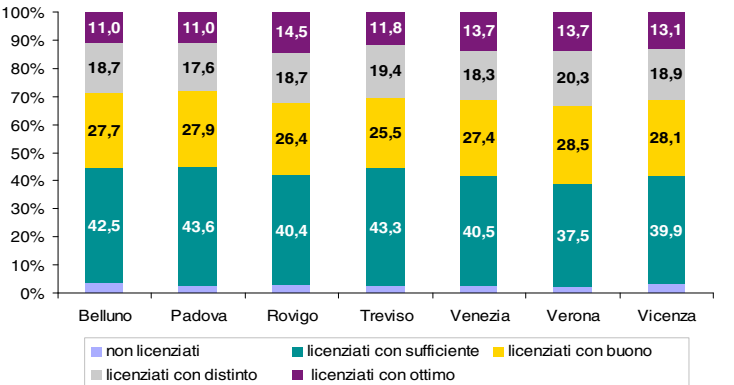


Fonte: Data Warehouse MIUR - SIDI, Rilevazioni integrative a.s. 2006-07

Osservando il Grafico 1 si nota una crescita rilevante degli esiti negativi nei momenti di transizione: dalla scuola primaria alla secondaria di primo grado e da questa alla secondaria di secondo grado, dove il tasso delle non ammissioni supera, di 12 punti e oltre quello medio registrato negli otto anni precedenti.

Tra i diversi, possibili motivi che possono concorrere a spiegare questo andamento, non può essere trascurato il livello degli apprendimenti raggiunto dagli studenti a conclusione del primo ciclo. Evidenti segnali di problematicità si colgono, in tal senso, nella distribuzione dei giudizi di licenza media: le valutazioni indicano una certa situazione di debolezza che può significativamente influire sugli esiti di molti studenti nella fase di avvio alla scuola secondaria di secondo grado.

Grafico 2. Distribuzione dei giudizi sufficiente, buono, distinto, ottimo, per provincia, al termine del 1° ciclo nelle scuole sta tali: Veneto, a.s. 2006-07

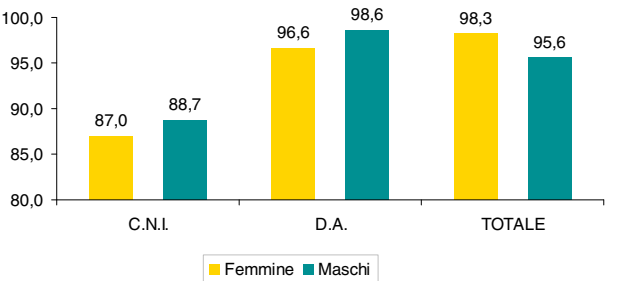


Fonte: Data Warehouse MIUR - SIDI, Rilevazioni integrative a.s. 2006-07

Il Grafico 2, accanto all'esigua quota di chi non ha superato l'esame di licenza, consente di rilevare l'elevata percentuale degli studenti, mediamente superiore al 40%, che riportano il giudizio "sufficiente".

Se consideriamo i risultati che le scuole venete del primo ciclo presentano rispetto alle differenze e ai bisogni speciali, il panorama è caratterizzato da luci ed ombre. Significativo appare un dato – disponibile attualmente per il 2006-07 – riguardante le ammissioni all'anno successivo, secondo la tipologia di studenti. Gli esiti degli ***alunni con disabilità*** che hanno ottenuto l'ammissione all'anno successivo o la licenza media, appaiono in linea con la media complessiva. Si calcola invece inferiore di circa 9 punti la percentuale degli ***alunni ammessi e licenziati con cittadinanza non italiana***.

Grafico 3. Ammissioni e licenze nelle secondarie di I grado, per genere, alunni con cittadinanza non italiana [C.N.I.] e con disabilità [D.A.], a.s. 2006-07



Fonte: Data Warehouse MIUR - SIDI, Rilevazioni integrative a.s. 2006-07

Esaminando i risultati dal 2001 al 2007 è possibile cogliere nel secondo ciclo un *trend* tendenzialmente stabile dell'insuccesso scolastico, con un progressivo aggravamento delle situazioni di rischio di dispersione scolastica.

Le percentuali più elevate relative alle non ammissioni, alle ammissioni con debito e alle interruzioni di frequenza riguardano prevalentemente gli studenti degli Istituti Professionali e Tecnici.

Va osservato che in questa tipologia di istituti è cominciata ad aumentare sensibilmente la presenza di studenti con cittadinanza non italiana. Il 78% degli alunni stranieri che proseguono gli studi nella scuola secondaria di II grado risultano iscritti presso i Tecnici e, soprattutto, presso i Professionali. In proporzione, la percentuale relativa degli iscritti con cittadinanza non italiana è superiore a quella degli iscritti con cittadinanza italiana (54,9%). Gli studenti italiani, con una accentuazione per il genere femminile, si rivolgono infatti in misura maggiore ai Licei (34,2%) all'Istruzione Magistrale (8,1%) e all'Istruzione Artistica (3,8%).

Tabella 1. Distribuzione degli alunni con cittadinanza italiana e cittadinanza non italiana nelle scuole, in percentuale, a.s. 2006-07

	Alunni con cittadinanza italiana			Alunni con cittadinanza straniera		
Tipi di scuola	**Maschi**	**Femmine**	**Maschi e femmine**	**Maschi**	**Femmine**	**Maschi e femmine**
Licei	28,8	39,9	34,2	10,0	17,5	13,8
Istituti Tecnici	44,4	23,7	**34,3**	42,2	32,8	**37,4**
Istituti Professionali	21,8	17,3	**19,6**	44,1	37,5	**40,7**
Istruzione magistrale	2,5	14,0	8,1	1,7	8,5	5,2
Istruzione artistica	2,5	5,2	3,8	2,0	3,7	2,9
	100	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: dati Istat

Il segnale di dispersione più evidente si osserva nella percentuale degli ***alunni non valutati a conclusione dell'anno scolastico in quanto hanno interrotto la frequenza.*** Nel biennio qui considerato, 4.279 studenti, pari al 3,1% degli iscritti nel 2005-06 e 4.270, pari al 2,9%, nel 2006-07, non sono stati valutati agli scrutini finali. Le interruzioni di frequenza, che risultano formalizzate sono 3.437, nel 2005-06 e 3.104, nel 2006-07. Nel 2007-08,[9] si è rilevato un aumento delle interruzioni formalizzate (6.383) e un calo delle interruzioni non formalizzate; se ne sono contate 486, pari al 7,1% del totale. L'indicatore riguarda soprattutto maschi che frequentano il primo anno degli Istituti Professionali. Nella categoria delle interruzioni formalizzate vanno annoverati, tra i vari eventi, i trasferimenti ai corsi – diurni per lo più, ma anche serali – presso altra scuola, statale o non statale e i passaggi al sistema della formazione professionale regionale o all'apprendistato. I dati del Veneto sembrano indicare che la maggior parte dei trasferimenti, con un tasso pari al 45,4%, avviene a un'altra scuola statale piuttosto che a una non statale. Non irrisorio appare inoltre il numero degli studenti che effettuano passaggi alla Formazione professionale. Vi è la necessità di disporre di banche dati integrate in modo

[9] Verso il miglioramento. Quinto rapporto regionale sulla dispersione scolastica nella scuola veneta anno 2008

tale che nessuno studente possa scivolare nelle maglie troppo larghe di strumenti di monitoraggio tra loro non comunicanti.

II. 2 Anagrafe Regionale Obbligo Formativo (AROF): monitorare i percorsi nell'Istruzione, nella Formazione e nell'Apprendistato

L'Anagrafe Regionale Obbligo Formativo (AROF) è un sistema informativo avviato nel 2001 sulla base di un protocollo d'intesa interistituzionale sottoscritto tra Regione del Veneto, Ufficio Scolastico Regionale (USR) e amministrazioni provinciali, che prevedeva la realizzazione, a cura della Regione, di una banca dati per monitorare gli allievi in età di obbligo formativo e per verificare l'assolvimento dell'obbligo. Nel corso del 2005, la Regione del Veneto ha operato un significativo investimento per lo sviluppo di AROF, sia in termini di potenziamento della piattaforma tecnologica, sia per favorire il progressivo sviluppo della rete degli operatori, con l'obiettivo di realizzare un vero e proprio servizio integrato affidato alla gestione di Veneto Lavoro quale ente strumentale della Regione.
AROF, dunque, evoluto ormai sotto il profilo informatico, grazie allo sviluppo di più avanzati applicativi integralmente *web oriented*, costituisce il sistema integrato regionale che mette in rete tutti gli attori coinvolti nella problematica relativa al diritto-dovere all'istruzione e alla formazione:

- Istituti scolastici secondari di primo e secondo grado;
- Centri di formazione professionale che erogano corsi triennali;
- Centri per l'impiego.

La condivisione delle informazioni e dei dati che ciascun soggetto inserisce nel sistema, pur mantenendone la responsabilità e la gestione, è il primo pilastro del sistema. Ciascuno dei soggetti collegato alla rete è contemporaneamente produttore e fruitore del patrimonio informativo messo a disposizione come fattore comune. AROF non si sovrappone ai singoli sistemi informatici gestionali ma piuttosto integra funzionalità che il singolo servizio non è in grado di assolvere autonomamente, vale a dire l'implementazione e l'aggiornamento di un archivio condiviso in grado di monitorare i percorsi scolastici e formativi di ciascun allievo e di tracciarne i movimenti nell'ambito sia del sistema dell'istruzione e della formazione sia del mercato del lavoro.

Le funzionalità principali che caratterizzano AROF sono:

- gestione delle anagrafiche di studenti, scuole, enti per cui vengono raccolte ed aggiornate le informazioni relative ai singoli allievi ed al loro percorso formativo, dati relativi agli istituti scolastici e agli enti con proposte formative;
- gestione delle comunicazioni in ordine all'adempimento dell'obbligo per cui viene garantito un flusso informativo che consente di monitorare costantemente il percorso formativo di ciascun allievo.

I soggetti che alimentano il patrimonio informativo di AROF sono le Scuole Secondarie di I e II grado e i Centri di formazione professionale. Sono inoltre coinvolti a livello operativo: la Regione del Veneto, l'Ufficio Scolastico Regionale, le Province, i Centri per l'impiego e Veneto Lavoro che hanno anche accesso ai dati cui sono competenti territorialmente. La competenza è riferita sia alla residenza dei soggetti sia alla localizzazione delle Istituzioni scolastiche e formative.

I dati utilizzati per la costruzione di AROF comprendono, al momento, le seguenti informazioni:

- anagrafica dei soggetti in età compresa tra 14 e 18 anni, completa di una sezione di dati anagrafici fissi obbligatori (nome, cognome, data e comune di nascita, sesso, codice fiscale) e di una sezione di dati anagrafici variabili (cittadinanza, residenza, domicilio, telefono ecc.);
- anagrafica delle istituzioni scolastiche secondarie di I e II grado, contenente la denominazione, l'indirizzo, i titoli di studio rilasciati, il codice meccanografico (attribuito a ciascuna scuola dal Ministero dell'Istruzione) identificativo della scuola. Questa sezione contiene inoltre i dati dei Centri di formazione professionale (identificati attraverso un codice fornito dalla Regione del Veneto) e i dati dei Centri per l'impiego (identificati attraverso la codifica del Ministero del Lavoro);
- storia e posizione dei soggetti in età 14-18 anni, comprendente l'attuale quadro scolastico/formativo, la sua evoluzione e la scelta per l'anno scolastico successivo. I dati sono inseriti nell'Anagrafe dalle Istituzioni scolastiche secondarie di I° e II° grado, dai Centri

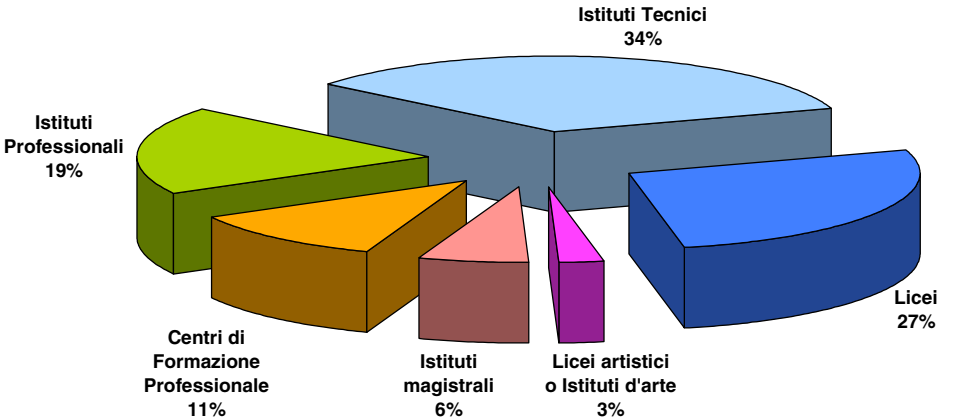
di formazione professionale e dai Centri per l'impiego secondo scadenze concordate con l'USR Veneto.

I dati necessari all'Anagrafe sono raccolti dalla maggior parte degli istituti scolastici all'interno di sistemi informativi propri (SISSI, AXIOS, ARGO), che permettono l'estrazione automatica o manuale dei dati stessi. Analogamente, anche per i Centri di formazione è stata prevista un'interfaccia con il loro sistema informativo. È in ogni caso assicurata la possibilità di inserire direttamente i dati in AROF. Dal 2007 confluiscono in AROF anche i dati provenienti dal Servizio Informativo per il Lavoro (SIL) relativi ai giovani in apprendistato. Gli utilizzatori (Scuole, Centri di formazione professionale e Centri per l'impiego) accedono all'Anagrafe collegandosi all'apposita sezione del portale di Veneto Lavoro ed identificandosi. Tutti gli accessi e le operazioni effettuate dai singoli operatori rimangono nella memoria del sistema. Il sistema invia inoltre, in modo automatico, una comunicazione ai rispettivi Centri per l'impiego al verificarsi dell'evento "uscita dal sistema del diritto - dovere", per consentire ai Servizi per l'impiego gli interventi di competenza.

L'Anagrafe è costruita in modo da consentire la lettura dei dati anche a livelli di dettaglio. All'interno del sistema sono disponibili alcune estrazioni statistiche standard che non sono esaustive delle possibilità offerte dalla banca dati. Ogni livello operativo può indagare sui dati di propria competenza così che, per esempio, le scuole possono effettuare indagini sui propri iscritti e possono indagare la situazione di soggetti non più propri ma che sono anche temporaneamente transitati.

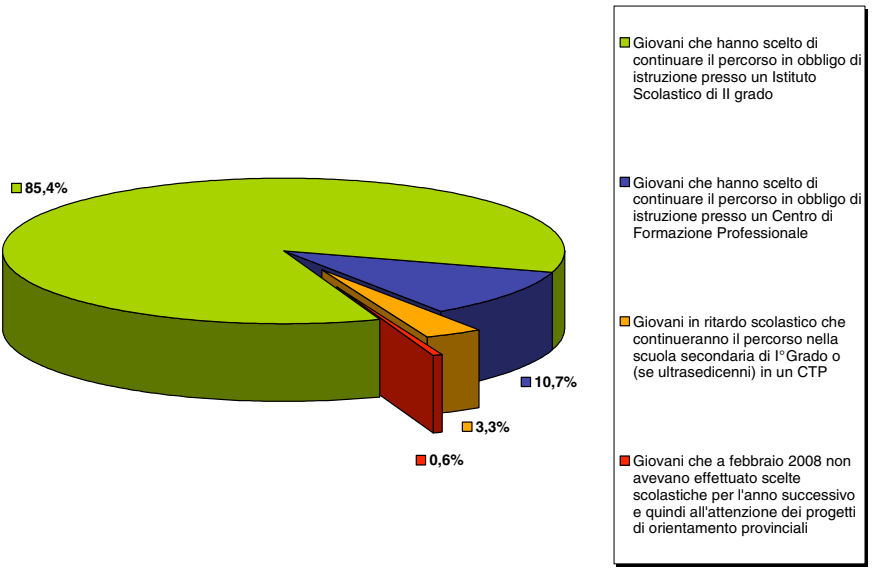
L'anagrafe raccoglie e fornisce dati di estremo interesse che riguardano le scelte formative dei quattordicenni (grafico 4), le segnalazioni delle interruzioni di percorso ed eventuali riprese, i cambiamenti di percorso, i trasferimenti da un istituto scolastico o Cfp a un altro, l'assolvimento dell'obbligo formativo tramite il canale dell'apprendistato (quest'ultimo riguarda nel 2008 circa 1200 giovani).

Grafico 4. Le scelte dei quattordicenni per l'anno scolastico 2009-2010



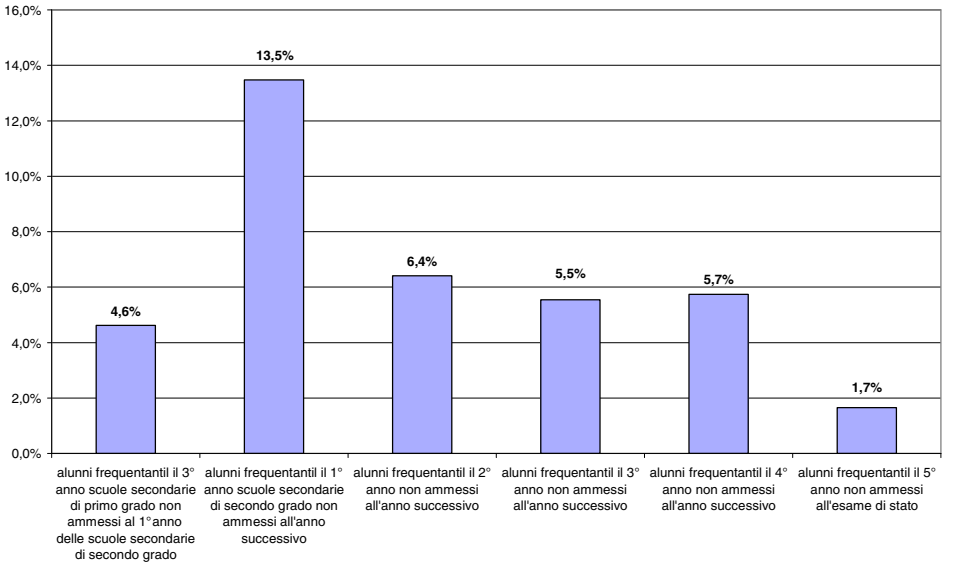
Tale sistema permette agli operatori dei servizi di ricostruire il percorso del singolo studente e di intervenire tempestivamente a favore del giovane a rischio di abbandono e dispersione. Inoltre i dati complessivi, estratti ed elaborati, forniscono una descrizione analitica dei diversi fenomeni consentendo una maggiore efficacia nella programmazione. Ad esempio, tutti i quattordicenni che entro febbraio 2009 non hanno effettuato una scelta per l'anno successivo sono già stati segnalati ai Cpi delle Province ed è stato possibile contattare le loro famiglie per le opportune verifiche e azioni da intraprendere. Questi giovani che come si evince dal grafico 5 corrispondono a una percentuale pari allo 0,6% dei frequentanti il terzo anno delle scuole secondarie di primo grado, possono essere seguiti personalmente con azioni di sostegno volte a promuovere il successo frmativo.

Grafico 5. Le scelte dei quattordicenni per l'anno scolastico 2009-2010: i giovani "a rischio"



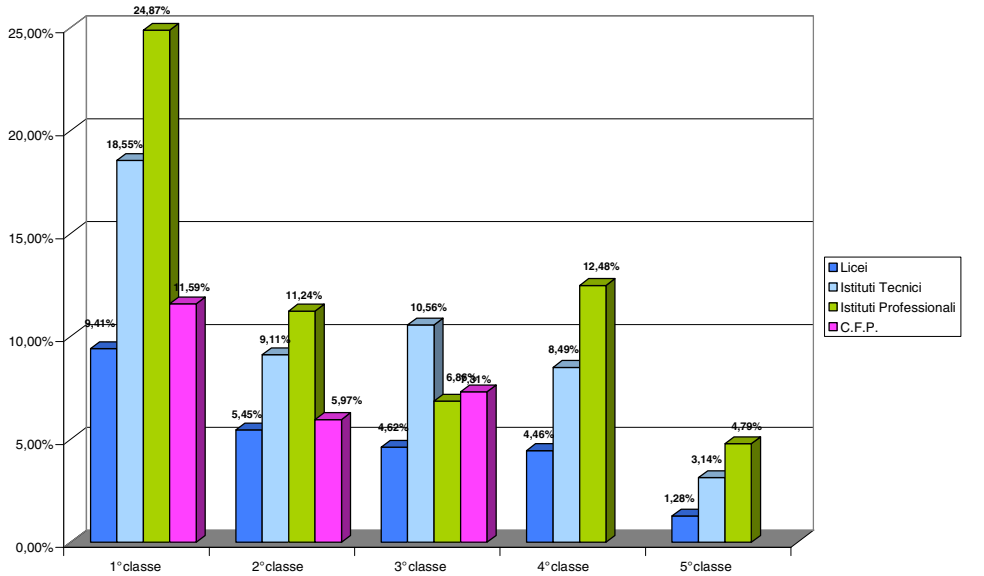
Allo stesso modo possono essere opportunamente vigilati i percorsi dei giovani che sono stati respinti (grafici 6 e 7) o che da settembre non frequentano le scuole in cui risultano iscritti.

Grafico 6 Alunni non promossi nell'anno scolastico 2008-2009



Consentono inoltre di verificare le differenze tra le percentuali di respinti sui frequentanti le diverse classi e le diverse tipologie di istituti scolastici e formativi.

Grafico 7 Alunni non promossi nell'anno scolastico 2008-2009 per anno e tipologia di percorso



In Veneto le Province, direttamente e tramite i Centri per l'impiego, monitorano e vigilano sull'obbligo formativo e sull'obbligo di istruzione in particolar modo nella fase delicata del passaggio dalle scuole di primo grado alle scuole secondarie di secondo grado.

Per quanto riguarda le prospettive, la banca dati AROF risulta essere l'unica Anagrafe del suo genere presente sul territorio. È proprio per questo motivo che le Province, sempre più frequentemente, si rivolgono ad AROF per ottenere dati utili per assolvere alle diverse funzioni di programmazione associate alla scuola. Con l'anno scolastico 2007-2008 sono state avviate, in modo sperimentale, modalità aggiuntive di raccolta e trattamento dei dati al fine di gestire, tramite i dati forniti dall'Anagrafe Regionale Obbligo Formativo, problematiche quali:

- **Programmazione del trasporto scolastico**[10]. All'inizio di ogni anno scolastico le scuole secondarie di II grado indicano indirizzi scolastici, sezioni, classi ed orari (inizio e fine) per ogni giorno di frequentazione. Con l'invio dei dati necessari per la conferma d'iscrizione la scuola indica, oltre ai dati già richiesti, anche la sezione dell'iscritto. L'insieme di queste informazioni e i dati anagrafici dei soggetti permettono ad AROF di produrre informazioni utili alla programmazione del trasporto scolastico;
- **Gestione dell'edilizia scolastica**[11]**.** All'inizio di ogni anno solare le scuole secondarie di II grado indicano gli indirizzi scolastici offerti per il successivo anno scolastico. A giugno vengono assegnati gli indirizzi scolastici provvisori per i potenziali nuovi iscritti e successivamente AROF è in grado di fornire dati utili a determinare i fabbisogni edilizi per il successivo anno scolastico.

La nuova sfida che dovrà essere affrontata, prevedendo anche il coinvolgimento delle anagrafi comunali, è l'estensione delle funzionalità di AROF che dovrà divenire "anagrafe regionale degli studenti" e contenere i dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti a partire dal primo anno della scuola primaria così come prevede la legge (d.lgs. n. 76/2005).

[10] Sperimentazione in corso nella Provincia di Verona.
[11] Sperimentazione in corso nella Provincia di Treviso.

II. 3 Gli esiti dell'indagine Ocse Pisa in Veneto: valutare i risultati

Gli strumenti utilizzati per l'indagine PISA appartengono a due principali tipologie: prove cognitive e questionari. Le prime misurano la competenza degli studenti nelle diverse aree, mentre i secondi forniscono informazioni di contesto da collegare ai risultati delle prove cognitive.

La **rilevazione del 2003** che aveva come focus la competenza matematica ha consentito di far emergere in Veneto risultati mediamente superiori alla media OCSE. Il numero degli alunni che si collocano nel livello inferiore alla sufficienza è risultato più basso rispetto alla media italiana e generalmente in linea con i paesi europei.

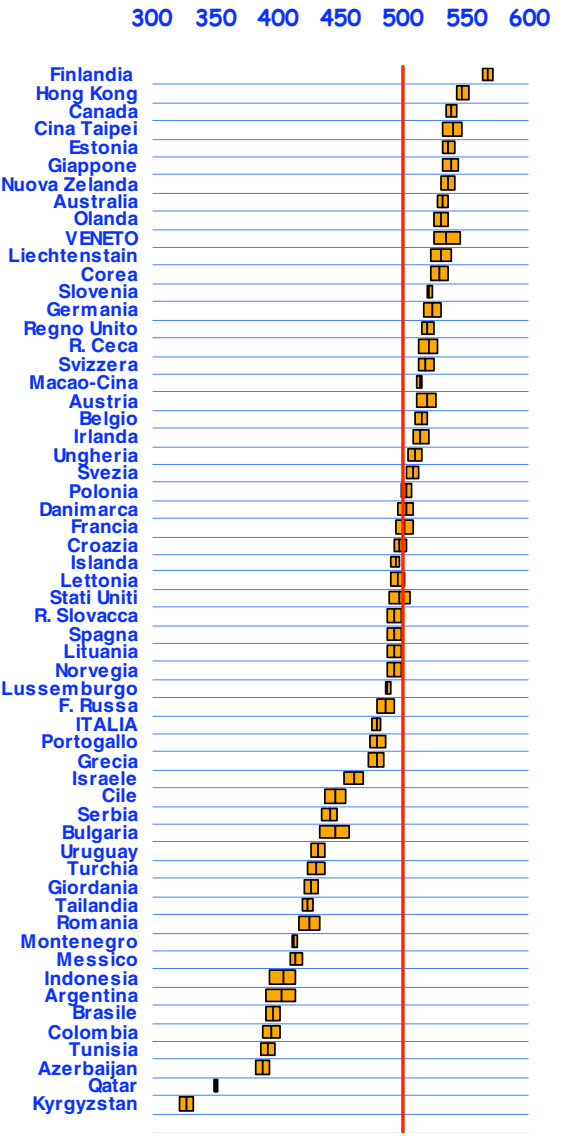
Il Veneto ha preso parte anche a PISA 2006 con 53 scuole, suddivise in Licei, Istituti Tecnici, Istituti Professionali, Centri di formazione professionale e scuole medie, per un totale di 1530 studenti quindicenni effettivamente testati, e rappresentativi dei circa 40.000 studenti coetanei del Veneto. Gli studenti maschi costituivano il 51,3% del campione complessivo e le femmine il 48,7%. Gli alunni dei due sessi si distribuivano in maniera non uniforme nei vari tipi di scuola secondaria superiore, con una tendenza delle femmine a prevalere nell'istruzione liceale e dei maschi in quella tecnica. Nell'istruzione e formazione professionale erano più numerose le femmine.

I **risultati di Pisa 2006** attestano il notevole passo in avanti compiuto dalle scuole della Regione rispetto agli esiti riscontrati nel 2003 peraltro già buoni.

Dai risultati emerge che in ***Scienze***, l'area sulla quale si focalizza nel 2006 l'attenzione principale, gli ***studenti quindicenni delle scuole del Veneto*** hanno rappresentato una eccellenza rispetto ***alla media dell'Italia e a quella dei paesi OCSE***. Con un punteggio medio di 524 nella scala complessiva di scienze, i quindicenni veneti si attestano infatti ben al di sopra della media OCSE (500 punti) e, ancor più, di quella italiana (475 punti). Ciò contribuisce in modo rilevante a determinare l'ottimo piazzamento del Nord Est che, con 520 punti, è al primo posto nel confronto tra macro-aree italiane.

Nel confronto internazionale i valori registrati in Veneto sono simili a quelli della nazione che si colloca al settimo posto dei paesi OCSE (dopo Finlandia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Australia e Paesi Bassi).

Grafico 8. Risultati indagine OCSE PISA 2006



Analoghe risultanze si sono avute per Matematica e Lettura, confermando il livello di eccellenza del sistema veneto, nonché la sua caratteristica di equità già evidenziata in precedenza (Paragrafo I.3.1), magari a scapito di una più consistente percentuale di eccellenze, cioè di quegli studenti capaci di situarsi al gradino più alto delle diverse scale di competenza.

Gli esiti di ogni ciclo di PISA, dunque, possono fornire a ricercatori e responsabili delle politiche dell'istruzione materiale sul quale fondare azioni di sviluppo e miglioramento. Per questo si tratta di dare loro la giusta collocazione nel delicato rapporto che unisce il livello tecnico e il livello politico nei processi di rinnovamento che investono il sistema di Istruzione e Formazione scolastico nazionale e locale.

I risultati sono frutto di un lungo ed intenso lavoro posto in essere da parte delle scuole venete. Infatti, visti gli esiti di PISA (nell'edizione del 2000 riferiti all'indagine nazionale), l'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto ha intrapreso alcune iniziative che si sono rivelate strategiche per l'innalzamento della qualità della scuola veneta:

- promozione di attività formative rivolte ai docenti sui saperi disciplinari, con particolare riferimento alle discipline considerate in PISA, con l'attivazione di laboratori didattici nelle scuole
- attivazione di progetti specifici coerenti con le Indicazioni Nazionali di cui al D. Lvo 59/04 (Legge di riforma 53/2003)
- indicazioni progettuali e di risultato rivolte ai Dirigenti scolastici in ordine al miglioramento degli apprendimenti di base quali priorità da perseguire nel triennio di incarico dirigenziale
- avvio di esperienze di ricerca-azione coordinate da gruppi tematici regionali e provinciali
- decisione di partecipare all'indagine PISA nel 2003, 2006, 2009, con un sovracampionamento regionale utile a far risaltare le specificità della scuola veneta, i punti critici e i punti di forza
- rinforzo della consapevolezza da parte di tutti gli operatori scolastici rispetto agli obiettivi di miglioramento della qualità sostanziale dei processi di insegnamento e apprendimento – v. sostegno alla valutazione e autovalutazione d'Istituto riferite al tema della qualità degli apprendimenti (CAF, Bilancio sociale).

Le prove PISA consentono di differenziare i risultati degli studenti non solo in funzione del punteggio medio conseguito ma anche delle percentuali di alunni che si collocano nei vari livelli di competenza, dal più basso al più alto.

Come si può vedere (Tabelle 2, 3,4*)*, rispetto all'Italia e a ciò che accade mediamente nei paesi OCSE, il Veneto ha un minor numero di alunni che si collocano nei livelli più bassi.

Tabella 2. La distribuzione percentuale per livelli nella scala di competenza in Lettura

Livelli	Veneto	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	OCSE
Sotto il livello 1	4,5	11,4	7,5	5,0	7,4
Livello 1	10,3	15,0	11,0	10,7	12,7
Livello 2	19,9	24,5	21,8	20,9	22,7
Livello 3	29,1	26,4	29,3	29,1	27,8
Livello 4	26,1	17,5	22,9	25,0	20,7
Livello 5	10,1	5,2	7 ,6	9,3	8,7

Tabella 3. La distribuzione percentuale per livelli nella scala di competenza in Matematica

Livelli	Veneto	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	OCSE
Sotto il livello 1	4,4	13,5	7,9	5,8	7,7
Livello 1	12,3	19,3	14,3	12,5	13,6
Livello 2	21,5	25,5	24,0	21,0	21,9
Livello 3	25,0	22,1	27,2	25,7	24,3
Livello 4	22,4	13,3	18,0	21,6	19,1
Livello 5	11,0	5,0	7,2	10,3	10,0
Livello 6	3,4	1,3	1,4	3,1	3,4

Tabella 4. La distribuzione percentuale per livelli nella scala di competenza in Scienze

Livelli	Veneto	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	OCSE
Sotto il livello 1	2,0	7,3	4,9	2,6	5,2
Livello 1	8,7	18,0	12,3	9,5	14,1
Livello 2	21,6	27,6	23,2	21,5	24,0
Livello 3	30,8	27,4	31,4	30,9	27,4
Livello 4	26,4	15,1	21,3	25,5	20,3
Livello 5	9,2	4,2	6,3	8,8	7,7
Livello 6	1,3	0,4	0,6	1,2	1,3

In Lettura la quota è pari a 14,8, non lontano pertanto dal livello di riferimento fissato nel 2000 per il 2010 dall'Unione europea. Si noti che nel 2000 il Veneto non aveva partecipato con un proprio campione all'indagine e dunque si deve fare riferimento alla media dell'Italia, attestata a quota 18,9 superiore, quindi, alla media registrata dai Paesi europei (17,2), nonché alla media dei Paesi aderenti unitamente all'Unione europea (14,5). In Matematica il numero degli allievi che non supera il livello minimo è pari al 16,7%, ma pur sempre più bassa di quella dell'Italia (32,8) e della media OCSE (21,3).

Ma è nelle Scienze che i quindicenni veneti registrano i migliori risultati: solo il 10,7% circa degli studenti non supera in Scienze il livello minimo.

Guardando invece ai livelli più alti di competenza, si può notare che le percentuali di alunni al 5° e 6° livello in Scienze e in Matematica superano o si adeguano ai corrispondenti valori OCSE, mentre netto è il distacco rispetto ai valori registrati dall'Italia nel suo insieme. La distribuzione a livello di macro-area riconferma l'andamento già osservato in precedenza, con il Nord-Est, cui il Veneto si allinea, che mostra dati più positivi di quelli del Nord-Ovest.

La Tabella 5 fa risaltare gli ***elementi di eccellenza*** registrati dagli alunni veneti in Lettura, Matematica e Scienze nelle relazioni 2006.

Tabella 5. Gli elementi di eccellenza

	Anno	Veneto	Italia
% di alunni quindicenni con elevate competenze in lettura	2006	**10,1**	5,2
% di alunni quindicenni con elevate competenze in matematica	2006	**14,4**	6,3
% di alunni quindicenni con elevate competenze in scienze	2006	**10,5**	4,6

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati della Direzione Formazione, Eurostat, Istituto Universitario di Feltre, Istat, MEF-DPS, Miur, MUR - Ufficio di Statistica. Indagine sull'Istruzione Universitaria, Mpi, Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto

Da rimarcare come in PISA 2006 la quota di alunni al livello più alto delle tre scale di competenza sia nel Veneto superiore alla media dei paesi OCSE in Lettura e alla pari con essa in Matematica e Scienze. Questo risultato migliora la posizione della Regione rispetto al 2003, quando la percentuale di studenti al sesto livello della scala complessiva di Matematica era inferiore alla media OCSE.

II. 3.1 Gli esiti dell'indagine Ocse Pisa in Veneto: alcune specificità

Vi sono alcuni aspetti che considerati con maggiore dettaglio consentono di evidenziare le caratteristiche distintive della scuola veneta:

- le differenze di genere;
- i risultati per tipologia di istruzione;
- i risultati degli studenti immigrati;
- l'influenza dello status socioeconomico;
- il rapporto tra valutazione al termine del I ciclo e i risultati.

Le differenze di genere nel Veneto. È noto dalle precedenti rilevazioni che nei risultati delle prove PISA emergono in tutti i paesi forti differenze di genere, in particolare per quanto riguarda la Lettura, dove le femmine

sopravanzano i coetanei dell'altro sesso con un ampio distacco, e la Matematica, dove invece sono superiori i maschi. Nelle Scienze vi è una tendenza a ottenere migliori punteggi da parte dei maschi, ma sono numerosi i casi in cui le ragazze hanno risultati molto simili o addirittura più elevati di quelli dei ragazzi. La rilevazione 2006 conferma sostanzialmente da questo punto di vista quanto già osservato nelle precedenti tornate. Nel Veneto (Tabella 6) il punteggio femminile in Lettura è significativamente più alto di quello maschile, mentre in Matematica e Scienze avviene il contrario, ma il vantaggio dei maschi è significativo in termini statistici solo nel caso della Matematica.

Tabella 6. I risultati di maschi e femmine nei tre ambiti

	Veneto			**Italia**			**OCSE**		
	Maschi	Femmine	M-F	Maschi	Femmine	M-F	Maschi	Femmine	M-F
Lettura	494	529	**-35**	448	489	**-41**	473	511	**-38**
Matematica	525	495	**29**	470	453	**17**	503	492	**11**
Scienze	532	515	17	477	474	3	501	499	**2**

Nota: I valori in grassetto sono statisticamente significativi ($p \leq 0,05$)

I risultati per tipo di scuola secondaria. Disaggregando il risultato del Veneto a livello regionale per tipologia di scuola secondaria[12], il quadro che ne emerge è quello illustrato nella Tabella 7.

Tabella 7. I risultati del Veneto e dell'Italia nei tre ambiti per tipo di scuola

Tipo di scuola	Scienze		Lettura		Matematica	
	Veneto	Italia	Veneto	Italia	Veneto	Italia
Licei	573	518	570	525	558	499
Istituti tecnici	534	475	510	463	524	467
Istituti professionali	470	414	458	391	452	400
CFP	435	405	426	385	416	348

Se si confrontano i risultati degli studenti veneti con quelli dell'Italia nel suo insieme, a parità di tipo d'istruzione, ritorna in primo piano la distanza già più volte constatata rispetto all'intero Paese e che fa sì che, a esempio, gli Istituti tecnici della regione ottengano in Scienze e in Matematica un risultato superiore a quello dei licei italiani nel loro complesso.

Nei Licei la quota di alunni che non raggiunge il livello 2 in Scienze e in Matematica è ridottissima e negli Istituti Tecnici essa non supera nell'uno e l'altro caso il 10%, negli Istituti Professionali tale quota arriva quasi al 20% per le Scienze e al 33% per la Matematica e nei Centri di Formazione Professionale rispettivamente al 37% e al 53%. In Lettura la percentuale di alunni che non arriva al livello 3 cresce progressivamente, passando dall'11% dei Licei al 70% dei Centri di Formazione. Per converso, ai livelli più alti di competenza, la presenza di alunni dell'istruzione e formazione professionale si assottiglia, fino a scomparire del tutto o approssimarsi a zero quando si sale al sesto livello delle scale di Scienze e Matematica e al quinto in Lettura. Da notare che in quest'ultimo ambito, nei Licei, più del 60% degli studenti raggiunge il quarto e quinto livello.

[12] Non sono riportati i dati della scuola media in quanto gli alunni di quindici anni che si trovano ancora in questa fascia d'istruzione non possono esserne considerati rappresentativi.

I risultati degli studenti immigrati. Gli studenti immigrati per la prima volta nell'indagine PISA 2006 superano in Italia la soglia del 3% necessaria per essere presi in considerazione nelle analisi.

Nel Veneto gli studenti con un'origine immigrata sono, come del resto in tutto il Nord, in numero superiore a quello che si registra mediamente nell'Italia complessivamente considerata. Stando al campionamento effettuato in PISA, la distribuzione di frequenza degli studenti in funzione dell'origine etnica è la seguente (Tab. 8).

Tabella 8. L'origine degli studenti del campione veneto PISA 2006 (dati pesati)

Origine	Veneto	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	OCSE
Nativo	92,6	93,7	91,9	92,4	88,3
Immigrato 2^generazione	0,5	0,7	1,0	0,7	5,0
Immigrato 1^generazione	5,1	3,0	5,2	5,1	3,8
Dati mancanti	1,8	2,6	1,9	1,8	2,9

Gli studenti stranieri – senza distinguere qui tra 1^ e 2^ generazione – hanno un indicatore di status socio-economico-culturale[13] più basso di circa mezza unità di deviazione standard rispetto agli studenti nativi (-0,53 versus 0,03) e la loro ripartizione nelle scuole secondarie, com'era da attendersi, segue anch'essa un andamento diverso da quello riscontrabile per gli studenti autoctoni.

I risultati degli alunni d'origine immigrata siano nel Veneto in media nettamente più bassi di quelli dei coetanei italiani. Essi tuttavia seguono l'andamento generale dei punteggi della regione e sono dunque in ogni caso più alti di quelli degli studenti stranieri sia dell'Italia nel suo insieme

[13] L'indice di status socio-economico-culturale utilizzato in PISA e denominato "Escs" è un indicatore composito che integra tre tipi di variabili: a) il livello d'istruzione dei genitori; b) la professione da essi esercitata; c) la presenza in casa di beni materiali e culturali e di risorse di tipo educativo. L'indice è standardizzato sui parametri dei paesi OCSE con media eguale a 0 e deviazione standard eguale a 1.

sia della macro-area Nord-Ovest e allineati a quelli degli alunni stranieri del Nord-Est (Tabella 9).

Tabella 9. I risultati nei tre ambiti degli studenti d'origine immigrata

	Veneto		Italia	Nord-Ovest	Nord-Est
	Immigrati	Nativi	Immigrati	Immigrati	Immigrati
Scienze	439	530	421	421	441
Lettura	433	517	423	413	434
Matematica	441	516	415	425	443

L'influenza dello status socioeconomico. La diversità dei risultati degli studenti a seconda del tipo di scuola secondaria frequentata riflette in gran parte la differenza nell'origine sociale e nei livelli di preparazione all'ingresso degli alunni, a loro volta fra loro correlate. Se infatti si disaggrega per tipo di scuola il dato riferito all'indicatore di status socio-economico-culturale della famiglia degli alunni, si può osservare come le medie per categoria d'istruzione riproducano l'ordine dei punteggi negli ambiti disciplinari, con i Licei in testa alla graduatoria, seguiti dagli Istituti Tecnici, quindi dagli Istituti Professionali e dai Centri di Formazione.

All'aumento di una unità sull'indicatore di status (Escs), corrisponde un incremento medio di 29 punti del risultato in Scienze. Molto simile è l'influenza sui risultati in Lettura e in Matematica, come si può vedere dalla tabella 10 che analizza in dettaglio il rapporto tra condizioni sociali degli studenti e risultati nei tre ambiti.

Tabella 10. Incidenza dello status sociale dello studente sui punteggi nei tre ambiti

Scala	aumento di 1 unità di indicatore di staus (Escs)[14]	Punt. medio della fascia con punteggi più bassi	Punt. medio della fascia con punteggi più alti	Differenza tra punteggi medi delle due fasce
Scienze	**29**	487	555	68
Lettura	**28**	480	542	62
Matematica	**27**	475	537	62

Come si può poi vedere, in corrispondenza ai tre diversi valori dell'indice di status, i punteggi medi della fascia inferiore si discostano in tutti e tre i livelli da quella superiore di più di sessanta punti.

Da un'analisi approfondita dei dati, si è constatato che l'aumento del punteggio in Scienze e in Matematica, associato all'aumento di una unità di status, non è costante: al crescere di quest'ultimo, il punteggio in Scienze e in Matematica cresce a sua volta, ma oltre un certo livello cessa di farlo. Pressoché lineare è risultata invece la relazione dello status socio-economico-culturale col punteggio in Lettura.

Quanto fin qui evidenziato vale, però, solo se si considerano gli alunni globalmente, senza tener conto del tipo di scuola frequentata. Quando infatti si va a vedere quale sia l'effetto che l'aumento di una unità dell'indice di status dello studente ha sui risultati all'interno di ciascun tipo di scuola (Tabella 10), si può constatare che esso ha un peso sui punteggi non solo molto più ridotto – o addirittura quasi nullo come negli Istituti Tecnici – ma anche, nella maggior parte dei casi, non significativo. Soltanto negli Istituti Professionali e solo per le Scienze e la Matematica l'indice di status conserva un impatto significativo. Tutto questo è, ovviamente, una diretta conseguenza della maggior omogeneità sociale esistente fra gli alunni che frequentano lo stesso tipo di scuola rispetto a quella che si riscontra nel campione complessivo.

[14] I valori in grassetto sono statisticamente significativi ($p \leq 0,05$)

Il rapporto tra valutazione al termine del I ciclo e i risultati. Sul risultato medio delle scuole influisce anche il livello di competenza che gli studenti posseggono al momento dell'ingresso.

Nel Veneto è stato possibile – a indagine principale conclusa – raccogliere, utilizzando gli archivi degli istituti, i giudizi conseguiti all'esame di Licenza media dagli studenti degli Istituti secondari campionati[15]. La distribuzione di tali giudizi sintetici nei tre ordine d'istruzione è illustrata nelle tabelle 11 e 12.

Tabella 11. Distribuzione percentuale degli studenti per ordine di scuola in funzione del giudizio di licenza media (dati pesati)

Tipo di scuola	Sufficiente	Buono	Distinto	Ottimo	Totale entro tipo di scuola
Licei	10,8	28,9	30,1	30,2	100,0
Istituti Tecnici	37,5	37,4	19,9	5,2	100,0
Istituti Professionali	67,0	24,1	7,0	1,9	100,0

Tabella 12. Distribuzione percentuale dei giudizi di licenza media per ordine di scuola (dati pesati)

Giudizio	Licei		Ist. Tecnici		Ist.Professionali		CFP	
	% entro giudizio	% entro totale	% entro giudizio	% entro totale	% entro giudizio	% entro totale	% entro giudizio	% entro totale
Sufficiente	12,7	4,3	38,7	13,2	48,6	16,6	100,0	34,1
Buono	37,7	11,6	42,9	13,2	19,4	6,0	100,0	30,8
Distinto	58,0	12,1	33,7	7,0	8,3	1,7	100,0	20,8
Ottimo	84,2	12,0	12,5	1,8	3,3	0,5	100,0	14,3
		40,0		35,2		24,8		100,0

[15] La cosa è stata fattibile solo per gli alunni delle scuole statali e parificate, ma non per gli alunni della Formazione Professionale, che dunque sono esclusi da quest'analisi.

È facile constatare dalla Tabella 12 che, mentre nei Licei la maggioranza degli studenti (60%) ha un giudizio corrispondente a Ottimo o Distinto e solo una minoranza (11%) ha un giudizio di Sufficiente, la situazione si rovescia completamente negli Istituti professionali, dove la maggioranza (67 %) ha un giudizio di Sufficiente e una minoranza inferiore al 10% un giudizio di Distinto o Ottimo. Negli Istituti Tecnici, infine, prevalgono i giudizi di Buono e Sufficiente (75%), mentre i Distinto e Ottimo assommano al 25%.

Tutto ciò non fa che confermare la necessità di una forte e mirata azione di orientamento delle scuole di 1° grado e verso le scelte di quelle del 2° grado che non vada "a cascata", ma che si confronti autenticamente con le reali competenze e aspettative degli studenti, oltre che con le dinamiche del lavoro.

CAPITOLO III

QUADRO NORMATIVO

III.1 Sistema educativo: evoluzione costituzionale e normativa

L'evoluzione del sistema educativo italiano si situa ormai nel corso di un *federalizing process* che si presenta come il preludio a un futuro federalismo scolastico, dove alla rottura del monopolio statale dovrebbe seguire un sistema dell'istruzione divenuto patrimonio della Repubblica, segnando il superamento di un sistema centralistico. Un'efficace evoluzione richiede che la sussidiarietà verticale sia virtuosamente coniugata attraverso il riconoscimento delle autonomie funzionali (come quelle scolastiche) e delle autonome sociali (come le scuole paritarie e gli altri soggetti Non Profit che operano nel settore). I rischi dell'eccesso di localismo, altrimenti, possono essere maggiori delle virtualità auspicate.

Il nuovo quadro costituzionale si caratterizza per una certa complessità, per cui nonostante siano trascorsi oramai più di otto anni dalla riforma del 2001, l'effettivo compimento del dettato costituzionale non sembra ancora aver raggiunto un'adeguata realizzazione. Negli ultimi anni e nei mesi recenti, tuttavia, il percorso di attuazione del nuovo quadro costituzionale, in particolar modo nel settore dell'istruzione e formazione professionale, ha beneficiato di spinte vitali che consentono oggi di ben sperare per una sua rapida conclusione.

Un primo auspicio deriva dall'approvazione del cd. federalismo fiscale: la legge n. 42 del 2009 approvata dal Parlamento contiene, infatti, la delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 119 Cost. e questo processo dovrebbe consentire di superare uno dei maggiori scogli - quello finanziario - che sino ad ora hanno ostacolato l'effettiva assunzione delle competenze che il nuovo Titolo V ha assegnato alle Regioni. Nello specifico, riguardo alle funzioni in materia d'istruzione, la legge 42/2009, oltre al riferimento alle attuali funzioni amministrative svolte in base alle norme vigenti, pone un principio molto importante: in questa materia si dovrà procedere «nelle

forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione», e al loro integrale finanziamento in base al costo standard si provvederà secondo quanto previsto dalla stessa disposizione per le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, ossia, attraverso i tributi propri derivati, l'addizionale regionale all'IRPEF e la compartecipazione all'IVA.[1] È un segnale importante in una direzione che sembra preludere al superamento del punto più profondo del guado: la disposizione menzionata si riferisce, infatti, al cd. Master Plan delle azioni per l'attuazione del Titolo V per il settore istruzione, documento approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 14 dicembre 2006 e sulla cui base ha lavorato in questi anni un tavolo tecnico istituito presso la Conferenza stessa. Proprio recentemente questo confronto tecnico è stato concluso e una nuova proposta di intesa è in attesa di essere iscritta all'ordine del giorno.[2]

Un'ulteriore premessa per la riforma del sistema scolastico e formativo secondo il modello costituzionale si rinviene nei numerosi progetti di legge attualmente all'esame del Parlamento e che hanno ad oggetto la ridefinizione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e lo status giuridico dei docenti.[3] Ciò che emerge dai percorsi che si sono indicati - e che sembra rendere realmente pensabile la loro prossima convergenza - è soprattutto una constatazione di metodo: sembra, infatti, che tutti i soggetti coinvolti abbiano finalmente acquisito la consapevolezza che solo

---

[1] Art. 8, co. 2, l. 42/2009. Nello stesso articolo si precisa che nei livelli essenziali riguardanti l'istruzione sono comprese le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti. Considerano ulteriormente le funzioni relative all'istruzione, anche sul versante degli Enti locali, gli articoli 21 e 22 della stessa legge.

[2] L'ultima bozza disponibile risale al 9 ottobre 2008. Nel testo si afferma di voler perseguire questi obiettivi: 1) individuazione di tempi e modi per completare il trasferimento delle funzioni amministrative a Regioni e Enti locali alla luce dei nuovi criteri costituzionali di riparto della funzione legislativa in materia di istruzione; 2) fissazione di tempi e modalità per il trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle nuove funzioni e collegamento con la data di inizio dell'esercizio delle nuove funzioni; 3) congruente definizione di tempi e modi di ridefinizione dell'amministrazione scolastica periferica; modulazione del raggiungimento degli obiettivi secondo diverse velocità, dipendenti dallo stadio dell'organizzazione regionale; 4) definizione di condizioni e modalità per l'attuazione della sperimentazione di cui all'art. 2, co. 417-425 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per l'anno 2008).

[3] Cfr. i progetti di legge nn. 808, 813, 953, 1199,1262,1468 e 1710 attualmente all'esame della VII Commissione della Camera dei Deputati.

attraverso la collaborazione e la definizione comune degli obiettivi sia possibile realizzare una vera strategia pubblica per l'istruzione.

L'istruzione è, infatti, unanimemente considerata il perno per costruire la cittadinanza sociale, ovvero, come ha efficacemente affermato la Corte costituzionale, «il diritto di studiare, nelle strutture a ciò deputate, al fine di acquisire o di arricchire competenze anche in funzione di una mobilità sociale e professionale, è [d'altra parte] strumento essenziale perché sia assicurata a ciascuno, in una società aperta, la possibilità di sviluppare la propria personalità, secondo i principi espressi negli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione».[4] Non c'è dubbio, tuttavia, che nella complessità attuale questa esigenza non può più essere assicurata conservando un modello istituzionale e organizzativo che ha già dimostrato di essere inadeguato all'obiettivo. In modo particolare, il modello tradizionale della scuola di Stato, centralizzato e gerarchico, non ha saputo in realtà garantire l'uguaglianza nell'accesso alla conoscenza, né ha tutelato il valore del pluralismo che la nostra Costituzione fortemente afferma, anche con specifico riferimento a questo settore, nei principi di libertà *della* scuola e *nella* scuola (art. 33 Cost.).

A partire dall'esigenza di superare questi limiti, peraltro, si è affermato nell'ultimo decennio un profondo mutamento di prospettiva che ha radicalmente cambiato il modo di intendere l'istruzione nel suo complesso.

Dalla tradizionale concezione dell'istruzione come funzione amministrativa si è passati a concepire l'istruzione come servizio pubblico (dove il termine pubblico è inteso in senso oggettivo) e quindi come attività volta ad assicurare il diritto sociale costituzionalmente protetto, che non richiede necessariamente di svolgersi all'interno del rassicurante monopolio statale. L'evoluzione in questo senso si coglie chiaramente nel dato normativo. Basti ricordare, da un lato, le norme che hanno progressivamente recepito i criteri, invalsi nella normativa comunitaria, della tendenziale separazione dei compiti di governo da quelli di gestione e che hanno riconosciuto la personalità giuridica e l'autonomia delle istituzioni scolastiche (l. 59 del 1997, art. 21) e, dall'altro, la normativa di attuazione dell'articolo 33, comma 4, Cost. sulla scuola paritaria (l. 62 del 2000). A partire da tali interventi legislativi ha preso forma una

[4] Corte cost., sent. n. 219 del 2002.

considerazione unitaria dell'offerta formativa che si basa proprio sulla nozione di pubblico servizio in senso oggettivo (e non più solo soggettivo), che permette di integrare percorsi diversi: di istruzione e di formazione professionale (d.lgs 112 del 1998), così come l'azione delle istituzioni pubbliche con quelle dell'iniziativa privata, in un più ampio sistema di istruzione.

Questa evoluzione ha trovato una compiuta definizione con la riforma Moratti (l. 53 del 2003) che mira a realizzare un sistema educativo di istruzione e di formazione. [5] All'interno di questo sistema «è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età»[6], ed esso «si articola 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».[7] Il percorso educativo pertanto può svolgersi anche utilizzando gli istituti della formazione professionale, comparto che, più di quello dell'istruzione, è caratterizzato da un'ampia presenza di operatori privati o pubblici non statali. Risulta evidente, quindi, come la configurazione complessiva del sistema dell'istruzione sia andata progressivamente strutturandosi e articolandosi,

---

[5] In attuazione delle deleghe contenute nella legge 53/2003 il legislatore statale ha provveduto ad adottare: il d.lgs 19 febbraio 2004, n. 59 di "*Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione"*; il d.lgs 19 novembre 2004, n. 286, di *"Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53";* il d.lgs 15 aprile 2005, n. 76, di "*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"*; il d.lgs 15 aprile 2005, n. 77, di "*Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53"*; il d.lgs 17 ottobre 2005, n. 226, recante *"Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53";* il d.lgs 17 ottobre 2005, n. 227, di "*Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, a norma dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53"*, quest'ultimo abrogato dal comma 416 dell'articolo 2 della l. n. 244 del 2007.

[6] Art. 2, lett. c). Sul punto v. ora d.m. 22 agosto 2007 n.139, *Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.*

[7] Art. 2, lett. d).

fino a riconoscere un peso crescente agli elementi economici sottesi alla fornitura del servizio in un mercato lungamente occupato dal monopolio statale ma che parrebbe oggi orientato a recepire le soluzioni più moderne che derivano dall'esperienza comparata. Si pensi ad esempio, ad alcuni recenti interventi a livello regionale che si richiamano all'esperienza inglese dei cd. quasi mercati, caratterizzata dalla libertà di scelta dell'utente, dalla concorrenza tra soggetti statali e soggetti del privato sociale, nonché da un ruolo di controllo dell'ente pubblico sulla qualità delle prestazioni erogate. Peraltro, in Italia il settore dell'istruzione, innanzitutto a livello regionale e proprio grazie all'avvio del *federalizing process*, è stato il primo a essere stato interessato dalla sperimentazione del sistema di buoni e *vouchers*: i cd. buoni scuola, così come i buoni servizio in genere, hanno rappresentato un moderno strumento di intervento, già in uso da tempo nei Paesi più avanzati, diretto a consentire una libera scelta del servizio.

La definizione precisa dei compiti assegnati alle Regioni, oltre che a Province e Comuni, può quindi consentire di collocare realmente la scuola nel territorio e di realizzare così l'obiettivo di rispondere alle esigenze concrete delle diverse realtà territoriali. Il carattere fortemente autonomistico impresso al Titolo V della Costituzione dalle norme richiamate non consente, peraltro, di disconoscere la necessità di conservare l'unitarietà del sistema nazionale d'istruzione, la cui sopravvivenza è «un dovere giuridico e un vincolo istituzionale, che deriva direttamente dai principi fondamentali della Costituzione».[8] Come ha recentemente affermato la Corte costituzionale, infatti, «il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale. (..) Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di uniformità di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro, esigenze autonomistiche che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l'esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell'ambito del territorio di ciascuna Regione».[9] La Corte ha inoltre precisato che tali «basilari esigenze di uniformità» si ricavano direttamente e in primo luogo dagli articoli 33 e 34 Cost., i quali richiedono

[8] In questi termini si esprime la proposta per l'intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome del 9 ottobre 2008 a cui si è già fatto riferimento.
[9] Corte cost., sent. n. 200 del 2009.

tuttavia di essere reinterpretati alla luce del nuovo Titolo V. In particolare, l'articolo 33, ove affida alla «Repubblica» il dovere di realizzare le condizioni affinché siano garantiti, nel modo più adeguato, i diritti insopprimibili di cittadinanza che l'ordinamento riconoscere e di cui l'istruzione è parte fondamentale, trova oggi una precisazione nelle disposizioni costituzionali che regolano il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

In estrema sintesi, dalla lettura dell'articolo 117 Cost. si ricava quanto segue:

- allo Stato spetta la competenza esclusiva in ordine alle «norme generali sull'istruzione» (comma 2, lett. n);
- allo Stato spetta inoltre la competenza sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (comma 2, lett. m);
- alle Regioni spetta la competenza concorrente in materia di «istruzione», la quale si esercita nei limiti definiti dai «princìpi fondamentali» riservati alla legislazione dello Stato (comma 3) o desumibili in via interpretativa dalla legislazione statale vigente (l. n. 131 del 2003, art. 1);
- alle Regioni spetta infine la competenza residuale (o esclusiva) sulla materia «della istruzione e formazione professionale», che viene espressamente esclusa dall'ambito della competenza concorrente (comma 3).

Due considerazioni devono quindi risultare evidenti. In primo luogo, l'espressione utilizzata dal legislatore costituzionale nella prima delle disposizioni richiamate, riproduce esattamente quella contenuta all'articolo 33 Cost., e dunque chiaramente attribuisce allo Stato un titolo d'intervento privilegiato rispetto alla salvaguardia dei princìpi affermati in quell'articolo.[10] In passato, la Corte costituzionale aveva chiarito che la norma, con il termine «Repubblica», allude allo Stato come «insieme dei poteri centrali» dal momento che solo l'ente rappresentativo dell'intera

[10] Il secondo comma dell'articolo 33 Cost. recita: «La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi".

comunità nazionale è in grado di assicurare un trattamento scolastico in condizioni di eguaglianza a tutti i cittadini.[11] Lette alla luce delle nuove disposizioni costituzionali, tali affermazioni devono far ritenere però che l'intervento indispensabile dello Stato non coinvolga più necessariamente l'«insieme dei poteri centrali», ma debba limitarsi, invece, alla predisposizione del quadro giuridico essenziale a garantire le esigenze unitarie del sistema. A tal fine, gli strumenti d'intervento a disposizione dello Stato si riducono quindi, essenzialmente, alla definizione delle «norme generali», alle quali si affiancano poi gli ulteriori titoli di legittimazione dell'intervento dello Stato nelle forme dei «livelli essenziali delle prestazioni» e dei «princìpi fondamentali» della materia.[12]

La seconda considerazione riguarda invece la rilevanza che ha assunto l'intervento del legislatore regionale, che non può certo essere interpretato in modo riduttivo. Rispetto al testo previgente, infatti, la differenza è addirittura abissale: fino al 2001 spettava alle Regioni solo la competenza concorrente in materia di «istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica» e questa poteva svolgersi solo all'interno della cornice dei princìpi posti dallo Stato. Oggi, invece, la Costituzione assegna alle Regioni la competenza concorrente sull'intera materia dell'istruzione e con riferimento all'istruzione e alla formazione professionale ha esplicitamente escluso che la loro potestà normativa possa subire la compressione dei principi fondamentali dello Stato. Peraltro, l'attuale testo costituzionale prevede la possibilità per le Regioni di attivarsi singolarmente per la realizzare del cd. regionalismo differenziato sulla base di quanto previsto dall'articolo 116 Cost., terzo comma. Attraverso questo procedimento possono essere attribuite alle Regioni ordinarie «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (inclusa quindi l'istruzione) ed in altre materie specifiche di competenza esclusiva statale, tra le quali è menzionata espressamente quella sulle «norme generali in materia di istruzione».

---

[11] Corte cost., sent. n. 290 del 1994.

[12] Ulteriori titoli di legittimazione dello Stato a dettare norme in materia possono, tuttavia, essere rinvenuti anche nella competenza statale in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali ed in materia di ordinamento civile relativamente, in particolare, alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro del personale della scuola (art. 117 Cost., secondo comma, lettere *g* ed *l*). In questo senso v. Corte cost., sent. n. 200 del 2009.

La Regione Veneto si è attivata in questo senso su più fronti: in primo luogo con una proposta di legge statale ai sensi dell'articolo 116 Cost., approvata dal Consiglio regionale il 28 febbraio 2006, e successivamente con la deliberazione n. 98 del 18 dicembre 2007 con cui il Consiglio ha affidato al Presidente della Giunta regionale il mandato di negoziare e concertare con il Governo nazionale la definizione di un'intesa agli stessi effetti. Quest'ultima iniziativa, in particolare, ha come oggetto anche le competenze legislative attualmente assegnate allo Stato in materia di istruzione. All'interno di questo quadro complessivo, in ogni caso, occorre considerare che il riconoscimento costituzionale dell'«autonomia delle istituzioni scolastiche» (Art. 117, co. 3) rappresenta una limitazione dal basso che «esige che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare».[13] Si tratta, in particolare, di quei margini già conquistati a partire dagli anni Novanta e che riguardano l'autonomia finanziaria e gestionale, l'autonomia organizzativa e quella didattica.

Peraltro, anche la competenza residuale (o esclusiva) in materia di istruzione e formazione professionale non è totalmente libera: questa, infatti, seppur espressamente sottratta al vincolo dei princìpi fondamentali della legislazione statale, risulta interconnessa con la sfera più generale dell'istruzione, per cui la potestà legislativa regionale sull'istruzione e formazione professionale deve necessariamente confrontarsi con le norme generali sull'istruzione dettate dallo Stato, oltre che con i livelli essenziali delle prestazioni definiti a livello centrale. Come si è visto, infatti, la legge 53/2003 concepisce in termini unitari il sistema educativo, superando in tal modo la tradizionale cesura tra l'istruzione scolastica, a vocazione culturale ed educativa, e la formazione professionale, finalizzata esclusivamente all'inserimento o alla riqualificazione del lavoratore nel mondo produttivo.[14]

---

[13] Corte cost., sent. n. 13 del 2004. L'affermazione è richiamata altresì dalla Corte nelle sentenze nn. 34 e 37 del 2005.

[14] V. l'attuazione che l'articolo 2, co. 1, lett c), più sopra menzionato, ha ottenuto con il d.lgs. 75 del 2005, recante *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*.

La Corte Costituzionale più in generale ha sempre teso a confermare l'opinione per cui non è più possibile concepire un modello organizzativo dell'istruzione uniformemente calato dall'alto, ed ha chiarito sotto questo profilo che l'intervento statale deve limitarsi a determinare i soli princìpi organizzativi, che spetta poi alle Regioni di svolgere. In sostanza, quindi, ha rimesso direttamente all'iniziativa delle Regioni la responsabilità di rendere effettivo un sistema di riparto delle competenze che, in concreto, può essere realizzato solo attraverso l'esercizio delle rispettive potestà normative.[15] Tale esortazione richiede però che si faccia chiarezza, una volta per tutte, sull'ampiezza dei titoli di legittimazione dell'intervento statale, ed in particolare, come si è detto, sulla problematica distinzione tra la competenza statale esercitabile attraverso norme generali, che possono incidere anche sulla competenza esclusiva regionale, e quella riconducibile invece ai principi fondamentali. Su questo punto la stessa giurisprudenza costituzionale a volte - ad es. nella sent. n. 37 del 2005 - è stata oscillante, in alcuni casi accettando di qualificare in modo poco critico come principi fondamentali disposizioni molto puntuali, mentre in altri casi, come nella sentenza n. 279 dello stesso anno, si è spinta verso un maggiore approfondimento, precisando che per «norme generali in materia di istruzione» si devono intendere «solo quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» e che queste si differenziano dai «principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose»[16].

---

[15] Un certo ridimensionamento della pronuncia è avvenuto però con la sent. n. 37 del 2005, dove la Corte ha dichiarato la legittimità delle disposizioni della legge finanziaria per il 2003 che prevedevano la riduzione dei collaboratori scolastici, affermando che «la disposizione censurata detta una norma di contenimento della spesa pubblica attraverso la contrazione graduale degli organici di personale che è alle dipendenze dello Stato, sicché un tale intervento deve essere ascritto alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.».

[16] Nel caso di specie la Corte ha quindi affermato che l'indicazione delle finalità di ciascuna scuola sia senz'altro espressiva della competenza esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione, così come la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti e l'individuazione dei titoli richiesti ai medesimi esperti. Si tratta infatti di funzioni sorrette da evidenti esigenze di unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale, che richiedono di essere definite dallo

L'innovazione maggiormente rilevante che risulta da questa pronuncia consiste infatti nell'aver chiarito quali siano i «termini di riferimento» per valutare, in particolare, quali disposizioni legislative siano riconducibili alla nozione di norme generali. Questi consistono, in primo luogo, negli articoli 33 e 34 della Costituzione, ed in secondo luogo, nel complesso di fonti costituito dalla legge n. 53 del 2003, dai decreti legislativi adottati in attuazione delle deleghe contenute in tale legge, nonché dalle ulteriori discipline legislative sulla autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche (l. 59 del 1997, art. 21), sull'assetto degli organi collegiali della scuola (d.lgs n. 233/1999) e sulla parità scolastica (l. 62/2000).[17] Prendendo le mosse dal complesso di disposizioni costituzionali e legislative richiamate, ed alla luce dei principi enunciati dalla sua

---

Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva.
Al contrario, relativamente ad altre disposizioni impugnate, la Corte ha chiarito che:
- le norme che stabiliscono – rispettivamente per la scuola primaria e la scuola secondaria – **l'orario annuale delle lezioni**, l'orario annuale delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche e l'orario relativo alla mensa ed al dopo mensa, vanno intese come espressive di **livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale,** ferma restando la possibilità per ciascuna regione (e per le singole istituzioni scolastiche) di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza;
- la definizione dei **compiti e dell'impegno orario del personale docente,** dipendente dallo Stato, rientra nella competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *g*) Cost., trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale;
- la fissazione del **limite di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia** (come a qualsiasi altra scuola) è una funzione sorretta da evidenti esigenze unitarie, rappresentando l'omogeneità anagrafica **condizione minima di uniformità** in materia scolastica. La disposizione impugnata è pertanto espressiva di una competenza legislativa sicuramente spettante allo Stato;
- i **regolamenti previsti dall'art. 7,** comma 1, della legge n. 53 del 2003 riguardano la determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò riconducibili alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione;
- **l'incremento, nell'ambito dell'organico del personale docente statale, dei posti attivati per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato** attiene ad aspetti dell'organizzazione scolastica che evidentemente intersecano le competenze regionali. Il rispetto del principio di **leale collaborazione** impone pertanto che nell'adozione delle scelte relative vengano coinvolte anche le regioni, quanto meno nella forma della consultazione dei competenti organi statali con la Conferenza unificata Stato-Regioni.

[17] La Corte ha quindi precisamente ricavato gli ambiti riconducibili al concetto di "norme generali", che vanno dall'obbligo costituzionalmente previsto di istituire scuole di ogni ordine e grado, alla definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime, etc.

giurisprudenza precedente, la Corte ha quindi affermato che «appartengono a tale categoria quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale)». Le diposizioni così definite si caratterizzano, oltre che per il fatto di dettare discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, anche perché sono «funzionali» ad assicurare «l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.».[18] Al contrario, la Corte ritiene che appartengano alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi.» In particolare, l'intervento del legislatore regionale è necessario «quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico». Si tratta quindi, precipuamente, del settore della programmazione scolastica regionale e di quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.[19]

---

[18] In questi ambiti materiali risulta conforme al sistema delle fonti la previsione di regolamenti di delegificazione, come nel caso sottoposto al giudizio della Corte nel caso di specie.

[19] Si noti che in questa pronuncia la Corte costituzionale ha affermato chiaramente che affianco alla programmazione regionale (su cui v. già la sent. n. 13 del 2004) esiste una programmazione nazionale rispetto alla quale lo Stato ha un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa generale. Rientra in tale ambito competenziale, ad esempio, il «piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico» di cui all'articolo 64 del d.lgs 112 del 2008.

La Corte sembra dunque aver cercato di superare il limite delle sue precedenti definizioni, che si erano riferite al solo contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, offrendo ora dei parametri sostanziali rispetto ai quali valutare entro quali ambiti di competenza siano riconducibili le disposizioni impugnate avanti ad essa. Un'importante applicazione è poi avvenuta con la sentenza n. 200 del 2009, che ha contribuito in concreto alla puntuale definizione della «linea di demarcazione» tra norme generali e principi fondamentali, dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni dell'art. 64 del decreto legge n. 112 del 2008, recante norme in materia di organizzazione scolastica nazionale. In particolare, l'incostituzionalità ha colpito la lettera *f-bis*) che disponeva che, con atto regolamentare del Governo, si dovesse provvedere alla «definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica»; secondo la Corte «il riferimento al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche», è invece un «ambito che deve ritenersi di spettanza regionale»[20].

Risulta evidente, tuttavia, che gli interventi episodici della giurisprudenza, per quanto pregevoli, non possono ambire a risolvere in via definitiva le questioni dogmatiche che vi sottostanno. In conclusione, quindi, la strada concertativa e collaborativa che lo Stato e le Regioni hanno intrapreso con il Master Plan del 2006 appare come l'unica efficacemente percorribile per giungere alla «ricomposizione delle funzioni inerenti all'istruzione e alla istruzione e formazione professionale in un quadro nel quale i poteri e gli strumenti che spettano a ciascuno dei soggetti

[20] La censura di incostituzionalità si estesa anche alla lettera *f-ter*) del comma in esame, la quale demandava al regolamento governativo di prevedere, nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni, specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti. La disposizione operava un'estensione allo Stato "di una facoltà di esclusiva pertinenza delle Regioni, mediante l'attribuzione allo stesso di un compito che non gli compete, in quanto quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali. La disposizione in esame, per il suo contenuto precettivo, non può, pertanto, trovare svolgimento in sede regolamentare, atteso che, per le ragioni già indicate, al regolamento governativo non è consentito intervenire, in ossequio al principio della separazione delle competenze, in ambiti materiali la cui disciplina spetta anche alle fonti regionali".

si coordinino per realizzare il fine comune del (buon) governo del sistema formativo».[21]

[21] Così la proposta d'intesa elaborata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella versione del 9 ottobre 2008.

III.2 Il sistema educativo nel sistema economico veneto: prospettive di riordino.

L'analisi dei fabbisogni (occupazionali, professionali, formativi) è questione assai complessa e controversa, su cui si confrontano, e si scontrano, i diversi attori che hanno a che fare con questo tema. Ciò che interessa qui sottolineare è l'importanza di riuscire a prefigurare almeno a grandi linee i fabbisogni formativi dei prossimi 10-15 anni, anche a partire dalle dinamiche di sviluppo che hanno caratterizzato l'ultimo decennio. Senza cioè negare o sottovalutare le difficoltà e le controversie che caratterizzano l'analisi dei fabbisogni nel nostro paese, è possibile comunque provare a fissare alcuni punti di partenza utili per capire la situazione del Veneto.

Innanzi tutto, è importante tenere conto delle dinamiche demografiche e del mercato del lavoro, che costituiscono una base di conoscenza fondamentale per valutare il fabbisogno complessivo di manodopera in Veneto, la sua evoluzione nel prossimo futuro e le capacità di risposta del sistema. Come è noto, anche il Veneto è interessato a fenomeni di calo delle nascite e invecchiamento della popolazione, controbilanciate dai flussi migratori. Essi hanno contribuito in modo significativo alla crescita della popolazione, grazie sia ad un più elevato tasso di natalità, sia all'ingresso di popolazione straniera attiva.

In generale, il mercato del lavoro negli ultimi 10-15 anni è stato investito da alcune macro-trasformazioni che hanno interessato più o meno intensamente anche il Veneto.

1. La terziarizzazione dell'economia e del mercato, cioè l'aumento del valore aggiunto e delle persone occupate nel settore dei servizi, a discapito dell'agricoltura e dell'industria. Benché il numero assoluto di occupati dell'industria in senso stretto rimanga abbastanza stabile dopo il calo dei primi anni 2000, il loro peso complessivo nel mercato del lavoro veneto è in costante diminuzione.
2. Il processo di terziarizzazione entro settore che si evince in particolare nell'aumento della quota di personale impiegatizio occupato nell'industria. In realtà in Veneto questo fenomeno è molto visibile negli anni '80, mentre poi è meno marcato: ciò è dovuto al fatto che a partire dagli anni '90 la terziarizzazione dell'industria è avvenuta soprattutto

attraverso processi di esternalizzazione e *outsourcing* verso imprese di servizio (riconducibile dunque al processo generale di terziarizzazione di cui al punto 1);

3. l'aumento complessivo di lavoro qualificato. Dagli anni novanta, infatti, si registra un calo costante di occupati con titoli di studio medio-bassi e bassi e una crescita di quelli con scolarizzazione più elevata.

4. la crescita dei così detti *dirty workers* (lavoratori manuali non operai, tendenzialmente non qualificati) soprattutto nel terziario (ristorazione, magazzinaggio, pulizie, ecc.).

Cosa ci attende dunque nell'immediato futuro? Da un punto di vista generale, è presumibile che le macro-tendenze più sopra descritte continueranno a caratterizzare il Veneto, benché la prolungata crisi economica potrebbe avere ovviamente degli effetti di rallentamento, soprattutto in termini di crescita del mercato del lavoro e forse anche di sua qualificazione/specializzazione.

L'osservazione dell'esperienza maturata in campo educativo e formativo, a livello regionale così come internazionale, dimostra come non vi sia un'unica via per garantire la qualità dei sistemi di istruzione e formazione e livelli di qualificazione adeguati rispetto all'evoluzione socio-economica dei contesti di riferimento. In generale, in Veneto il grado di qualità elevato del sistema di istruzione-formazione, testimoniato dai risultati educativi e formativi (si vedano in proposito i contributi contenuti nei primi due capitoli di questo stesso Libro Verde), garantisce di per sé un buon livello di qualificazione, al di là delle specializzazioni settoriali e degli squilibri che si possono rilevare nel corso del tempo rispetto ai fabbisogni espressi dal mercato del lavoro. In una prospettiva generale, secondo cui il requisito fondamentale di un sistema socio-economico è la presenza delle infrastrutture-chiave e la garanzia dei servizi di base (tra cui ovviamente l'educazione e la formazione), che rendono relativamente meno importanti le scelte specifiche e contingenti di policies, la nostra Regione si colloca dunque in una posizione agevolata

Il modello Veneto sembra rispondere ai requisiti sempre più elevati di flessibilità espressi sia dalla domanda che dall'offerta di lavoro. Da questo punto di vista, la notevole eterogeneità delle possibilità formative e la

relativa facilità di passare da un sistema all'altro costituiscono il suo principale punto di forza.
Questo grado di flessibilità fino a ora è stato garantito da due fattori: la formazione professionale con i suoi percorsi triennali e le sperimentazioni nell'istruzione.
La formazione iniziale in Veneto, ha rappresentato e rappresenta il collante tra due fenomeni speculari che caratterizzano il contesto territoriale.

Da un lato, la diffusa presenza di piccole e medie imprese, impegnate in processi di innovazione e con una forte vocazione all'export, che esprime una continua e spesso insoddisfatta richiesta di professionalità di tipo operativo; dall'altro una risposta al fenomeno di un precoce abbandono scolastico, ormai di ridotte dimensioni rispetto al passato, o alle dinamiche inter curriculari determinati sia da fattori culturali che dalle diffuse opportunità occupazionali.

L'applicazione delle opportunità di sperimentazione hanno reso flessible l'offerta dell'istruzione secondaria di secondo grado, il cui impianto generale risale di fatto alla riforma Gentile del '23. È in questo scenario che si colloca la riforma degli Istituti Tecnici e Professionale e dei Licei.

Nei paragrafi che seguono sono presentate, in sintesi le linee principali del riordino della scuola secondaria di secondo grado. I regolamenti per gli Istituti Tecnici e Professionali e per i Licei approvati in prima lettura dal Consiglio dei Ministri, rispettivamente il 28 maggio e il 12 giugno 2009, sono in attesa della seconda lettura, quella definitiva, programmata per fine gennaio 2010. Da più parti, rispetto alla prima stesura di seguito presentata, sono state prospettate ipotesi di modifica. Pure nell'ipotesi che i regolamenti potranno subire delle modifiche, è stato deciso di offrire la versione disponibile al momento della stesura di questo Libro Verde al fine di documentare l'iter riformatore.

III.2.1 La riforma degli Istituti Tecnici e Professionali

L'attuale stagione riformatrice ha rimesso al centro tre grandi temi: la semplificazione e razionalizzazione dei percorsi di studio, l'occupabilità di ogni titolo di studio e il superamento dell'autoreferenzialità dei sistemi di istruzione e formazione rispetto al mondo del lavoro come prevenzione fondamentale dal rischio di precarietà nel mondo del lavoro dei giovani, che vanno aiutati a scelte adeguate, flessibili, ma garantite in termini di concrete prospettive occupazionali, a medio e lungo termine.

Con la legge n.30 del 10 febbraio 2000 (Berlinguer-De Mauro) gli Istituti Tecnici diventavano Licei Tecnici e gli Istituti Professionali Licei Tecnologici. La legge 53 del 2003 del ministro Moratti trasformava invece gli Istituti Tecnici in Licei Tecnologici e attribuiva alle Regioni, sulla base della Riforma del Titolo V approvata con legge n.3 del 2001, le competenze su istruzione e formazione professionale.

Entrambe queste riforme rimanevano incompiute almeno in parte: il D.L. 226 del 2005 che doveva portare ad attuazione la Riforma Moratti veniva sospeso dal ministro Fioroni nel gennaio 2007: gli istituti professionali venivano riportati di competenza statale ed erano aboliti i Licei Tecnologici ed Economici. La legge n. 40/07 fissava tempi molto ravvicinati (31 luglio 2008) per la definizione del nuovo assetto degli Istituti Tecnici e degli Istituti Professionali. La stessa legge conteneva altri aspetti importanti, tra cui il ripristino dell'istruzione professionale di Stato, distinta dalla formazione regionale, ma senza l'autonoma facoltà di rilasciare qualifiche, tema per altro afferente alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni e quindi compito della Conferenza Unificata.

In realtà bisogna attendere il 28 maggio 2009, data in cui il Ministro Gelmini ha presentato i nuovi Regolamenti sugli Istituti Tecnici e Professionali in prima lettura in Consiglio dei Ministri. I passaggi successivi erano già previsti: parere obbligatorio delle Commissioni Cultura di Camera e Senato, nonché del Consiglio Nazionale della Pubblica

Istruzione e del Consiglio di Stato.[22] Da ultimo, entro fine gennaio 2010 la seconda e definitiva lettura da parte del Consiglio dei Ministri e quindi l'approvazione definitiva.

I tratti salienti dei nuovi Istituti Tecnici definiti nei regolamenti del 28 maggio 2009 si possono così riassumere: 1056 ore annuali di lezione per tutti; prevalenza nei primi due anni delle materie comuni, compresa la matematica, e prevalenza nei tre anni successivi delle materie scientifiche e di indirizzo, differenziate a seconda dei percorsi; nel quinto anno l'insegnamento in lingua inglese di una disciplina non linguistica. I piani dell'offerta formativa possono prevedere attività ed insegnamenti facoltativi di ulteriori lingue straniere. Vi è un richiamo esplicito alla didattica laboratoriale sia per le materie scientifiche sia per quelle di indirizzo (stages, tirocini e alternanza scuola-lavoro). Viene mantenuto il 20% di autonomia sui cinque anni, con in più una quota di flessibilità, su un'area di possibili opzioni del 30% in terza e quarta e del 35% in quinta. Vengono costituiti i Dipartimenti, «quali articolazioni funzionali del Collegio dei Docenti» e un Comitato Tecnico-Scientifico (CTS), con composizione paritetica di docenti ed esperti del mondo del lavoro, con funzioni consultive e di proposta. Il quinto anno si conclude con l'esame di Stato.

I nuovi Istituti tecnici, si divideranno in due settori: economico e tecnologico. Nel Settore economico sono stati individuati due indirizzi:

- Amministrativo, Finanza e Marketing
- Turismo

[22] Il 13 gennaio 2010 il Consiglio di Stato ha espresso parere positivo, pur condizionato da alcune osservazioni, in merito ai nuovi regolamenti degli Istituti tecnici e professionali nonché dei Licei. Parere favorevole è stato espresso in data 19 gennaio 2010 anche dalla Commissione VII (Cultura, scienza e istruzione) pur con alcune proposte di riformulazione. Atti nr. 132, 133, 134.

Nel Settore tecnologico, sono stati definiti nove indirizzi:

- Meccanica, Meccatronica ed Energia
- Trasporti e Logistica
- Elettronica ed Elettrotecnica
- Informatica e Telecomunicazioni
- Grafica e Comunicazione
- Chimica, Materiali e Biotecnologie
- Sistema Moda
- Agraria e Agroindustria
- Costruzioni, Ambiente e Territorio

Tutti gli attuali indirizzi e le relative sperimentazioni degli Istituti tecnici dovranno quindi confluire nel nuovo ordinamento.[23]

La decisione del ministro Fioroni[24] di recuperare gli Istituti Professionali, riportandoli alla specifica competenza statale, ha comportato un coinvolgimento, per i termini della legislazione concorrente, della Conferenza Stato-Regioni. Per gli Istituti Professionali la data del 31 luglio 2008 era prevista come termine per l'adozione di un Regolamento, termine poi fatto slittare, sino alla approvazione in prima lettura il 28 maggio 2009 dello specifico provvedimento.

La differenza tra Istituti Tecnici e Professionali la possiamo sintetizzare così: i nuovi Istituti Tecnici si caratterizzeranno per lo sviluppo delle competenze in precisi ambiti tecnologici e metodologici, mentre i nuovi Istituti Professionali si caratterizzeranno per lo sviluppo delle competenze in precisi ambiti di settore e di filiera.

---

[23] In Italia gli Istituti tecnici sono 1.800, attualmente suddivisi in 10 settori e 39 indirizzi. Con il nuovo regolamento si è puntato a limitare la frammentazione di tali indirizzi, rafforzando il riferimento ad ampie aree scientifiche e tecniche di rilevanza nazionale.

[24] DPCM del 25 gennaio 2007, poi decreto legge del 31 gennaio n. 7, divenuto, nella conversione, legge n.40/07, art.13

In base ai nuovi Regolamenti, gli Istituti professionali si articolerebbero in 2 macrosettori: Istituti professionali per il Settore dei servizi e Istituti professionali per il Settore industria e artigianato.
Ai due settori corrispondono complessivamente 6 indirizzi.
Il percorso Settore dei servizi si articola in:

- Servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale
- Servizi socio-sanitari
- Servizi per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera
- Servizi commerciali

Il secondo settore, dedicato a industria e artigianato che a sua volta prevede l'indirizzo:

- Produzioni artigianali e industriali
- Servizi per la manutenzione e l'assistenza tecnica

Anche per gli Istituti professionali sono previsti due bienni e un quinto anno con relativo esame di Stato. Permane il 20% di autonomia nel secondo biennio, ma cresce la quota di flessibilità: 25% nel primo biennio, 35% nel secondo biennio e 40% nel quinto anno.
Per la governance e le altre articolazioni organizzativo-didattiche si confermano le novità già introdotte per gli Istituti Tecnici.

III.2.2 La riforma dei Licei

Il Liceo classico, e più in generale i Licei, sono sempre stati considerati come la vera struttura di riferimento per la formazione della nuova classe dirigente del Paese, formazione centrata sull'insegnamento delle lingue e letterature classiche, ma anche delle competenze scientifiche.
anche per i Licei in prima lettura il 12 giugno 2009 c'è stata l'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, del Regolamento. Dopo i tanti tentativi andati a vuoto, le proposte complessive e corpose dei ministri Berlinguer (2000) e Moratti (2003), finalmente oggi una

prospettiva chiara è all'ordine del giorno, spinti, anzitutto, dalle Raccomandazioni europee.
Sino ad ora, «per non affogare ci si è aggrappati alla zattera delle sperimentazioni»[25], cioè ad un cambiamento senza riforma che ha, bene o male, rappresentato un laboratorio significativo della domanda di qualità formale e reale dell'offerta formativa in ordine a questa nuova esigenza: aiutare le giovani generazioni a cogliere, maturare, sperimentare le attitudini, le capacità, a mettere alla prova le competenze in ordine al grande tema della occupabilità di ogni titolo di studio, in contesto di certificazione europea e di scenario glocale. Per riprendere un linguaggio un po' alla moda: competenza come *skill in contest* (cioè abilità acquisita, capacità di fare bene qualcosa in un determinato contesto).
Il testo licenziato dal Consiglio dei Ministri il 12 giugno 2009 entrerà a regime nel 2013.
I 396 indirizzi liceali sperimentali, i 51 progetti assistiti e le tantissime sperimentazioni attivate nel quadro del 20% di autonomia vengono così ricondotte a 6 indirizzi:

▫ Liceo artistico, a sua volta articolato su tre indirizzi: arti figurative; architettura, design e ambiente; audiovisivo, multimedia e scenografia;
▫ Liceo classico, con una lingua straniera per l'intero quinquennio;
▫ Liceo scientifico, con la possibilità dell'opzione scientifico tecnologica;
▫ Liceo linguistico, con tre lingue straniere (con insegnamenti di discipline non linguistiche in lingua straniera: una dalla terza, due dalla quarta);
▫ Liceo musicale e coreutico: inizialmente saranno istituite 40 sezioni musicali e 10 coreutiche, anche in collaborazione con i conservatori e le accademie di danza;
▫ Liceo delle scienze umane: le scuole potranno attivare l'opzione economico-sociale.

Per i Licei scientifico, linguistico e delle scienze umane il monte ore previsto è di 27 ore al biennio e di 30 al triennio; per il Liceo classico è di 27 al biennio e di 31 al triennio, per il Liceo musicale e coreutico è di 32

25 Così Beniamino Brocca, nel volume da lui curato dal titolo *Il futuro della scuola* (con saggi di G.Bertagna, O.Niceforo e G.Zuccon), Roma-Bari 1995, p.XII.

ore in tutti e cinque gli anni, per il Liceo artistico è di 34 al biennio e di 35 ore al triennio.
I Licei, con questo Regolamento, ottengono una migliore e più nitida definizione di finalità ed obiettivi specifici in ordine ad ogni singolo indirizzo di studio. Queste le principali caratteristiche previste dal regolamento approvato il 12 giugno 2009: articolazione in due bienni e in un quinto anno; quota di flessibilità oraria del 20% nel primo biennio e nell'ultimo anno, e del 30% nel secondo biennio; rafforzata l'esperienza già avviata in tanti Licei relativa all'alternanza scuola-lavoro nel secondo biennio anche con un chiaro collegamento col mondo universitario, con gli ITS (formazione post-diploma), i conservatori e le accademie; prevista l'istituzione di Dipartimenti disciplinari, considerati «articolazioni funzionali del collegio dei docenti» per un puntuale lavoro didattico; costituito costituzione di un Comitato Scientifico con composizione paritaria tra docenti ed esperti esterni, del mondo del lavoro e della cultura; possibile introduzione di «attività ed insegnamenti facoltativi» coerenti con il PECUP «nei limiti delle loro disponibilità di bilancio».
Il lavoro che attende non solo i Licei, sulla base di quanto previsto dal nuovo Regolamento, non è di poco conto perché la novità di grande rilievo riguarda il grande tema della occupabilità di ogni profilo di studio, tema che richiede un ripensamento in ordine al postulato generalista che ha finora accompagnato i Licei.
Rispetto alla nostra tradizione scolastica, si può dire che le indicazioni europee, progressivamente fatte proprie dai decisori politici, pongono fine alla prassi scuola-centrica, proponendo in modo deciso il superamento della distinzione tra indirizzi generalisti ed indirizzi professionalizzanti. A medio e lungo termine, tutti gli indirizzi di studio sono chiamati ad interrogarsi intorno al profilo di occupabilità di un titolo di studio, senza considerare più come proprio non-compito quello di non presentare agli studenti le reali opportunità ed i nessi concreti tra titoli di studio, quadro delle opzioni universitarie coerenti con l'indirizzo scelto e la spendibilità sul mercato del lavoro.
Se il 96% degli studenti del quinto anno di una scuola superiore supera l'esame di Stato, se tra coloro che si iscrivono all'università solo il 50% arriva ad una laurea (era il 35% prima della introduzione della riforma 3+2 nel 1999-2001), se solo il 20-25% degli iscritti al primo anno si laurea entro

i tempi previsti con una titolo spendibile sul mercato del lavoro, è chiaro che tutte le scuole superiori, in primis proprio i Licei, devono ripensare la scelta dei propri indirizzi di studio dopo attenta analisi del territorio. Devono ripensare, cioè, le proposte di orientamento e non possono non ridisegnare le proprie programmazioni e metodologie didattiche. Non più solo conoscenze ed abilità ma competenze concretamente accertabili, comunicabili e spendibili. Tutto ciò al fine di aiutare i giovani a trovare, attraverso reali opportunità, una propria dimensione professionale adulta[26].

[26] Si veda a tal proposito Dario Nicoli, *Il lavoratore coinvolto. Professionalità e formazione nella società della conoscenza*, Milano 2009.

CAPITOLO IV

MODELLI D'INTERVENTO

Numerose sono le indicazioni europee in tema di istruzione e formazione che sollecitano il coordinamento e la cooperazione dei vari soggetti a livello nazionale, regionale e locale. In particolare, gli stati membri sono invitati a accrescere la complementarità e il coordinamento tra diversi settori organizzando la collaborazione delle autorità pubbliche nazionali e locali, delle imprese, delle parti sociali e degli enti territoriali per rendere più efficaci le reti tramite le quali i cittadini accedono ai servizi formativi e di orientamento[1]. Al di là delle questioni che di volta in volta sono oggetto specifico della riflessione delle Commissioni europee e delle risoluzioni del Consiglio Europeo ne emerge che l'invito agli stati membri li sollecita a:

- sviluppare, a livello nazionale e regionale, efficaci meccanismi di coordinamento e cooperazione;
- sostenere una politica di partenariato;
- sviluppare una cultura comune, anche tramite la garanzia della qualità, in seno ai vari servizi competenti ai livelli locale, regionale e nazionale;
- coinvolgere maggiormente le organizzazioni della società civile e le parti sociali.

Il dialogo partecipato cui negli ultimi dieci anni la Regione del Veneto ha dato avvio ha coinvolto in modo via via crescente gli *stakeholders* del sistema Istruzione Formazione Lavoro.
L'approccio integrato è consistito nell'orientare, coordinare e condividere processi, strutture, regole, norme e valori promuovendo la partecipazione a più livelli e coinvolgendo più attori territoriali nel processo decisionale, nonché nelle fasi di attuazione, controllo e valutazione dei piani e dei programmi proposti.

[1] Consiglio dell'Unione Europea, 21 novembre 2008.

Il processo di integrazione verticale e orizzontale che ha reso possibile il dialogo partecipato si è potuto realizzare grazie all'individuazione e alla scelta di *strumenti di coinvolgimento*, *luoghi di lavoro partecipati* e *modalità organizzative* funzionali al processo e coerenti con il contesto territoriale di riferimento.

IV. 1 Il dialogo partecipato: protocolli d'intesa, accordi e reti

Protocolli d'intesa, accordi territoriali, reti e relativi tavoli interistituzionali**,** sono gli strumenti su cui si è lavorato e grazie ai quali è stato possibile garantire l'avvio e il mantenimento del dialogo partecipato nell'ambito del sistema di Istruzione e di Istruzione e Formazione.
Già la L.R. 10 del 90[2] affermava «la Regione promuove integrazione di spazi, risorse e modalità di erogazione dell'offerta formativa tra il sistema della formazione professionale e quello scolastico, per garantire continuità e qualità ai percorsi personali di formazione». Il riferimento nello specifico erano il sistema di formazione professionale e scolastico.
In riferimento al più ampio contesto dell'orientamento al lavoro la L.R. 3 del 2009[3] afferma: «la Regione incentiva l'**integrazione** dei servizi e le **azioni in rete** tra province, istituzioni scolastiche, organismi di formazione accreditati, enti locali e parti sociali». Si conferma quindi a vent'anni di distanza una modalità di lavoro che negli anni è andata affermandosi sempre più non solo e grazie ad indicazioni normative ma grazie anche ad una fisiologica predisposizione del territorio.

[2] Art. 12 «Interazione tra il sistema di formazione professionale e quello scolastico» comma 2.
[3] Art. 22 «Orientamento al lavoro» comma 4.

Il Veneto è Regione distrettuale per vocazione. Lo è sia dal punto di vista dell'organizzazione del sistema produttivo sia dal punto di vista del sistema formativo nel suo complesso. Ciò ha consentito lo sviluppo nel tempo di forme a volte anche spontanee di parternariato locale - spesso fondate sul tessuto delle relazioni sociali e interpersonali - le quali, opportunamente convogliate dagli interventi di programmazione regionale e da accordi tra le principali istituzioni (Regione, Scuola Università, Enti Locali) e altri soggetti sociali, hanno consentito di innovare sperimentalmente, spesso anticipando i processi nazionali di riforma e le indicazioni europee.
Guardando al processo di riforma del sistema educativo, le interazioni positive tra scuola, formazione professionale regionale e mondo del lavoro hanno consentito, per esempio, di mettere a punto diversi interventi di integrazione tra scuola e formazione professionale e hanno facilitato l'avvio e il consolidamento di nuove esperienze distrettuali.
Il **17 luglio del 2001** veniva firmato il protocollo d'intesa tra la Regione Veneto, la Direzione dell'Ufficio Scolastico regionale e le province del Veneto per l'attuazione dell'obbligo formativo nella Regione del Veneto. Con tale protocollo si sono poste le basi per una intesa in merito a diversi interventi tra i quali vanno ricordati i percorsi integrati di orientamento, di formazione in obbligo scolastico e in obbligo formativo, la certificazione dei crediti e il passaggio tra sistemi, l'accreditamento per le attività integrate di formazione professionale.
Negli anni a seguire ognuna di queste aree d'intervento è stata accompagnata da ulteriori e specifici accordi che hanno declinato operativamente e dettagliatamente il ruolo dei diversi attori coinvolti.

Di seguito saranno illustrate le esperienze più significative cui si è potuto dare avvio o incentivare grazie alla stipula di protocolli d'intesa e accordi territoriali, al mantenimento di tavoli interistituzionali o alla creazione di partenariati e reti:

- l'alternanza scuola-lavoro;
- i progetti in rete;
- i percorsi di Istruzione e Formazione tecnica superiore e l'esperienza dei poli e dei distretti formativi,
- il biennio integrato della terza area professionalizzante degli istituti professionali

- la formazione professionale triennale;
- l'esperienza dei passaggi tra sistemi;
- l'apprendistato per l'assolvimento del diritto dovere di istruzione e formazione.

IV.1.1 Alternanza Scuola Lavoro (ASL): applicazione di una metodologia innovativa

Una delle novità di maggior rilievo introdotte dalla legge delega 23 marzo 2003, n. 53 è costituita dall'art. 4 che consente a tutti gli studenti che abbiano compiuto il quindicesimo anno di età la possibilità di realizzare i corsi del secondo ciclo in regime di alternanza scuola-lavoro. Fino ad allora l'esperienza di uno studente nel contesto aziendale rappresentava un'attività aggiuntiva rispetto al normale curricolo scolastico e formativo, con un valore puramente formativo e orientativo, non di rado posta in essere per offrire un modello più appetibile per gli alunni in difficoltà, i quali sarebbero stati altrimenti indotti ad abbandonare il percorso scolastico. L'unica eccezione erano i percorsi di apprendistato. Invece il modello proposto dall'art. 4 della legge 53/2003 ha una grande portata innovativa in quanto:

- supera la tradizionale separazione tra momento formativo e momento applicativo, secondo la logica dell' imparar facendo, consentendo in tal modo di trasformare il sapere in fattore diretto di produzione;
- rende la pratica aziendale non più aggiuntiva, bensì sostitutiva di una parte del curricolo scolastico;
- genera spazi per la cooperazione tra le istituzioni scolastiche e formative, la comunità locale, le imprese, le camere di commercio, industria e artigianato e altri soggetti pubblici e privati secondo un modello ispirato ai principi della sussidiarietà orizzontale;
- promuove una cultura dell'integrazione tra sistemi e una forte collaborazione tra istituzioni resa necessaria dall'idea di una positiva interazione tra politiche economiche, sociali e del lavoro, dal legame sempre più stretto e significativo tra sistema formativo e politiche del lavoro;
- stabilisce che il percorso formativo sia progettato congiuntamente dall'azienda e dall'istituzione scolastica anche se quest'ultima conserva comunque un ruolo centrale nella gestione dell'intero percorso.

Il legislatore ha adottato un modello integrato che fa perno sul sistema scolastico piuttosto che duale, proprio ad esempio della Germania, secondo cui le imprese gestiscono parte della formazione, all'interno di regole pubblicistiche.

L'alternanza deve essere considerata un percorso formativo a cui si accede non per scelta residuale ma perché risponde ai bisogni individuali di formazione e ai diversi stili cognitivi. Si tratta di una metodologia didattica innovativa che valorizza l'aspetto formativo dell'esperienza pratica: e si configura come un'ulteriore modalità di acquisizione delle conoscenze e delle competenze previste dai percorsi tradizionali.

Con il D.Lgs. n.77/2005, in vigore dal 20/05/2005, è divenuto operativo il meccanismo dell'alternanza scuola-lavoro per gli studenti tra i 15 e 18 anni di età che frequentano la scuola secondaria di secondo grado o la formazione professionale.

Nella Regione del Veneto la sperimentazione di questa modalità didattica fu avviata nell'anno scolastico 2003-2004, connotandosi fin dall'inizio per una volontà di forte collaborazione interistituzionale. Questo ha determinato un modello di *governance* a livello regionale di tipo sistemico. A tale scopo furono stipulati due successivi protocolli d'intesa: il primo del 31 luglio 2003 sottoscritto dalla Regione del Veneto, dall'USRV e dalle Parti Sociali, il secondo, del 28 gennaio 2004, sottoscritto dall'USRV e da Unioncamere del Veneto. Il primo protocollo si inserisce in un quadro di rapporti consolidati tra mondo dell'istruzione e Regione del Veneto ed è il risultato del lavoro di sette mesi di un gruppo ristretto, attivato nel gennaio 2003 su iniziativa della Regione del Veneto e costituito da rappresentanti dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto, della Regione e delle Parti Sociali. Grazie a tale accordo, inizia nell'a.s. 2003-2004 la sperimentazione dell'alternanza scuola-lavoro in un gruppo di 9 Istituti, rappresentativi di indirizzi ed aree territoriali diverse.

Il secondo Protocollo nasce invece a seguito della stipula, il 27 giugno 2003 a livello nazionale, del Protocollo tra il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e l'Unione Italiana delle Camere di Commercio per favorire tra l'altro iniziative sperimentali di percorsi di Alternanza Scuola Lavoro. In base a questo secondo protocollo 11 scuole hanno avviato la sperimentazione nell'a.s. 2004-2005.

Dai due Protocolli distinti si è pervenuti ad un Protocollo d'intesa unitario tra Regione del Veneto, Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto, Unioncamere del Veneto e Parti Sociali in data 4 febbraio 2005.

Il Tavolo Regionale per l'Alternanza Scuola Lavoro si configura come cabina di regia, in quanto luogo interistituzionale che ha nella

dimensione regionale il contesto di riferimento: definisce la cornice comune mediante il lavoro di appositi gruppi tecnici costituiti *ad hoc*; agisce a livello regionale e a livello provinciale mediante le articolazioni territoriali proprie di ciascuno dei Soggetti coinvolti (U.S.P., C.C.I.A.A. provinciali, Associazioni Imprenditoriali a livello provinciale); garantisce il massimo di flessibilità negli interventi.

Si distinguono ambiti e titolarità degli interventi in modo da strutturare un sistema di azioni organizzato, funzionale ed efficace. L'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto si fa quindi carico del finanziamento dei progetti di alternanza scuola-lavoro e di alternanza scuola-lavoro in impresa formativa simulata, nonché della costituzione del Simucenter regionale[4].

Nell'attivare l'esperienza tutte le parti erano consapevoli dell'esistenza di alcuni elementi di criticità che potevano ostacolarne l'attuazione: la difficoltà di reperire un sufficiente numero di aziende, specie per le scuole tradizionalmente più lontane dal mondo del lavoro; la particolare conformazione del nostro sistema produttivo, costituito in gran parte da piccole e medie imprese con una conseguente, oggettiva, limitazione del numero di tirocinanti che vi possono essere accolti e, spesso una scarsa disponibilità culturale ad accogliere il tirocinante; la difficoltà di superare una concezione settoriale dell'orientamento (scolastico, professionale, universitario) per arrivare a considerare il valore orientante delle discipline e della loro applicazione trasversale, dell'auto-valutazione e della percezione di auto-efficacia derivanti dall'agire.

Per ovviare a queste possibili criticità la Regione del Veneto e Unioncamere si fanno carico di finanziare azioni di sistema, da rivolgere sia al mondo della scuola sia al mondo del lavoro.

Le azioni di sistema finanziate annualmente dalla Regione si articolano in azioni di comunicazione/promozione, azioni di formazione/informazione, azioni di monitoraggio.

Fondamentale è stata in questi anni la funzione, da un lato, dei tutor interni e referenti d'istituto delle scuole impegnate in progetti di ASL, dall'altro del tutor interaziendale, una nuova figura di facilitatore, espressione del mondo del lavoro, formata per assistere i soggetti impegnati nella realizzazione dei percorsi ASL, il sistema educativo costituito dalle scuole e dalle aziende, e per sensibilizzare il mondo del lavoro, in modo

---

[4] Il Simucenter regionale è presso l'IIS C. Anti di Villafranca (VR), con la funzione di Centrale di Simulazione regionale e lo scopo di consentire alle aziende virtuali costituite all'interno dei progetti di ASL e in IFS di simulare tutte le azioni legate alle aree specifiche di qualsiasi attività imprenditoriale: Banca, Mercato, Fisco.

che acquisisca la consapevolezza di avere tra le sue funzioni, anche quella educativa.

Il monitoraggio ha coinvolto tutte le istituzioni scolastiche che hanno realizzato esperienze di Alternanza Scuola Lavoro o di Impresa Formativa Simulata. Progettato e realizzato dall'Ufficio Scolastico regionale, è stato rivolto ai referenti d'Istituto e ai tutor interni alle scuole, ai tutor esterni e agli studenti.

La progressiva estensione dell'esperienza nella nostra Regione dopo il biennio sperimentale 2003-2005 è rappresentata in tabella 1.

Tabella 1. Progetti di Alternanza scuola lavoro a partire dall'a.s. 2005-2006

a.s.	Progetti ASL	Istituti con progetti ASL
2005-2006	49	49
2006-2007	76 (a cui si aggiungono 6 progetti personalizzati)	76
2007-2008	105	86
2008-2009	122	94

Nel novembre 2007 è stato sottoscritto dalla Regione del Veneto, dall'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto, da Unioncamere Veneto e dalle Parti Sociali un terzo protocollo d'intesa che conferma la volontà di proseguire in modo sinergico nell'esperienza, perseguendone le finalità che consentono agli allievi di acquisire conoscenze e competenze di base trasversali e tecnico-professionali spendibili anche nel mondo del lavoro. Nell'ambito del percorso si procede al riconoscimento dei crediti al fine di consentire agli allievi i passaggi tra i diversi sistemi formativi. A tale fine si conveniva che ogni progetto prevedesse apposite misure di accompagnamento, atte a promuovere il successo formativo degli allievi, con particolare riferimento agli interventi di accoglienza, riallineamento, potenziamento, orientamento e monitoraggio.

Tale volontà è stata riconfermata con la sottoscrizione di una nuova intesa che impegna le parti fino al 31 settembre 2010, in quanto l'ASL, mettendo in circuito virtuoso le diverse opzioni formative afferenti al sistema dell'istruzione e al sistema del lavoro e delle professioni è uno degli strumenti capaci di favorire lo sviluppo di interazioni e sinergie certamente positive per la modernizzazione.

Nell'a.s. 2010-2011 è previsto l'avvio della riforma dell'istruzione secondaria di secondo grado che punta su strumenti quali stage, tirocini e

laboratori per una didattica attiva che si rapporta con il lavoro. Toccherà alle azioni di sistema valorizzare le esperienze di alternanza scuola lavoro e a promuoverne la diffusione.

IV.1.2 Progetti in rete: modelli di lavoro e di organizzazione

Se nell'ultimo decennio la scuola del Veneto ha conferito continuità ad iniziative tradizionali gestite autonomamente per crescere in efficienza e in efficacia – attraverso gli approfondimenti e la sperimentazione riguardanti contenuti, approcci e metodologie nel campo della didattica – l'aspetto innovativo e dirompente è costituito dal suo operare in una realtà territoriale assieme ad altri soggetti che hanno acquisito competenze e responsabilità negli ambiti dell'istruzione e della formazione[5].

Le nuove opportunità, previste dalla stessa normativa che consegna alle istituzioni scolastiche l'autonomia e la responsabilità di farsi garanti del successo formativo degli studenti[6], hanno richiesto loro un profondo cambiamento, dovendo esse condividere percorsi e collaborare con altri, per offrire insieme risposte personalizzate ai bisogni degli studenti e delle loro famiglie. Tutto ciò ha implicato l'abbandono di un'autoreferenzialità e di una rigidità propria di una scuola ancorata alla tradizione, tratti inconciliabili in un contesto, profondamente mutato.

Sono le ***reti***, in senso fisico piuttosto che virtuale, i luoghi di reciproco scambio di risorse – non solamente finanziarie, ma anche professionali, didattiche ed educative – di condivisione e di collaborazione per affrontare problemi complessi. Formate talora da sole scuole, dello stesso e/o diverso grado-ordine, quasi sempre si integrano anche con la Formazione professionale, e/o con altre Istituzioni del territorio, Enti, Associazioni. In alcuni casi si costituiscono sulla spinta di bandi specifici che prevedono

---

[5] L.59/1997 e D.Lgs.vo 112/1998 sul decentramento amministrativo

[6] D.P.R. 275 del 1998, art. 7,1. Le istituzioni scolastiche possono promuovere accordi di rete o aderire ad essi per il raggiungimento della proprie finalità istituzionali; art. 9. Anche al di fuori dell'ipotesi prevista dal comma 1, le istituzioni scolastiche possono promuovere e partecipare ad accordi e convenzioni per il coordinamento di attività di comune interesse che coinvolgono, su progetti determinati, più scuole, enti, associazioni del volontariato e del privato sociale.

finanziamenti regionali, nazionali o europei, con forme di coordinamento a vari livelli; in altri casi si sviluppano sul territorio, anche spontaneamente, per la necessità di trovare risposte a bisogni condivisi, tra cui l'esigenza di offrire un servizio più efficace e rispondente ai differenti bisogni degli utenti.

La costituzione di Reti rappresenta un elemento di modificazione del modello burocratico di amministrazione pubblica che sempre più diventa grazie a questo sistema di lavoro e organizzazione espressione di un modello partecipativo. Provvedimenti e atti unilaterali hanno lasciato spazio ad accordi volti a trovare soluzione a interessi complessi e tra loro potenzialmente in conflitto. La tendenza a costituirsi in rete è stata congiuntamente sollecitata, promossa e incentivata dalla Regione del Veneto e dall'Ufficio Scolastico Regionale.

Costruire intenzionalmente una rete, tante reti, un sistema integrato significa seguire delle tappe che possono essere riassunte brevemente in:

- scambio informativo di dati e conoscenze;
- collaborazione in progetti comuni;
- coordinamento generale con presa in carico da parte di tutti i servizi coinvolti, ciascuno per il ruolo di sua competenza.

In tal modo si rende possibile il potenziamento dell'offerta formativa sul territorio, l'ottimizzazione delle risorse umane e strumentali esistenti, la messa in comune di idee, competenze e capacità propositive tutte finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di sistema che possono essere enucleati nello sviluppo di:

- capacità di progettare in comune e conseguente assunzione di responsabilità;
- senso di appartenenza al sistema;
- competenze comunicative e comprensione delle dinamiche di sistema;
- conoscenze territoriali.

Come è facilmente intubile, sono diverse le aree in cui questa modalità di lavoro è stata adottata; qui ne ricordiamo in particolare tre. Le reti di *orientamento*, quelle per gli alunni con *disabilità* e infine le reti per gli alunni con *cittadinanza non italiana*.

IV.1.2.1 Le reti per l'orientamento

La Regione del Veneto, già sulla base di quanto previsto dalla legge regionale 10/90, aveva assunto un ruolo di guida, indirizzo e controllo nell'orientamento fin dal 1998. Già da allora le priorità, individuate attraverso i piani triennali per la formazione professionale, l'informazione, l'orientamento e le politiche del lavoro, indirizzavano verso un processo di integrazione dei servizi di orientamento presenti sul territorio, in considerazione dell'importanza e della necessità di offrire servizi differenziati alle diverse tipologie di utenza come evidenziato dalle linee guida del programma triennale allora vigente (1998-2000):

- sviluppo di una cultura di servizio che ponga al centro il cittadino;
- progettazione e realizzazione di percorsi formativi per gli operatori dell'orientamento;
- supporto all'integrazione e alla creazione delle reti territoriali;
- sviluppo di azioni di sistema;
- realizzazione di progetti obiettivo sulla conoscenza delle nuove professioni e la valorizzazione dell'immagine sociale del lavoro;
- ampliamento delle attività di stage;
- costruzione di un sistema di monitoraggio e valutazione.

A partire dal 2001, le Direttive regionali sull'orientamento, hanno incentivato, indirizzato e monitorato, iniziative innovative per contenuti e metodologie, che hanno coinvolto, attraverso le Province e le reti scolastiche, tutto il territorio regionale. Le Direttive per l'orientamento, dal 2001 al 2009, hanno stimolato la nascita dove mancavano, e sostenuto la crescita dove erano già presenti, di reti per la realizzazione di interventi integrati di orientamento che hanno visto l'adesione di scuole secondarie di primo e secondo grado, di centri di formazione professionale e di organismi di formazione e di orientamento.

Molte scuole venete secondarie di primo e di secondo grado e Centri di Formazione Professionale, in seguito a questo impulso della Regione e anticipando quanto suggerito nel documento *Istruzione e formazione 2010*[7],

[7] «Si dovrebbero rafforzare il ruolo, la qualità e il coordinamento dei servizi di informazione e di orientamento, in modo che sostengano l'apprendimento a tutte le età e in vari ambiti e consentano ai cittadini di gestire il proprio apprendimento e lavoro facilitando in particolare l'accesso e l'avanzamento attraverso varie occasioni di apprendimento e vari percorsi professionali» Istruzione & formazione 2010.

da un decennio si sono organizzate in rete per aree territoriali sub provinciali, stringendo tra loro partenariati cui spesso si sono aggiunti enti locali, istituzioni, associazioni, università. L'obiettivo è la realizzazione di attività di orientamento informativo e formativo rivolte in modo specifico, nelle prime annualità di attuazione, agli studenti del biennio del secondo ciclo – che risulta essere il più critico – e alle loro famiglie. Negli ultimi anni, la consapevolezza della necessità di conferire continuità e senso alle azioni ha portato ad estendere la fascia di destinatari, sia verso i ragazzi frequentanti il primo ciclo sia verso quelli in uscita dal secondo ciclo.
Queste realtà si sono ormai consolidate per un'esperienza quasi decennale, grazie ai piani annuali elaborati dalla Regione del Veneto in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale, accompagnati da forti investimenti. Le azioni promosse, spesso caratterizzate da attività integrate, possono prevedere approcci e metodologie differenti, rivolgendosi ai destinatari in forma individuale o collettiva: dal piccolo gruppo, alla classe, a più classi, alle scuole di un territorio. Attraverso queste esperienze è stata valorizzata la valenza orientante della didattica e sono state sperimentate forme di personalizzazione dei percorsi, tenendo in debito conto le esigenze e necessità individuali[8]. Come si evince dalla tabella 2, sono 45 le reti territoriali che si sono andate consolidando negli anni. È opportuno inoltre sottolineare che oltre a questa tipologia di progetti, sono stati finanziati dalla Regione del Veneto anche progetti biennali per l'orientamento per giovani in assolvimento dell'obbligo di istruzione e dell'obbligo formativo curati dalle Province. Grande rilevanza hanno assunto anche i progetti di *stage* estivi seguiti dalle Province in collaborazione con gli istituti scolastici.

[8] Significativa l'eperienza di formazione realizzata dalla Regione del Veneto nel biennio 2005 e 2006 a sostegno degli operatori impegnati nelle attività di orientamento in rete denominata OrientaVeneto resa possibile grazie al coinvolgimento e alla collaborazione dell'Ufficio Scolastico Regionale del Veneto. L'iniziativa ha coinvolto complessivamente 353 operatori e insegnanti.

Tabella 2. Dati relativi ai progetti di orientamento promossi dalla Regione del Veneto negli anni 2002 - 2008

Anno realizzazione	Tipologia progetti	Numero progetti	Numero utenti	Numero partner
2009	Stage - Province	7		
	Reti territoriali	45	107.766	780
2008	Province	7		
	Stage - Province	7		
	Reti territoriali	46	110.268	790
2007	Stage - Province	7		
	Reti territoriali	49	103.459	797
2006	Province	7		
	Stage - Province	7		
	Reti territoriali	48	99.120	825
2005	Stage - Province	7		
	Reti territoriali	48	93.533	790
2004	Province	7		
	Stage - Province	7		
	Reti territoriali	33	104.636	750
2003	Stage - Province	7		
	Reti territoriali	36		
2002	Province	7		
	Stage - Province	7		
	Reti territoriali	47		

Si è trattato di progetti elaborati nella consapevolezza della necessità di affrontare le nuove sfide del cambiamento, tra le quali la promozione del successo formativo come requisito necessario alla persona per l'esercizio della cittadinanza attiva e dell'occupabilità, nello stesso tempo, come condizione irrinunciabile per lo sviluppo sociale, culturale ed economico del territorio nella società della conoscenza.

Un'altra esperienza nata dalla collaborazione tra Istituti Scolastici, Regione del Veneto e il suo ente strumentale Veneto Lavoro è il Borsino delle Professioni[9]. Il progetto, avviato dal Ministero del Lavoro della Salute e delle Parti Sociali ha come idea di base la quotazione delle figure professionali e dei titoli di studio offerti dal sistema formativo locale. Si tratta di uno strumento *on-line* rivolto a studenti delle scuole secondarie di primo e di secondo grado e dei centri di formazione professionale. Un navigatore via web illustra dettagliatamente i percorsi scolastici offerti nella Regione del Veneto permettendo di esplorare i percorsi di studio in funzione delle aspirazioni professionali e delle possibilità offerte. L'obiettivo è duplice: da un lato stimare il valore che tali percorsi e figure professionali in uscita hanno nel mercato del lavoro regionale; dall'altro, implementare un servizio accessibile via web per guidare i giovani nella scelta di un percorso di studio. Per le scuole, è uno strumento utile a verificare quanto i percorsi formativi concorrano a formare competenze e capacità delle figure professionali maggiormente richieste dal sistema produttivo, individuare i contenuti didattici che incidono sulla loro formazione e definire possibili ambiti di sviluppo con riferimento a nuove discipline o percorsi curricolari.

Le aziende possono utilizzare il Borsino per progettare, in accordo con la scuola, i percorsi di *stage*, e per individuare i bacini territoriali di offerta di lavoro con specifiche competenze.

L'analisi permette in definitiva di rilevare quanto l'offerta formativa di istruzione e formazione di un territorio risponda realmente alle esigenze del mercato del lavoro di riferimento.

---

9 Il progetto è stato avviato nel 2007, attraverso una fase sperimentale nella quale è stato messo a punto un impianto metodologico che ha previsto l'adozione di un repertorio di qualifiche professionali condiviso dal Sistema Lavoro e dal Sistema Istruzione e Formazione Professionale.

Attualmente, oltre all'offerta formativa di tutti gli istituti scolastici e centri di formazione professionale regionali, il Borsino contiene informazioni dettagliate su 134 figure professionali suddivise in 34 aree di attività.

IV.1.2.2 Le reti per l'inclusione degli studenti con disabilità. I Centri territoriali per l'integrazione (CTI)

Dal 2002 i Centri Territoriali per l'Integrazione (CTI) – realtà specificatamente veneta – operano nel territorio con l'obiettivo di favorire un inserimento efficace degli studenti con disabilità attraverso il conseguimento, da parte loro, del successo formativo. Sono 44 in Veneto i CTI – reti di scuole anche paritarie – nati per mantenere ed implementare a livello locale le relazioni interistituzionali sulle problematiche dell'handicap ed offrire servizi: dallo sportello informativo, alla sensibilizzazione sul tema dell'integrazione, alle iniziative di formazione rivolte agli operatori, all'attivazione di progetti di sperimentazione metodologico-didattica in presenza di handicap particolarmente complessi, alla raccolta delle buone esperienze. Progettano e realizzano interventi insieme con altri soggetti: aziende sanitarie locali, enti locali, operatori, genitori e associazioni.

Li affiancano i Centri Territoriali di Supporto (CTS), uno per ciascuna provincia, focalizzando l'attenzione sull'impiego delle Nuove Tecnologie particolarmente utili in tema di Dislessia o, più generalmente, di Disturbi dell'Apprendimento.

Ne risulta una forte azione di sostegno che si avvale di Accordi e Convenzioni realizzate a diversi livelli, regionale, provinciale e locale, per assicurare ai giovani meno fortunati il pieno diritto allo studio.

Infine l'importante ***servizio di Istruzione in ospedale*** e di ***istruzione domiciliare*** si incentra sulle attività promosse da una Scuola Polo regionale. Tale servizio richiede, in ogni caso, un'organizzazione in rete tra le scuole in collaborazione con gli Enti locali, onde assicurare il diritto allo studio anche in contesti non scolastici.

IV.1.2.3 Le reti per studenti a rischio di dispersione con cittadinanza non italiana

Dal 2004 si realizzano ***azioni rivolte in particolare ad alunni con cittadinanza non italiana, e comunque in situazioni di svantaggio rispetto agli esiti scolastici***. Nel 2008-09 si registrano ben 533 istituzioni scolastiche venete che partecipano a 48 reti di scuole e a reti interistituzionali, perché le risorse umane e finanziarie disponibili siano utilizzate nel modo più efficace: per l'anno considerato queste ultime, per quanto stanziato dal Ministero dell'Istruzione, ammontano a 3.227.137,00 euro.

Gli interventi, progettati per rispondere coerentemente ai bisogni rilevati, sono prioritariamente rivolti agli studenti di recente immigrazione non italofoni e in situazioni a rischio di abbandono, mirando innanzi tutto all'apprendimento dell'italiano come lingua seconda, per il cui insegnamento vengono realizzati numerosi e qualificati corsi di formazione, rivolti ai docenti e ai dirigenti scolastici, a cura dell'USR Veneto che si avvale dell'apporto delle Università e dei Centri di ricerca. Le attività, per lo più di tipo laboratoriale, prevedono il coinvolgimento attivo non solo degli studenti, ma anche dei docenti, attraverso la formazione, del personale ATA, dei genitori e degli altri soggetti istituzionali e territoriali; i loro esiti sono monitorati a livello regionale e nazionale.

Il fenomeno è monitorato dall'Osservatorio Regionale (si veda Cap. II. par 1).

IV.1.2.4 Le reti per promuovere la partecipazione e la cittadinanza

Apprendimento e cittadinanza, tra loro strettamente legati, compongono un binomio fondamentale nella società della conoscenza[10]. Si previene la dispersione scolastica rendendo attiva la partecipazione studentesca,

---

[10] D.M.139/2007. *Imparare ad imparare* è una delle otto competenze di cittadinanza previste, in linea con l'Europa, nel Regolamento dell'obbligo di istruzione del 2007

autentica la modalità di apprendimento e reale l'occasione di educazione collaborativa. In Veneto da tempo è stata sperimentata efficacemente la via della *peer-education* nelle ***Consulte provinciali degli studenti***, con il coinvolgimento del territorio, con la proposta della figura dello studente-tutor e con la produzione di un Vademecum dello studente. Giovani, docenti, genitori e dirigenti, attraverso molteplici incontri formativi, si sono ritrovati su contenuti ineludibili e obiettivi considerati prioritari: l'educazione alla legalità, l'uso sicuro delle tecnologie, la prevenzione e il contrasto delle forme di bullismo e di violenza, l'educazione alla salute, il miglioramento delle competenze relazionali, la lettura del disagio, il volontariato, l'educazione ad una corretta alimentazione e ad un'adeguata attività fisica e sportiva.

Notevoli le azioni avviate dalle reti di scuole anche in questo campo, mentre l'Osservatorio regionale permanente sul Bullismo svolge un costante monitoraggio e sviluppa linee di indirizzo.

IV.1.3 I percorsi di Istruzione e Formazione tecnica superiore (IFTS): l'esperienza dei poli formativi.

Il sistema di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) introduce nello scenario formativo italiano ***l'offerta post secondaria non universitaria***, attraverso una progressiva evoluzione in cui è possibile distinguere tre fasi: una prima, dal 1999 al 2004, di avvio sperimentale; una seconda, dal 2004 al 2007, di stabilizzazione attraverso la costituzione dei Poli formativi IFTS; una terza, a partire dal 2008, di implementazione dell'offerta iniziale degli IFTS e di costituzione degli Istituti Tecnici Superiori (ITS). La suddivisione nelle tre fasi è coerente con gli step della strategia di Lisbona citati nei paragrafi precedenti.

Fase 1: avvio dell'IFTS come offerta finalizzata alla formazione di lavoratori della conoscenza. Forte è l'attenzione verso il mondo del lavoro e la formazione che è interpretata sia come fattore indispensabile per lo sviluppo socio - economico e produttivo sia come strumento di garanzia dell'occupazione. Nuovi sono i paradigmi organizzativi e di governo basati sulla sussidiarietà verticale ed orizzontale. A livello verticale, infatti, l'IFTS costituisce un esempio di concorrenza Stato-Regioni che, a partire

dalla legge istitutiva e dal regolamento attuativo[11], si concretizza in attività di raccordo e concertazione espresse da Accordi della Conferenza unificata (in seguito Accordi CU) e da Intese. A livello orizzontale, invece, la collaborazione organizzativa è supportata da un gruppo di *stakeholder* del territorio o del settore e si formalizza in un partenariato di almeno quattro soggetti: la Scuola, la Formazione Professionale, l'Università e l'Impresa aggregati in Associazione temporanea di scopo per collaborare nella progettazione del percorso, nell'individuazione degli obiettivi formativi, nella docenza alla quale sono chiamati anche esperti del mondo del lavoro. L'IFTS è la prima proposta formativa a richiedere unitarietà negli standard formativi e organizzativi e differenziazione nell'attuazione del percorso[12]. Fase 2: stabilizzazione dell'IFTS e marcata attenzione verso innovazione e ricerca. Raccogliendo punti di forza e debolezza emersi durante la sperimentazione, i corsi IFTS rivolgono attenzione a esigenze di carattere metodologico e organizzativo. Sul piano metodologico consentono un collegamento tra formazione ed innovazione a vantaggio della competitività, promuovendo l'inserimento nel partenariato di un quinto soggetto, il Centro di ricerca.

Come previsto dall'Accordo del 25 novembre 2004, sono stati programmati, in modo negoziato a livello regionale, i Poli formativi per l'IFTS che si caratterizzano per capacità di garantire stabilità nell'organizzazione e flessibilità nell'offerta. In Veneto, la Regione e le Province, l'USRV, le Università e le Forze sociali hanno sottoscritto un Accordo territoriale con il quale si si sono costituiti, attraverso lo strumento della programmazione negoziata, 12 Poli IFTS.

---

[11] Si tratta rispettivamente della legge n. 144/1999 art. 69 e del D.I. n. 436/2000

[12] I progetti realizzati in Veneto sono: 14 nel 1998; 14 nel 1999/2000; 66 nel 2000/01; 12 per il potenziamento 2000/01; 35 nel 2002/03

I Poli approvati dalla Regione Veneto sono[13]:

Belluno: *Polo formativo per il marketing e la valorizzazione dei prodotti del territorio*
Padova: *Polo formativo per la tecnologia avanzata dell'industria e dell'artigianato*
Padova: *Polo formativo per il turismo integrato e lo sviluppo agroambientale*
Rovigo: *Polo formativo per un sistema polesine di qualità*
Treviso: *Polo formativo meccanica e legno*
Treviso: *Polo formativo sistema moda*
Venezia: *Polo formativo per i nuovi mestieri del mare*
Venezia: *Polo formativo valore ambiente*
Verona: *Polo formativo per le tecnologie avanzate settori manifatturiero e servizi*
Verona: *Polo formativo per l'agroalimentare e la valorizzazione del territorio*
Vicenza: *Polo Formativo per la Logistica e la Qualità nel Settore Manifatturiero*
Vicenza: *Polo formativo Terziario Commercio e Servizi*

Fase 3: riorganizzazione dell'IFTS e introduzione degli ITS come azioni formative correlate al Piano di Sviluppo economico per il 2015.

La terza fase interpreta e sperimenta i cambiamenti proposti dalle recenti indicazioni normative per la riorganizzazione ed il potenziamento dell'alta formazione professionale[14] e l'introduzione degli ITS[15]. Il DPCM del 25 gennaio 2008 stabilisce le linee guida per la riorganizzazione del sistema IFTS e la costituzione degli ITS.

Il percorso IFTS ha una durata di due semestri e consente di acquisire il certificato di Tecnico superiore. Il percorso realizzato dagli ITS, invece, ha una durata di quattro, ed eccezionalmente sei semestri, e consente di ottenere un diploma di Perito esperto in una delle seguenti sei aree

[13] I progetti realizzati in questa fase dai Poli sono rispettivamente: 24 finanziati e 19 avviati nel 2005-06; 12 nel 2006-07; 12 nel 2007-08.
[14] Legge n. 296 del 27 dicembre 2006, art. 631 - 875
[15] Legge n. 40 del 2 aprile 2007, art. 13

tecnologiche: efficienza energetica; mobilità sostenibile; nuove tecnologie della vita; nuove tecnologie per il made in Italy; tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turistiche; tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La struttura organizzativa dell'IFTS rimane quella precedentemente esemplificata, mentre l'ITS prevede una nuova figura giuridica: la Fondazione di partecipazione.

I titoli rilasciati dovranno essere riferiti al Quadro Europeo delle Qualifiche per l'apprendimento permanente[16].

Il Comitato regionale per l'IFTS sta attualmente approfondendo le modalità per costituire il primo ITS, mentre la Regione del Veneto ha recentemente pubblicato un bando per l'avvio di 12 corsi IFTS di nuova tipologia da parte dei Poli.

Fin dalla loro istituzione, è apparso subito chiaro che il successo del sistema Polo sarebbe ruotato intorno all'integrazione fra i soggetti partner, come strumento per un'equilibrata ripartizione dei ruoli e delle attività di ciascun soggetto e come obiettivo macro economico per la creazione di una rete regionale in grado di moltiplicare gli effetti innovativi, sinergici e competitivi dei singoli.

A distanza di qualche anno si può sostenere che l'esperienza veneta dei Poli formativi e l'attivazione dei percorsi IFTS, ha contribuito alla creazione di reti di partenariato diffuse e molte permanenti, ad una crescente integrazione dei sistemi, alla sperimentazione di un modello coordinato di governance territoriale che si rende visibile ed attivo all'interno dell'intera programmazione regionale, soprattutto FSE.

[16] EQF - Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 –2008/C 111/01

IV.1.4 Distretti Formativi: una lettura territoriale

Accogliendo una forte istanza espressa dalle Parti sociali in un documento di indirizzo unitario sottoscritto il 30 giugno 2006, a distanza di poco più di un anno dall'istituzione dei Poli Formativi, nel luglio 200617, la Regione Veneto, in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto – Direzione Generale – dava vita in via sperimentale ai Distretti Formativi (Tab. 4), intesi come sistemi educativi locali caratterizzati sia dall'interazione di un pluralità di offerta educativa sia dall'insieme di rapporti e strumenti funzionali al conseguimento di obiettivi condivisi tra le diverse tipologie formative.

La spinta veniva dal Consiglio Europeo svoltosi a Bruxelles nella primavera del 2005 che, al fine di rilanciare la strategia di Lisbona 2000, incoraggiava la costituzione di partenariati per agevolare ed accelerare l'attuazione delle riforme necessarie alla crescita e all'occupazione. Ma una forte domanda proveniva anche dal tessuto economico produttivo veneto, che si trovava ad affrontare complesse innovazioni di prodotto e di processo in un contesto concorrenziale europeo e mondiale che richiedeva competenze sempre aggiornate, integrate e trasversali.

I Distretti formativi avrebbero assicurato una maggiore stabilità, qualità e visibilità dell'offerta formativa integrata, consolidando al tempo stesso l'esperienza di collaborazione interistituzionale e di valorizzare le competenze acquisite dai soggetti costitutivi dei poli per l'istruzione e formazione tecnica superiore. Essi si prospettavano dunque come sistemi educativi locali, costituiti da livelli di cooperazione tra sistemi formativi presenti nel territorio regionale e le politiche attive del lavoro.

Collegati a settori produttivi della realtà regionale, i Distretti formativi avrebbero costituito reti di strutture fra loro autonome ma con obiettivi condivisi, che si sarebbero caratterizzati per un forte orientamento all'innovazione e alla ricerca, in modo tale da:

- offrire agli studenti più ampie opportunità di apprendimento, innalzandone la qualità, al fine di renderli più competitivi sul mercato del lavoro;

[17] DGR n. 2326 del 27/07/2006

- garantire un'offerta formativa con caratteristiche sperimentali ed innovative, connesse con la ricerca scientifica;
- promuovere l'integrazione tra i sistemi dell'istruzione e formazione professionale, della ricerca e del lavoro;
- potenziare la valenza sperimentale/laboratoriale all'interno dei percorsi di istruzione e formazione professionale;
- salvaguardare la caratteristica di flessibilità dell'offerta formativa funzionale a soddisfare sia i fabbisogni professionali del mondo del lavoro, sia le aspettative di riqualificazione e di apprendimento permanente della persona;
- valorizzare le professionalità coinvolte nella realizzazione dei percorsi, capitalizzando le competenze acquisite;
- ottimizzare le disponibilità finanziarie sia favorendo economie di scala, sia reperendo risorse aggiuntive;
- configurare gli scenari formativi secondo parametri di valenza europea (crediti, certificazione, trasparenza delle qualifiche, qualità della formazione).

Nel dicembre del 2006 la Regione Veneto individuava i soggetti capofila dei Distretti ed assegnava le risorse finanziarie[18]. Costituitisi in ATS (Associazione temporanea di scopo) nel territorio di riferimento, i Distretti Formativi si sono strutturati come rete costituita da un istituto di istruzione secondaria superiore quale capofila, un'università o dipartimenti universitari, anche presenti attraverso consorzi, fondazioni o altre forme associative, un centro di ricerca, un'associazione imprenditoriale di categoria, imprese o associazioni di imprese; un organismo di formazione professionale.

Tabella 3. Distretti formativi nella Regione del Veneto

[18] DGR n.4060 del 15/12/06

DISTRETTO FORMATIVO	PROVINCE
MECCATRONICA	VICENZA
ROBOTICA	VERONA
AGROALIMENTARE	VERONA - ROVIGO
AGROALIMENTARE	PADOVA - ROVIGO
MODA	BELLUNO – TREVISO Abbigliamento, Moda, Tessile, Occhialeria
	PADOVA Calzaturiero
TURISTICO	VENEZIA - BELLUNO
NAUTICO	VENEZIA

Essendo previsto dalla norma istitutiva, i Distretti Formativi si sono successivamente arricchiti di ulteriori partner che svolgono un ruolo essenziale nello sviluppo di un sistema produttivo, quali centri di innovazione o parchi scientifici e tecnologici, centri per l'impiego, camere di commercio, associazioni, enti no profit e cooperative sociali, enti locali, CTP.

Essi si sono configurati pertanto come contesto privilegiato di incontro tra le istanze provenienti dal mercato del lavoro e dal sistema economico e la progettazione dell'offerta formativa.

Nel 2007 sono state approvate[19] le prime attività gestite dai Distretti Formativi e, dai primi risultati, si può sostenere che la creazione di tali organismi, potenziando il consolidamento di relazioni stabili tra i diversi enti e soggetti istituzionali, ha garantito un'offerta formativa organica a livello territoriale e facilitato l'assunzione di decisioni consapevoli da parte degli studenti e delle famiglie sia nella transizione alla scuola secondaria di secondo grado, sia in relazione ad eventuali cambiamenti di percorso e passaggi tra sistemi.

[19] DDR n. 44 del 14/05/07

Essi infatti, valorizzando le esperienze maturate nella realizzazione di percorsi IFTS all'interno dei Poli formativi, hanno sviluppato e realizzato la pianificazione e il coordinamento del piano dell'offerta formativa relativa al settore di competenza, definendo, oltre che i percorsi dell'IFTS, quelli realizzati in integrazione tra istituti scolastici e organismi di formazione professionale e le esperienze di alternanza scuola-lavoro, nonché i percorsi relativi all'Apprendistato e alla riqualificazione professionale.

Tra le principali attività sviluppate dai Distretti Formativi si possono annoverare:

- la sperimentazione di nuovi percorsi di formazione integrata nel Biennio della scuola secondaria di 2° grado, nei percorsi professionalizzanti del secondo ciclo e, in particolare, nel biennio post qualifica degli istituti professionali;
- la realizzazione di percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore;
- la sperimentazione di modalità innovative di riconoscimento di crediti nei passaggi tra sistemi in senso verticale e orizzontale;
- l'attivazione di laboratori di recupero degli apprendimenti da parte delle istituzioni formativo-scolastiche coinvolte;
- azioni di sistema e, in particolare, di formazione comune dei formatori;
- la sperimentazione di nuove modalità di alternanza scuola lavoro;
- iniziative per l'apprendimento permanente degli adulti.

In definitiva, i Distretti hanno conferito completezza alla fase di sperimentazione dei Poli formativi per l'Istruzione e la formazione tecnica superiore (IFTS), consentendo il raggiungimento di una serie di risultati significativi:

1. il consolidamento dell'esperienza di coinvolgimento istituzionale e delle competenze acquisite dai singoli soggetti costitutivi dei Poli;
2. una maggiore visibilità, stabilità e qualità dell'offerta formativa, superando precarietà e frammentazione;
3. l'accumulazione e la capitalizzazione delle conoscenze e delle esperienze;
4. il raccordo con il mercato del lavoro.

Nel 2008 la Regione del Veneto ha inteso rafforzare il ruolo dei Distretti Formativi quali strumenti basilari per un'attenta lettura dei bisogni di professionalità espressi dai Distretti Produttivi.

Con un bando cofinanziato dal FSE[20] si è voluto realizzare un intervento di sostegno ai settori/comparti economici di riferimento dei Distretti Produttivi del Veneto con particolare riguardo alle filiere di riferimento dei Poli e dei Distretti Formativi, attivando e coinvolgendo in maniera attiva le reti di partenariato.

Si è inteso in tal modo contribuire alle politiche di Sviluppo Locale per favorire il potenziamento di una società avanzata basata sulla conoscenza, con uno sviluppo economico sostenibile, nuove opportunità professionali e una maggiore coesione sociale.

Ne sono scaturiti 72 percorsi di formazione rivolti a giovani non occupati, con la natura di azioni pilota innovative dirette ad anticipare i fabbisogni di professionalità collegati all'evoluzione tecnica e tecnologica e dunque a colmare il gap tra domanda ed offerta di lavoro che si determina in presenza di processi di innovazione e riorganizzazione aziendale.

Le ambiziose prospettive di potenziamento dell'esperienza a rete fondano la loro fattibilità nella sfida di rendere comuni i principi e i criteri cui ispirare le azioni di progettazione e realizzazione di azioni formative oltre che di patrimonializzazione e trasferimento dei risultati, al fine di omogeneizzare i processi e le metodologie utilizzate.

In tale ottica il fattore determinante, ma anche il collante della rete, risiederà nella capacità dei partners di socializzare le informazioni relative alle attività di ricerca sulle tematiche formative, di definire e condividere *best practices* cui orientare la progettazione, di ottimizzare e trasmettere le capacità di analisi dei fabbisogni formativi.

Ulteriori accorgimenti appaiono altrettanto importanti per sostenere un reale processo di potenziamento delle reti di partenariato.

Il primo poggia sulla necessità di ampliare i settori di riferimento delle figure nazionali alla luce dei processi di trasformazione delle filiere produttive, rivedendo nel contempo le competenze di base e trasversali e la loro correlazione con i settori.

---

[20] DGR n. 1890 dell'08/07/2008

A questo proposito, la Regione del Veneto, con i più recenti bandi, ha esplicitamente chiesto alle strutture proponenti un impegno progettuale più mirato ed efficace, declinando competenze, abilità e conoscenze delle figure secondo il modello EQF dei *learning outcomes* (risultati di apprendimento) e strutturando i percorsi in moduli e unità capitalizzabili (UC)[21] intese come insieme di competenze, abilità e conoscenze autonomamente significativo, riconoscibile dal mondo del lavoro come componente di specifiche professionalità e identificabile quale risultato atteso del percorso formativo.

L'obiettivo dichiarato, oltre che rendere più aderenti ai fabbisogni i contenuti dei percorsi, è quello di rendere spendibile la certificazione di competenze, abilità e conoscenze sul piano europeo e internazionale.

IV.1.5 Terza Area: percorsi integrati

La L. 845/78 «Legge quadro in materia di formazione professionale» e la L.R. n. 10/1990 «Ordinamento del sistema di formazione professionale e organizzazione delle politiche regionali del lavoro» hanno previsto lo svolgimento di Percorsi integrati tra il sistema della formazione professionale e gli Istituti Professionali di Stato istituendo la così detta Terza Area.

Il 13 gennaio 1994 è stato sottoscritto uno specifico Protocollo d'Intesa tra il Ministero della Pubblica Istruzione e la Regione del Veneto, in base al quale l'attuale M.I.U.R. e la Regione del Veneto si sono impegnati a progettare e a realizzare congiuntamente attività integrate per la realizzazione di percorsi formativi biennali post-qualifica.

La Giunta regionale con propri successivi provvedimenti ha approvato i curricula formativi dei percorsi sperimentali concernenti le figure professionali progettate ed individuate congiuntamente, nell'ambito di specifici comparti economico-produttivi.

---

[21] Guida metodologica alla progettazione per UFC nella formazione integrata superiore a cura della Direzione Generale per il postesecondario del MIUR e dell'Area Metodologie per la formazione di ISFOL.

Nell'anno 2003 è stato effettuato un lavoro di revisione[22] delle suddette figure professionali, attraverso un confronto con gli Istituti Professionali di Stato e l'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto, al fine di rendere più rispondenti i percorsi alle esigenze del mercato del lavoro.
I corsi di Terza Area, così come ridefiniti, hanno una durata pari a 600 ore suddivise in 360 ore di didattica e 240 di stage da svolgersi nel quarto e quinto anno. Per i corsi serali per studenti-lavoratori è prevista una riduzione del monte ore fino ad un massimo del 50%, fermo restando il limite minimo di 300 ore complessive (150 per modulo) di attività teorica nel biennio. Nella tabella 4 sono riportati i corsi attuati a partire dal biennio 2005/2006 distinti per comparto.

[22] I risultati di questa revisione sono stati sottoposti al Nucleo di Esperti, di cui al comma 5, art. 4 del Protocollo d'Intesa Interistituzionale per l'attuazione dell'obbligo formativo, sottoscritto in data 17/07/2001. Con deliberazione n. 2141 dell'11/07/2003 la Giunta regionale ha approvato le figure professionali validate dal succitato Nucleo di Esperti. Tra le figure approvate rientra la figura dell'Operatore Socio-Sanitario (così detti OSS), definita con l'accordo del 22 febbraio 2001 tra il Ministero della Sanità, il Ministero della Solidarietà Sociale, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e istituita dalla Regione del Veneto, con L.R. n. 20 del 16/08/2001, unitamente ai contesti operativi, alle attività e alle competenze che la caratterizzano

Tabella 4. Corsi terza area distribuiti per comparto

Comparto	N° corsi			
	Biennio 2005-2007	Biennio 2006-2008	Biennio 2007-2009	Biennio 2008-2010 (anno 2008-2009)
Economico-aziendale	52	52	48	52
Servizi sociali	22	23	28	28
Turistico	26	27	31	26
Alberghiero-ristorazione	63	76	79	84
Grafico Pubblicitario	24	24	24	26
Meccanico	34	31	31	27
Termico	19	20	21	23
Elettrico-elettronico	54	54	49	47
Chimico-biologico	9	11	10	11
Agricoltura	32	33	35	37
Abbigliamento e moda	14	17	14	14
Pesca	1	1	1	1
Orafo	2	2	2	0
Atipico	2	2	2	2
Trasversale	2	3	0	1
	356	**376**	**375**	**379**

IV.1.6 La formazione professionale triennale: risposte al territorio

Nella nostra Regione la Formazione ha saputo coniugare la specificità locale con la sfida degli scenari socio-economici in continua trasformazione con caratteristiche e connotazioni sempre più globali
Nell'ambito delle politiche della Formazione e del Lavoro - che l'art. 117 della Costituzione assegna alla potestà legislativa delle Regioni - i percorsi formativi promossi dalla Regione del Veneto e avviati a seguito del protocollo siglato tra Regione del Veneto e MIUR dell'ottobre 2002, hanno assunto un'importanza strategica. Ciò è particolarmente evidente se si considerano gli investimenti dedicati che dal 2004 al 2009 sono aumentati in maniera costante: dagli oltre 60 milioni di euro del 2004 sino ai quasi 90 del 2009/2010. L'assegnazione di tali risorse pubbliche agli organismi accreditati presso la Regione del Veneto nell'ambito dell'obbligo formativo, ha garantito l'accesso gratuito al canale della formazione professionale, non solo per l'assolvimento dell'obbligo d'istruzione – come previsto dal D. Lgs. n. 76/2005 – ma anche fino alla acquisizione della qualifica professionale.

Dall'analisi dei dati sullo sviluppo dell'offerta di formazione iniziale programmata nella Regione del Veneto negli ultimi 6 anni, e in particolare dal raffronto con i dati riferiti al piano 2004/2005, annualità precedente la piena messa a regime dei percorsi triennali, emerge l'impatto che l'attuazione della riforma dei cicli[23] ha determinato nella programmazione regionale, sia sotto il profilo finanziario che delle politiche dell'istruzione.

Dal punto di vista finanziario la piena adesione a un modello di percorsi triennali attuati integralmente presso Organismi formativi accreditati, ha comportato un crescente investimento (quasi venti milioni di euro di differenza tra il piano 2004/2005 e 2005/2006) rispetto al trend registrato

[23] Dai percorsi biennali ai percorsi triennali della fp più riconoscimento dell'assolvimento dell'obbligo formativo.

nel periodo di programmazione dei corsi biennali per l'assolvimento dell'obbligo formativo.

Tale fattore ha richiesto un'attenta operazione di razionalizzazione del piano complessivo, messa in atto fin dall'a.f. 2006/2007, dove grazie ad una revisione radicale delle modalità di finanziamento è stato possibile assicurare l'aumento dell'offerta formativa in termini sia di corsi approvati sia di allievi coinvolti, pur conservando lo stanziamento finanziario dell'anno precedente.

Tabella 5. Corsi attivati dalla Regione del Veneto a partire dall'a.f. 2004/05

Dati	Anno formativo 2004/2005	Anno formativo 2005/2006	Anno formativo 2006/2007	Anno formativo 2007/2008	Anno formativo 2008/2009	Corsi approvati per l'anno formativo 2009/2010
numero corsi attivati	662	791	852	870	890	920
numero allievi	11.462	13.688	15.123	15.493	15.568	16.654
costo totale	61.423.409	80.605.592	80.459.336	81.571.983	84.217.053	87.371.597

Analizzando i dati sotto il profilo dell'incidenza sociale nelle politiche dell'istruzione si può vedere come ci sia stata una crescita costante sia nel numero di interventi attuati sia nel numero di iscritti. (Il dato deve essere letto tenendo conto di come a partire dall'anno formativo 2005/2006 i percorsi non abbiano avuto più carattere biennale bensì esclusivamente triennale. Il finanziamento a partire dal 2005/2006 si riferisce pertanto ad attività a carattere triennale.)

Tabella 6. Piano Formazione Iniziale a.f. 2009/10

Piano formazione iniziale 2009/10								
COMPARTO	Primi anni		Secondi anni		Terzi anni		Totali	
	N° Interventi	N° Allievi	N° Interventi	N° Allievi	N° Interventi	N° Allievi	N° Interventi	N° Allievi
agricoltura e ambiente	6	71	6	75	5	61	17	207
alimentazione ristorazione	47	917	38	661	33	521	118	2.099
turistico	2	36	5	83	3	48	10	167
servizi del benessere	56	1.209	56	1.226	56	1.107	168	3.542
commercio e servizi	37	677	37	665	38	659	112	2.001
abbigliamento e moda	2	42	3	44	4	65	9	151
legno	8	80	5	58	7	81	20	219
edilizia	7	90	7	104	7	87	21	281
artigianato artistico	3	28	1	12	3	23	7	63
meccanico	79	1.526	76	1.375	73	1.238	228	4.139
elettrico ed elettronico	37	707	40	717	38	659	115	2.083
informatica e microelettronica	10	181	9	163	9	149	28	493
grafico e comunicazione multimediale	18	348	18	359	17	312	53	1.019
misti (qualifiche differenziate su comparti diversi)	5	64	5	70	4	56	14	190
	317	**5.976**	**306**	**5.612**	**297**	**5.066**	**920**	**16.654**

.

L'incidenza della scelta programmatoria in esame è valutabile non solo in termini quantitativi, ma anche in termini qualitativi. Un'idea della ricchezza dell'offerta formativa nella formazione professionale in Veneto si ha considerando il numero degli interventi per ciascuno dei comparti così come illustrato dalla tabella qui sopra.

In particolare la specifica valenza acquisita dalla formazione iniziale nell'ambito del sistema di istruzione e formazione in seguito all'introduzione prima dell'obbligo formativo e poi del diritto dovere

all'istruzione formazione ha favorito il rafforzamento e il consolidamento della collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale, con cui sono state definite procedure di iscrizione al secondo ciclo, modalità di passaggi tra sistemi e azioni congiunte per prevenire e contrastare la dispersione scolastica. Secondo i dati 2008/2009 il fenomeno dei passaggi tra istruzione e formazione assumono una certa rilevanza: risultano infatto 837 passaggi da Formazione Professionale a Istruzione, e 2.012 da Istruzione a Formazione Professionale. La percentuale più elevata di tali passaggi si registra nel primo anno di corso. Qui di seguito le percentuali dei passaggi da Istruzione a Formazione sul totale degli iscritti.

Tabella 7. Passaggi tra sistemi a.f. 2008/09

1			2			3		
passaggi	iscritti	%	passaggi	iscritti	%	passaggi	iscritti	%
1140	46658	*2,4*	696	54122	*1,3*	173	56114	*0,3*

Sempre in tema di prevenzione alla dispersione con l'ultima programmazione 2009-2010 è stata potenziata l'interazione con l'Anagrafe regionale dell'obbligo formativo, assicurando anche per il sistema della formazione professionale meccanismi di registrazione delle scelte effettuate dopo la terza media analoghe a quelle in uso nel sistema dell'istruzione per le iscrizioni alle scuole superiori: ciò favorisce un fattivo scambio di informazioni tra Centri di Formazione e Istituti Secondari di I° grado e costituisce un importante snodo per vigilare sull'assolvimento dell'obbligo di istruzione e per prevenire eventuali inadempienze.

Sotto il profilo contenutistico l'adozione degli accordi in conferenza unificata sugli standard tecnico professionali ha favorito e rafforzato una tendenza, già in atto, alla omogeneizzazione e razionalizzazione dell'offerta di qualifiche professionali che in seguito agli accordi del 5.10.2006 e del 5.2.2009 devono obbligatoriamente richiamarsi alle figure a banda larga riconosciute a livello nazionale.
Inoltre l'enucleazione delle figure per standard di competenza ha favorito e diffuso tra gli organismi formativi lo sviluppo di modalità di progettazione

dei percorsi didattici più in linea con i modelli richiesti dal quadro europeo delle qualifiche.
Nell'esperienza veneta, la formazione ha quindi contribuito e tuttora contribuisce in maniera insostituibile a coprire il fabbisogno di professionalità delle imprese che, insieme a profili di alto livello, necessitano certamente di figure di medio livello con un taglio operativo e specialistico. Gli esiti occupazionali dimostrano inequivocabilmente l'efficacia delle scelte operate dalla Regione del Veneto in tal senso, ove si consideri che oltre l'80% dei qualificati è stato avviato al lavoro e circa il 13% ha interiorizzato gli stimoli necessari per continuare gli studi nel sistema dell'istruzione.

Proprio questo è il secondo aspetto che determina la validità e l'efficacia della formazione nell'ambito delle politiche contro la dispersione scolastica. Nell'era del mercato globale risulta ormai necessario elevare le competenze per entrare nel mercato del lavoro e la Formazione svolge un ruolo insostituibile.

Ancorché a livello nazionale talvolta la formazione professionale venga vista dal mondo scolastico e dall'impresa con una sorta di diffidenza, il sistema educativo e formativo regionale veneto vede un tratto tipico e consolidato nella stretta collaborazione tra sistema della formazione professionale, sistema scolastico e mondo del lavoro. Le caratteristiche principali della Formazione Professionale in Veneto si possono considerare infatti le seguenti:

1. la coerenza tra le qualifiche formate nei diversi percorsi e le esigenze del territorio, testimoniata dall'elevato livello di inserimenti lavorativi coerenti degli allievi qualificati;
2. le metodologie adottate all'interno dei percorsi che privilegiano lo sviluppo negli studenti di competenze trasversali oltre che professionali;
3. il confronto sistematico, attraverso la diffusione dei tirocini degli studenti, con il tessuto produttivo del territorio.

La sperimentazione di percorsi formativi triennali (a partire dal 2002) e la programmazione di progetti in alternanza scuola lavoro[24], sono stati avviati avendo sempre presente la stretta relazione fra esiti del sistema formativo e bisogni della realtà economica e sociale. Sarebbe infatti impensabile e incoerente con il modello veneto un sistema di istruzione e di formazione professionale scollegato dal territorio, dalla società e dal mondo del lavoro. Tale impostazione ha comportato per gli Organismi di formazione una politica di adeguamento delle professionalità coinvolte nell'insegnamento, l'innovazione dei propri modelli organizzativi, lo sviluppo delle risorse tecnologiche e strutturali.

Va evidenziato inoltre il ruolo educativo che la Regione ha riconosciuto e affidato al complesso degli Organismi di formazione, cui è stata affidata la titolarietà del percorso formativo scelto dagli allievi. È questa una opzione strategica frutto non solo di una ponderata analisi di quanto gli Organismi di formazione hanno rappresentato per il Veneto ma del valore di sussidiarietà che hanno esercitato ed esercitano all'interno del sistema formativo allargato traducendo le esigenze socio-economiche e coniugandole con il contesto culturale del nostro territorio.

Dalla tabella 8 sotta riportata emerge chiaramente come sia diffusa nel territorio, seppur correlata alla dimensione dello stesso ed alla consistenza demografica, l'articolazione degli Organismi vocati all'attività formativa ed alcuni di questi hanno fatto e sono parte della storia della Formazione nella nostra Regione.

Tabella 8. Centri accreditati per l'Obbligo Formativo a.f. 2009/10

Province	Belluno	Padova	Rovigo	Treviso	Venezia	Verona	Vicenza	Totale
Sedi operative accreditate per l'Obbligo Formativo	6	19	3	18	18	29	16	**109**

[24] Si veda Cap. IV par 1.1.

IV.1.7 Apprendistato in diritto-dovere:

Il contratto di apprendistato è un contratto a contenuto formativo (definito per questo a *causa mista*) poiché prevede che l'apprendista effettui parallelamente all'attività lavorativa anche attività di formazione professionale. È disciplinato dal Decreto Legislativo n. 276 del 10 settembre 2003 (artt. 47-53), integrato e modificato dalla L.133/2008.
La normativa nazionale articola il contratto di apprendistato in tre tipologie:

- Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione;
- Apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico professionale;
- Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Per le tre tipologie valgono alcune disposizioni comuni. Le principali fra queste prevedono che:

- il contratto di apprendistato possa essere utilizzato in tutti i settori di attività;
- il numero complessivo di apprendisti assunti da un datore di lavoro non possa superare il 100% delle maestranze specializzate e qualificate presenti in azienda; ove non ne abbia alle proprie dipendenze, ovvero ne abbia meno di tre, può tuttavia assumerne tre;
- il contratto sia in forma scritta con l'indicazione della prestazione oggetto del contratto e della qualifica da acquisire;
- debba essere predisposto un progetto formativo individuale per il solo apprendistato professionalizzante;
- l'assunzione venga comunicata al Centro per l'impiego competente entro il giorno precedente all'instaurazione del rapporto di lavoro;
- la categoria di inquadramento dell'apprendista non possa essere inferiore per più di due livelli, alla categoria spettante ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedano qualificazioni corrispondenti a quelle al cui conseguimento è finalizzato il contratto.

- in corso di rapporto, il datore di lavoro non possa recedere dal contratto in assenza di giusta causa o di giustificato motivo; terminato invece il periodo di apprendistato, previo preavviso ex art. 2118 c.c., il datore possa recedere liberamente.

Gli aspetti formativi del contratto di apprendistato sono disciplinati generalmente dalle Leggi regionali. In Veneto l'apprendistato trova recente regolamentazione attraverso la L.R. n. 3 del 13 marzo del 2009 «Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro» (artt. 44 – 46). Il diritto-dovere di Istruzione e Formazione di cui alla legge 53/2003, può essere assolto all'interno del percorso di apprendistato.
Con l'accordo del 2 marzo 2000 tra Governo, Regioni, Comuni e Comunità montane in materia di obbligo di frequenza delle attività formative in attuazione dell'articolo 68 della legge 144/1999 e successivamente con il DPR 257/2000, per i giovani che assolvono l'obbligo formativo nell'apprendistato sono stati previsti moduli sul rafforzamento e il recupero delle competenze di base e trasversali di almeno 120 ore aggiuntive a quelle previste dall'articolo 16 della legge 196/1997.

Al fine di ottenere una migliore e tempestiva situazione dei dati relativi agli apprendisti e ai tutor aziendali, la Regione del Veneto ha previsto che tutte le modalità di inoltro delle comunicazioni obbligatorie per gli apprendisti siano effettuate esclusivamente per via telematica a partire dal 4 aprile 2005.
L'attuale modello veneto prevede che, all'atto dell'assunzione, sia compilato un Piano formativo individuale che definisce gli obiettivi formativi per il periodo di apprendistato e indica, limitatamente alla prima annualità, la pre-scelta del percorso formativo effettuata dall'azienda e dall'apprendista. Successivamente all'assunzione, le Province emanano alla fine di ciascun mese, le graduatorie degli apprendisti da avviare alle attività di formazione.
Per gli apprendisti selezionati in graduatoria, il Piano redatto al momento dell'assunzione è integrato, prima dell'avvio della formazione, da un Piano formativo individuale di dettaglio.

Il sistema formativo regionale mira in prospettiva a perseguire sempre più efficacemente un duplice obiettivo: permettere una maggiore personalizzazione dei percorsi formativi ed un collegamento più stretto al contesto delle imprese di appartenenza consentendo al soggetto di acquisire competenze certificabili e riconoscibili, anche in funzione di finalità che vanno al di là di un uso strettamente interno all'impresa.
A tal fine, l'offerta formativa regionale dovrà portare all'acquisizione di quelle competenze che costituiscono da un lato, requisito di occupazione all'interno delle specifiche imprese e dall'altro, requisito di occupabilità rispetto ad un settore di riferimento in modo da favorire la mobilità orizzontale nonché verticale all'interno dello stesso.

Ogni apprendista attualmente ha a disposizione due voucher:

- uno per l'accompagnamento, spendibile presso i soggetti attuatori;
- uno formativo, composto da più buoni (uno per ogni singolo modulo), spendibile presso i soggetti attuatori per la frequenza delle attività formative.

Per la certificazione dei risultati dei percorsi di formazione esterna sono previsti due strumenti:

- una dichiarazione di percorso formativo, rilasciata dal soggetto attuatore, sulla quale la Provincia attesterà l'assolvimento dell'obbligo di frequenza delle attività di formazione esterna dopo la verifica del numero di ore effettivamente frequentate;
- il rilascio, da parte della Provincia competente, del Libretto formativo del cittadino previsto dal DLGS 276/2003, per la registrazione delle competenze acquisite durante i percorsi di formazione in apprendistato.

Le competenze di base acquisite nei moduli aggiuntivi sono accertate alla fine del percorso di apprendistato, sulla base di quanto dispone l'articolo 4 del DM del 16 maggio 2001. Tali accertamenti avvengono attraverso prove di verifica valide a livello nazionale che prendono come riferimento generale indicatori di livello di scale internazionali per le tre aree: linguistica, matematica, informatica.

Oltre alle aree di competenza indicate, almeno 8 ore annue sono dedicate all'orientamento professionale e ad elementi di cittadinanza attiva. L'attuazione del diritto-dovere all'Istruzione e Formazione nell'apprendistato tiene conto dei livelli essenziali di prestazione, di cui all'articolo 2 della legge 53/2003, definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117 della Costituzione.

Nella Regione del Veneto, nel biennio 2007-2008 mediamente sono stati attivati circa 75.000 contratti di apprendistato all'anno e rappresentano circa il 10% delle assunzioni totali nel territorio regionale.
Il numero di apprendisti assunti al 31.10.2007, numero calcolato sulla base delle comunicazioni obbligatorie inviate dal 4.5.2005, è di circa 73.000 apprendisti, di cui l'8,1% Apprendistato in diritto e dovere.

La nuova legge regionale del Veneto n. 3/2009 prevede, all'art. 44, con riferimento all'apprendistato in diritto-dovere, che la Giunta regionale definisca, d'intesa con il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, acquisito il parere delle parti sociali rappresentate nella commissione regionale per la concertazione, i profili formativi del contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione.

Entro l'anno 2010, La Regione del Veneto intende avviare iniziative per l'adeguamento del proprio sistema formativo alle recenti normative regionali e nazionali. Tale allineamento, con riferimento in modo particolare all'apprendistato in diritto-dovere, dovrà necessariamente strutturare attività formative che, da un lato rispondano alla disposizione di cui al DM 257/2000 che prevede un modulo aggiuntivo di 120 ore annue, e dall'altro tengano altresì conto del venir meno della durata minima biennale del contratto di apprendistato disposto con l'art. 23, c. 1, del DL. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008.

CONCLUSIONI

1 Famiglia, scuola, comunità: una triangolazione necessaria

L'analisi del sistema educativo di istruzione e formazione del Veneto può procedere in tre direzioni. Le prime due vengono sviluppate in forme differenti nei contributi precedenti di questo volume, la terza viene intrapresa a guisa di sintesi e riflessione sui suoi contenuti.
La prima direzione di analisi è quella dello "studio di caso". Lo scopo e lo spettro della ricerca teorica ed empirica sono limitati alla singola realtà che si è scelto di approfondire. Nelle scienze sociali, gli *one-case studies* vengono prediletti quando si vuole approfondire la connotazione del caso rispetto alla sua denotazione, ovvero la possibilità di andare a fondo nello studio delle variabili e degli indicatori dei fenomeni che si intende indagare, recuperando nella profondità ed esaustività delle informazioni ciò che si perde nella generalizzabilità dei risultati ottenuti[1].
La seconda direzione è quella di un approccio in parte anche di taglio comparato, in cui il confronto avviene tra differenti sistemi (per ciò che ci interessa, regionali[2]), presi a unità di base dell'analisi. Il quadro di riferimento più ampio offerto dall'analisi permette di mettere in luce, nel nostro caso, i fattori del modello Veneto che pongono il sistema scolastico e formativo regionale in una posizione di eccellenza, secondo i parametri di comparazione regionale italiani ma anche secondo gli standard europei. È la natura di alcuni dei contributi contenuti in questo volume. E in questa chiave, i dati generali sul sistema educativo del Veneto risaltano nitidamente nella loro positività, soprattutto per quanto riguarda il rispetto degli standard tecnici di rendimento (più che gli standard sociali): il tasso di

---

[1] Cfr. Raffaele De Mucci, Ester Dini, *Modelli di analisi empirica della politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2000.
[2] Cfr. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca* sociale, *cit*. Su questo approccio, relativo al campo delle politiche sociali, cfr. Luca Pesenti, *Politiche sociali e suddidiarietà*, Edizioni Lavoro, Roma, 2008. Cfr. anche John J. Rodger, *Il nuovo welfare societario*, Erickson, Gardolo, 2004.

dispersione scolastica è pressoché in linea con gli obiettivi di Lisbona; i risultati dell'indagine OCSE Pisa risultano più che soddisfacenti; è mediamente buona la situazione edilizia degli edifici scolatici; grande l'apertura alle innovazioni e alle sperimentazioni (curricoli della scuola secondaria di 2° grado, alternanza scuola-lavoro[3]); sostenuto il rapporto con il mondo del lavoro; significativa l'incidenza dell'istruzione degli adulti; decisamente all'avanguardia l'integrazione tra sistema nazionale e sistema regionale in tema di istruzione e formazione professionale.

Il campo delle politiche pubbliche è un'arena dinamica in cui ogni risultato viene ottenuto per essere superato in un quadro di continuo miglioramento incrementale del rendimento di *policy*[4], e in cui ciascun indicatore di qualità è punto di partenza e mai punto di arrivo, per cui non è – per così dire – un eccesso di perfezionismo ciò che induce a prendere in considerazione, tra le molte luci, anche le ombre che pure si nascondono dietro un quadro generale più che positivo. Alcune considerazioni su aspetti specifici ricorreranno nel testo, ma può essere anticipato che una parte di spiegazione relativa dei ritardi e delle inefficienze nel rendimento del sistema educativo di istruzione e formazione veneto va imputata all'erosione – altri parlerebbero di rimodulazione - del tradizionale sistema di subculture (sociali e politiche) che hanno garantito la coesione comunitaria e il senso civico del Veneto per lunghi decenni[5].

---

[3] Su questo punto cfr. anche Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro bianco sul futuro del modello sociale*, Roma, 2009.

[4] Cfr. Gianna Regonini, *Capire le politiche pubblica*, Mulino, Bologna, 2001. Questo approccio, a cui fa capo una viene definito di "incrementalismo sconnesso" i processi decisionali e di produzione di politiche pubbliche non avvengono seguendo un metodo iper-razionale ma per tentativi, attraverso accordi e scambi, "crescendo" su decisioni già prese, revisionandole o modificandole. L'esito dei processi decisionali non dipende da nessuna razionalità ma da rapporti di forza, relazioni di scambio e processi di apprendimento: Charles Lindblom, "The Science of Muddling Trough", in «Public Administration Review», 19, 1959, pp. 235-264.

[5] Cfr. ad es. Ilvo Diamanti, *Bianco, rosso, verde, azzurro… e tricolore. Mappe dell'Italia politica*, Mulino, Bologna, 2009. Si può supporre che l'evidente contraddizione tra l'eccellenza esibita in alcune dimensioni strutturali e il fenomeno dell'abbandono e dispersione scolastica, rilevati nel rapporto, afferiscano al divenire della società veneta, in cui convivono – o galleggiano – elementi di "comunità competitiva" (la definizione è di Carlo Pelanda), ove la coesione comunitaria è il presupposto dello sviluppo sociale ed economico, ed elementi anomici che si riflettono nell'abbandono scolastico come conseguenza di una scelta precoce a favore del mondo del lavoro. Talché il Veneto diventa una regione ove si fa più forte il conflitto sotterraneo, nelle nuove generazioni, tra chi va

E qui arriviamo al terzo approccio, scelto in questo contributo, che ha un taglio maggiormente teorico: si situa cioè in una fase di analisi preliminare, nel momento precedente la riflessione sui dati empirici. Il tema è semplice e contemporaneamente complesso nella sua delineazione: quali sono i rapporti che possono connettere virtuosamente, anche nelle società che qui - per comodità - definiamo postmoderne[6], la famiglia, la (o meglio le) comunità e il sistema educativo di formazione e istruzione[7].

1.1 La cittadinanza attiva dello studente

La cittadinanza attiva, come viene spesso definita, può essere scomposta in due dimensioni che vengono sviluppate entrambe nel contesto scolastico: la cittadinanza come diritto di accesso a una vita dignitosa e come partecipazione alla vita pubblica. Sotto il primo profilo, è da tempo che le istituzioni europee e nazionali pongono l'accento sull'implementazione del triangolo della conoscenza (ricerca-innovazione-istruzione) quale fattore indispensabile per il pieno godimento del diritto di cittadinanza[8]. Questo obiettivo, che ci guida dal piano del mero bisogno individuale a quello delle azioni collettive in vista di fini generali, fa emergere il secondo e più

---

presto al lavoro e chi sceglie l'università. I primi si immergono nella perifericità pubblica, rinunciando al "percorso lungo" di istruzione ma accorciando quello dell'adolescenza e raggiungendo prima l'indipendenza economica, forti della convinzione – radicata nella maggioranza degli italiani, giovani compresi – che la laurea non sia necessaria per accedere a un'attività lavorativa ben retribuita. Chi segue l'università, invece, si assicurando una visibilità pubblica e una preparazione culturale maggiori ma pospone la propria autonomizzazione dal nucleo familiare in termini di responsabilità e indipendenza economica (l'eternizzazione della condizione giovanile). Questo si riproduce anche nelle dinamiche di scelta elettorale: il primo tipo di giovane (chiamiamolo il "lavoratore precoce") tende a votare a destra, il secondo (chiamiamolo "l'eterno studente") a sinistra. Cfr. Ilvo Diamanti, "I giovani invisibili tentati dalla destra", in «Repubblica», 23/3/2008.

[6] Consapevoli dei rischi di slittamento semantico a cui è sottoposto il termine "postmoderno" (cfr.).

[7] Ovviamente facciamo propria la partizione tra "pubblico" e "statale", ove l'ambito statale è ricompreso nel perimetro più ampio di una sfera pubblica in cui agisce una molteplicità di attori collettivi, con organizzazione formale o informale, portatori di interessi settoriali o generali, di matrice laica o religiosa, accomunati dalla natura volontaria della loro azione in vista del bene comune.

[8] Lo si spiega anche in questo rapporto quando si nota «il ruolo chiave» dell'istruzione e della formazione nella capacità di rispondere ai bisogni personali di ciascuno e, contemporaneamente, di sostenere l'occupabilità, la competitività, la coesione sociale e l'equità.

tradizionale profilo della cittadinanza come partecipazione alla *res publica.* Qui si affacciano termini e concetti ben noti al dibattito contemporaneo come *capitale sociale*, *virtù civiche* e *religione civile*[9], colti nella relazione particolare che istituiscono con l'universo scolastico. L'esistenza di «una domanda politica di costruzione del capitale sociale»[10] deve essere affrontata, prima di ogni altra cosa, nel sistema scolastico di istruzione e formazione: «La scuola è il raccordo imprescindibile per una politica di questo genere, la leva su cui operare per aumentare le esangui scorte di capitale sociale di cui è dotata la nostra democrazia»[11], per favorire a sua volta la produzione di valori civici, il sigillo delle buona cittadinanza[12]. Se nella postmodernità «la cittadinanza diventa la dimensione politica di relazioni sociali che perseguono beni comuni i quali rappresentano concrete mediazioni tra universale e particolare»[13], va da sé che un'adeguata dotazione di capitale sociale è il contesto privilegiato per lo sviluppo di solide virtù civiche, e in questa dimensione la scuola, i processi educativi e formativi associati alla partecipazione studentesca e all'educazione collaborativa, riscoprono il loro ruolo di *booster* delle virtù civiche e della responsabilità civile.

1.2 La scuola tra socializzazione pedagogica e socializzazione sussidiaria

Il rapporto degli italiani con la scuola è ambiguo. L'evocazione, spesso densa di nostalgismo, di un passato glorioso del mondo dell'istruzione (soprattutto quella primaria) viene seguito, di solito, dalle osservazioni sullo scadimento qualitativo dell'offerta di istruzione e formazione erogata ai giovani di oggi. Questa divaricazione tra passato e presente, molte volte, esagera i termini della frattura e tende a esplodere i problemi di oggi nella

---

[9] Cfr., per contributi recenti, Robert D. Putnam (a cura di), *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capitale in Contemporary Society*, Oxford University Press, Oxford, 2002; Robert Bellah, *La religione civile in Italia e in America*, Armando, Roma, 2009. Non è questa la sede per affrontare le differenze tra questi concetti, e le eventuali incongruenze che derivano dalla loro connessione.
[10] Roberto Cartocci, *Diventare grandi in tempi di cinismo*, Mulino, Bologna, 2002, p. 233.
[11] Roberto Cartocci, ibid.
[12] Loredana Sciolla, Marina D'Agati, Barbara Loera, *La cittadinanza a scuola. Fiducia, impegno politico e valori civici*, Milano, Rosenberg&Sellier, 2006.
[13] Pierpaolo Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 35.

scuola, assolutizzandoli. Si mettono in discussione i modelli di insegnamento, la professionalità dei docenti o la loro eccessiva sindacalizzazione, l'organizzazione complessiva del sistema scolastico, la discrasia tra attese ed esiti delle politiche pubbliche scolastiche, la continua decrescita della capacità della scuola di essere un vettore di socializzazione (e di ordine sociale) accanto alle identità comunitarie e familiari.
Sempre più spesso gli specialisti e i mezzi di informazione parlano di una vera e propria emergenza educativa[14] che allarma le istituzioni e mette a rischio la missione del sistema scolastico, in primo luogo colpendo gli insegnanti nella loro autorevolezza di educatori e responsabili della trasmissione del sapere e della formazione della personalità dello studente[15]. L'universo scolastico, per questa ragione, sale sempre più spesso alla ribalta come infausto palcoscenico dei cosiddetti fenomeni di bullismo[16], risaltando in questa prospettiva una connessione negativa tra forme di vacuo ribellismo generazionale, fratture nel dialogo familiare e intergenerazionale, episodi di anomia sociale e sradicamento comunitario[17].
Lasciando da parte queste dinamiche pur significative di degenerazione dei comportamenti, i due grandi temi della qualità dell'educazione e delle tensioni generazionali (che disegnano vere e proprie fratture di ordine culturale tra insegnanti e studenti, solo in parte risolte dalla moltiplicazione delle forme di partecipazione) segnalano ancora una volta la centralità della relazione tra istituzioni educative, appartenenze comunitarie e famiglie per una buona prassi della *paideia*.
Per la sua stessa natura, la scuola è un'istituzione – prima che un progetto educativo virtuoso, se intendiamo il sistema educativo come un sistema

---

[14] Il tema dell'emergenza educativa è stato sviluppato soprattutto in ambito cattolico. Cfr. Luigi Negri, *Emergenza educativa: che fare?*, …, Fede&Cultura, 2008; Luciano Verdone, *Emergenza educativa. In un mondo che cambia*, Paoline Editoriale Libri, Roma, 2009; …
[15] Anche in questo volume, non a caso, si sottolinea la necessità di sancire «alleanze con le altre agenzie educative, per rilanciare l'impegno di tutta la società nei confronti dell'"emergenza educativa"».
[16] La bibliografia sul bullismo è molto vasta. Sullo specifico caso veneto, cfr. Maria Giovanna Lazzarin, Elena Zambianchi (a cura di), *Pratiche didattiche per prevenire il bullismo a scuola*, Milano, Franco Angeli, 2004.
[17] E questo sarebbe sufficiente per sottolineare, se ce ne fosse bisogno, quanto sia forte la connessione tra l'universo scolastico e quello delle appartenenze comunitarie e familiari.

intenzionale di azione[18] – dove si coagulano interessi i più disparati, da quello degli studenti e dei loro genitori a veder garantito ai figli un'adeguata formazione, a quello degli insegnanti a una maggiore legittimazione di ruolo (definita declinante[19], eccezion fatta per i professori universitari, categoria che però esula dalla nostra analisi) e funzione sociale.

Nella scuola, proprio in ragione della combinazione di interessi che lì convergono, si scaricano tensioni accumulate in altri settori del sistema sociale (la società multietnica[20] e multiculturale, la mobilità sociale, la rappresentatività sindacale), poiché lì acquisiscono, vigore, visibilità e, si può dire, valenza generale. Secondo un recente giudizio, «l'ambito della scuola e dell'università è quello dove da circa mezzo secolo si manifestano con particolare virulenza tre aspetti critici della nostra vita collettiva: il potere sindacale, il timore sempre in agguato per l'ordine pubblico (comune a tutti i partiti e a tutti i governi), e infine la diffusione, nella scuola e fuori, di un senso comune culturalmente ostile alla dimensione del merito, del dovere, della disciplina, della selezione»[21].

In generale, però, il rapporto tra la scuola e l'opinione pubblica è meno denso di criticità di quanto siamo portati a pensare. Gli indici di fiducia mostrano che il sistema educativo continua a godere del sostegno della maggioranza degli italiani. Si delega alla scuola un'ampia porzione della funzione educativa, seppure la natura di questo rapporto sia più labile e meno scontato che in passato, rappresentando una delega a tempo e subordinata a un maggiore controllo da parte delle famiglie. Per questo, secondo il rapporto Demos, è piuttosto «il rapporto ambiguo tra scuola e società, tra le famiglie e il sistema educativo, tra i genitori e i professori» a

---

[18] P. Donati e I. Colozzi (a cura di), *Capitale sociale delle famiglie e processi di socializzazione. Un confronto tra scuole statali e di privato sociale*, Franco Angeli, Milano, 2006.

[19] *Gli italiani e la scuola*, rapporto settembre 2007 dell'V Osservatorio sul Capitale sociale degli italiani, p. 4.

[20] Il Veneto, ad esempio, è tra le Regioni maggiormente interessate al problema della convivenza multietnica all'intero delle classi e ai problemi di bilanciamento, in particolari contesti "di frontiera", tra la presenza di studenti italiani e stranieri.

[21] «Guai a chiunque dica che nell'istruzione il permissivismo va messo al bando, che ogni apprendimento esige anche sacrificio, che non tutti alla fine possono risultare capaci e meritevoli»: Ernesto Galli della Loggia, "Su quei banchi ci siamo tutti", «Corriere della Sera», 13/09/2009.

essere sotto scrutinio. Si potrebbe aggiungere: il rapporto tra la scuola e il sostrato comunitario in cui le scuole dovrebbe attecchire i loro pilastri.
Non è un caso che, riletta attraverso le lenti della sussidiarietà come leva di riforma delle politiche pubbliche anche nel sistema educativo, l'intera vicenda della scuola italiana, dall'Unificazione sino ai giorni nostri, si svolge lungo due dimensioni fondamentali: la dicotomia pubblico/privato e il rapporto con il territorio come fonte di approvvigionamento e legittimazione culturale. La soluzione dei nodi conflittuali insiti in queste due dimensioni è uno degli indicatori di successo delle *policy* contemporanee nel campo educativo.
Come scrive Bertagna, tradizionalmente «il nostro sistema scolastico non ha incorporato una tradizione di cultura sussidiaria»[22]. La missione storica di «fare gli italiani» impone allo Stato di realizzare l'unificazione politica, culturale e ideale/ideologica di un tessuto sociale frammentato negli usi, nei costumi, nella lingua, nei modelli culturali, nelle strutture sociali primarie, attraverso l'importazione del modello amministrativo del centralismo statale francese: contenuti, metodi, significati, modelli identici per tutti su tutto il territorio nazionale. È questa la fase che possiamo definire della *socializzazione pedagogica* dello studente: la creazione del cittadino italiano mediante la statizzazione di tutte le istituzioni di istruzione e formazione esistenti e fino ad allora espresse da enti non statali come la Chiesa, le congregazioni religiose, i comuni e le province, le associazioni di interessi o filantropiche, le famiglie. Questi enti vengono considerati portatori di interessi privati e non pubblici (ove il pubblico coincide con lo statale), e deprivati di qualsiasi ruolo riconosciuto dal potere statale.
A questa fase, propria dello Stato liberale risorgimentale, segue la sua radicalizzazione nell'esperimento di *socializzazione autoritaria* dello studente realizzato dal fascismo: la scuola viene quasi militarizzata in funzione della formazione del cittadino-milite, inquadrato anche nel momento educativo in organizzazioni di integrazione autoritaria che applicano, o si sforzano di farlo, l'idea hegeliana del rapporto inscindibile tra cittadino e Stato. Successivamente, il ritorno della democrazia, se garantisce il ritorno del pluralismo politico e sociale, e dunque della libertà

[22] Giuseppe Bertagna, "Scuola e sussidiarietà", in S. Belardinelli (a cura di), *Welfare community e sussidiarietà*, Egea, Milano, 2005, p. 136.

di insegnamento, non muta l'idea della preminenza dello Stato nel sistema educativo. È la fase della *socializzazione centralistica* dello studente, con l'obiettivo di formare il buon cittadino repubblicano, che accompagna lo sviluppo della scuola italiana fino agli anni Settanta del secolo scorso. Negli ultimi trentacinque anni, invece, con un percorso normativo reso più evidente a partire dagli anni Novanta, e con un «punto di non ritorno»[23] costituito dalla legge costituzionale 3/2001, l'Italia ha scelto di abbandonare almeno parzialmente la sua tradizione centralistica e statizzante «e di improntare sempre più esplicitamente la natura, la struttura e il funzionamento del sistema educativo nazionale di istruzione e formazione al paradigma sussidiario»[24]. Siamo, dunque, oggi, nella fase della *socializzazione sussidiaria* degli studenti[25].

Il territorio e le istituzioni pubbliche non statali ritornano come elementi centrali della *policy* scolastica. Salta, o si modifica, la dicotomia statale/privato: la destatalizzazione della sfera pubblica – attraverso processi di arretramento dello stato dal controllo sul sistema sociale e, a livello istituzionale, lo sviluppo di forme di sussidiarietà verticale e orizzontale - viene superata da due fattori. Il primo è verticale: la riaffermazione del territorio, del contesto locale e delle radici comunitarie come fattori di appartenenza dell'individuo oltre la semplice teoria del "radicamento primario". Il secondo è orizzontale: la ri-affermazione, come forma alternativa e complementare di partecipazione al bene comune (nel nostro caso, al sistema educativo come sistema intenzionale di azione) delle istituzioni scolastiche non statali[26] che svolgono il servizio pubblico di istruzione, a cui vengono riconosciuti margini crescenti di autonomia. Le istituzioni scolastiche agiscono come autonomie funzionali che gestiscono il servizio educativo di istruzione e formazione, strutturando una rete di relazioni, tessuta nelle appartenenze comunitarie e aperta al territorio e alle

---

[23] Giuseppe Bertagna, "Scuola e sussidiarietà", cit., p. 137.

[24] Ibid.

[25] Il problema, semmai, oggi, è quello di riscoprire ruolo e funzione della scuola nella nostra identità nazionale e nell'elaborazione continua della memoria storica unitaria italiana.

[26] Nel quadro della promozione del "privato sociale", inteso come l'insieme dei «sistemi di azione organizzati sulla base di motivazioni, regole, scopi e mezzi di solidarietà sociale, che godono del massimo di autonomia gestionale interna, e possono anche essere strutturati in forma di impresa, mentre sono pubblicamente rendicontabili verso il sistema politico-amministrativo nel quadro dei diritti di cittadinanza». Cfr. Pierpaolo Donati, *La cittadinanza societaria*, cit..

famiglie, tra loro e tutti gli altri enti e formazioni sociali impegnate nella funzione educativa di istruzione e formazione[27].

1.3 La scuola nel suo radicamento comunitario

La scuola, sia sul versante politico-amministrativo sia su quello propriamente pedagogico e civico, è l'arena di un processo di politica pubblica[28]. Affrontare tale questione in una chiave processuale, e per ciò stessa dinamica, significa avere bene a mente che ogni processo di politica pubblica è situato in un contesto determinato, in un proprio mondo vitale, non può cioè produrre gli effetti desiderati se non si prende in considerazione l'ambiente in cui una *policy* prende vita e si sviluppa. E nell'ambiente delle politiche pubbliche scolastiche e formative, il ruolo delle appartenenze comunitarie e familiari, invero più delle prime che delle seconde, fino alla "rivoluzione sussidiaria", è sempre stato considerato una sorta di "variabile interveniente" ma mai un prerequisito essenziale da inserire sia *ex ante*, nei progetti di riforma sia nelle valutazioni *ex post* sugli esiti delle politiche pubbliche scolastiche.
È invece realizzando una virtuosa triangolazione tra scuola, famiglia e comunità che qualsiasi *policy*[29] realizzata nel contesto educativo e formativo (ma anche informativo, data la funzione di in-formazione alla cittadinanza propria della scuola) trova il terreno per valutare la possibilità di un esito soddisfacente, in termini di produzione di capitale sociale,

---

[27] Cfr. il contributo di Luca Antonini in questo volume.
[28] Con questo termine intendiamo «lo svilupparsi nella dimensione spaziale e temporale di un insieme di azioni e intenzioni che implicano il manifestarsi di decisioni e non-decisioni e l'impatto di queste sulla società e sul sistema politico». Il processo è messo in atto e si svolge coinvolgendo, solitamente, attori istituzionali e non istituzionali: Giliberto Capano, "Processo di politica pubblica", in G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997, p. 343. Un programma di azione pubblica , invece – che può essere parte del processo, si compone di una pluralità di provvedimenti, promana da autorità pubbliche dotate di una peculiare legittimità; ha valore normativo.
[29] Intesa, nell'approccio politologico, come un insieme di linee di azione escogitate per far fronte a un problema collettivo. Nella medesima direzione va contestualizzato il tema della *valutazione* di una politica pubblica, e cioè il giudizio sulla capacità di tale politica di trasformare nella direzione voluta lo stato della situazione-problema: cfr. Bruno Dente e Giancarlo Vecchi, "La valutazione e il controllo strategico", in B. Dente e G. Vecchi (a cura di), *Valutare per governare*, Etas, Milano, 1999.

valorizzazione del legame con il territorio e realizzazione in chiave di sussidiarietà di una duplice scala: una scala discendente, che realizza una nuova distribuzione di competenze fondata sul principio del maggior legame possibile tra responsabilità e territorio, e una scala ascendente, che procede dai contesti territoriali in cui si radica la società civile, dove si diffondono le buone pratiche della cittadinanza plurale, alle istituzioni politiche.

Non a caso, anche la preferenza dei *policy maker* per il concetto di «sistema educativo di istruzione e formazione», nella definizione normativa dei progetti di riforma (ad esempio il d.lgs n. 59/04), preferito ai termini tradizionali di scuola e formazione, non sottolinea solo la connotazione sistemica di istruzione e formazione come «esperienze a pieno titolo educative per gli allievi»[30], ma va oltre, radicando nuovamente il sistema scolastico in un contesto, un ambiente sociale rispetto a cui la scuola vive una continua interazione. È perciò opportuno, a giudizio dell'autore, tematizzare come sistema educativo «non solo i luoghi degli apprendimenti formali (scuola e centri-corsi di istruzione e formazione professionale), non solo quelli degli apprendimenti non formali»[31] ma anche quelli informali, rappresentati dalla famiglia, dai gruppi giovanili, dall'associazionismo studentesco, dai media e così via. La scuola, dunque, si rivela «nodo, importante ma non esclusivo, di una rete educativa che la ingloba e che solo nel suo complesso, cioè nel suo coordinamento cooperativo, è decisiva ai fini della qualità finale dei risultati educativi maturati da ciascuno»[32].

In questa descrizione, le famiglie e i mondi vitali comunitari, di cui viene riconosciuta la funzione insostituibile nella costruzione della rete educativa che ha la scuola come pilastro attorno cui ruotano altri fenomeni di formazione culturale e aggregazione sociale, si riappropriano di un ruolo sociale che vecchie concezioni stato-centriche e immunizzanti avevano quantomeno sottovalutato. In termini di analisi delle politiche pubbliche, il buon esito della triangolazione scuola-famiglia-comunità produce una

---

[30] Giuseppe Bertagna, "Scuola e sussidiarietà", cit., p. 138.

[31] Intendendo come ambienti non formali di apprendimento i luoghi di lavoro, i musei, le biblioteche, i servizi sociali, i centri di aggregazione degli enti locali, ciò che in passato veniva definitivo "arcipelago dell'extrascuola" e ora entra a far parte del percorso scolastico vero e proprio.

[32] Giuseppe Bertagna, "Scuola e sussidiarietà", cit., p. 139.

policy community, ovvero una rete di attori che condivide valori, interessi norme.

1.4 La famiglia, la scuola, le appartenenze comunitarie: il ruolo dell'educazione civica

È, analogamente, sulla cogenza della medesima triangolazione che la famiglia, come microsistema di integrazione sociale, sviluppa una particolare dimensione del suo essere bene relazionale. Pur non essendo pochi gli autori che considerano le relazioni familiari estranee alla dimensione del capitale sociale[33], appare difficile non considerare la produzione di valore sociale da parte della famiglia uno degli elementi strategici per le politiche pubbliche scolastiche.
Pierpaolo Donati definisce la famiglia, in termini di funzione sociale, «il *seminarium rei publicae*» e «cellula fondamentale di una società buona e giusta»[34]. E ancora: «La famiglia è una particolare relazione che, mentre custodisce tutte le virtù, ne cura e ne esalta alcune in modo peculiare. La ricchezza delle nazioni, oggi, non sta più nei beni materiali, nel PIL che viene prodotto, ma nella qualità delle relazioni umane, al cui centro c'è la famiglia»[35].
Affermare ciò che dovrebbe essere, però, non equivale a descrivere ciò che è. Difatti, una corrente dei processi di modernizzazione, agendo contemporaneamente sulle leve dell'espansione statale nel settore pubblico e dell'espansione delle relazioni di mercato nella sfera privata, ha privatizzato la famiglia, ne ha compromesso il ruolo e la funzione di agente sociale, di soggetto chiaramente riconoscibile nella sfera pubblica come portatore di interessi, operatore di trasformazione delle virtù private in virtù pubbliche, la generazione di beni e incentivi collettivi come la solidarietà, l'integrazione, l'appartenenza comunitaria, la trasmissione generazionale di beni di carattere morale, la concordia, la giustizia.
Allora, il primo ostacolo che oggi qualsiasi forma di intervento politico si trova di fronte - e in questa situazione la scuola certo non fa eccezione –

---

[33] poiché la famiglia viene ritenuta
[34] Pierpalo Donati, «Le virtù sociali della famiglia», *Lectio doctoralis*, Pontificio Istituto Giovanni Paolo II, conferimento Dottorato Honoris Causa, 13/5/2009.
[35] Pierpaolo Donati, ibid.

consiste nel superamento di un ostacolo: rintracciare le famiglie, rinvenire la loro esistenza, disotterrarne l'essenza, coglierne i tratti residuali nella loro *desertificazione* sociale. In altri termini, la sfida preliminare di qualsiasi *policy* orientata alla famiglia è il superamento della "deriva monadica" di famiglie sempre più isolate nel loro contesto possibile di relazioni sociali, sempre più esili nella composizione (fino al nucleo minimo della famiglia monoparentale), sempre più disancorate da quel dialogo intergenerazionale che nella famiglia assicurava la solidarietà verticale tra figli, genitori e nonni e la trasmissione di saperi specialistici, sempre più rese complesse e contraddittorie dalla pratica delle separazioni e riunificazioni che dividono i nuclei familiari originari e li ricompongono in modelli nuovi di famiglie allargate (con tutti i problemi di scontro tra identità preesistenti che essere provocano tanto nei figli quanto nei genitori quanto, ancora, in coloro tra i membri delle famiglie originarie che vengono esclusi da questa nuova forma di rete sociale).

Evidentemente, in un contesto storico di questo genere, volendo assolutizzarne l'elemento critico, tra scuola e famiglia il processo di scambio tra la produzione familiare di valore sociale e la delega all'educazione e formazione consegnata alla scuola stenta a trovare dei canali di comunicazione, così che la famiglia tende a scaricare sulla scuola il peso dell'educazione e formazione dei figli e la scuola tende a scaricare sulla scuola i potenziali fallimenti. È un circolo vizioso che attecchisce, o può attecchire con maggior forza, in quei contesti - le periferie del postfordismo, le zone rurali spopolate e ripopolate dagli espulsi dai centri urbani, i luoghi di coagulo anomico delle ristrutturazioni industriali[36] - in cui le patologie della modernizzazione hanno indebolito o eroso le radici e le appartenenze comunitarie[37] (i legami caldi di tipo comunitario[38]).

---

[36] Per un'analisi centrata sul Nord Italia, cfr. Aldo Bonomi, *Il rancore. Alle radici del malessere del Nord*, Feltrinelli, Milano, 2008.

[37] Diverse criticità che pure si evidenziano tra i segnali positivi che il "modello Veneto" trasmette all'Italia e all'Europa, come i tassi non soddisfacenti di scolarizzazione e il fenomeno dell'abbandono precoce della scuola, si possono rintracciare nella crisi delle subculture politico-sociali del "Veneto bianco" seguite alla impetuosa modernizzazione della regione. Ciò ha coinciso con l'erosione della subcultura bianca, e del tessuto associativo di impronta religiosa che rappresentava un importante fattore di coesione sociale. Con la marginalizzazione delle culture contadine, e delle reti di solidarietà legate a esse. Inoltre, molti giovani sono stati ad abbandonare il percorso scolastico in favore dell'attività lavorativa. E infatti, le misurazioni sulla dotazione di capitale sociale del Veneto

Ma, come è stato rilevato, «se vogliamo produrre una socializzazione educativa che abbia la qualità di un bene relazionale, dobbiamo valorizzare il capitale sociale (familiare, comunitario e civico) dei genitori, e non difenderci da esso o cercare di immunizzare i processi di socializzazione scolastica dei contesti relazionali dei ragazzi»[39].

Il tema della *immunizzazione* della scuola dal contesto relazionale delle comunità locali e delle famiglie rimanda a ciò che si diceva in precedenza sulle fasi differenti di "socializzazione dello studente" sviluppate dalla scuola dall'Unificazione d'Italia a oggi: la centralizzazione statale ha prodotto contemporaneamente uniformità di programmi, contenuti, e modelli, indifferenza ai territori, astrattezza del referente dei modelli educativi, distacco dalle famiglie[40]. Ed è un punto centrale per comprendere alcune, o meglio molte, delle criticità che hanno parzialmente messo in crisi il sistema educativo. Non v'è dubbio che, in passato, la concezione del sistema di istruzione come agenzia di socializzazione non comunitaria ma "immunizzata"[41] dal contesto familiare e relazionale, in nome di una supposta funzione civica ulteriore se non contrapposta a quella dell'universo privato e di "familismo amorale" dello studente[42], non ha prodotto l'esito sperato, ovvero la creazione di una figura astratta di

---

collocano la regione in una posizione intermedia, in Italia: cfr. Roberto Cartocci, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Mulino, Bologna, 2007.

[38] Cfr. Christopher Lasch, *La ribellione delle élite. Il tradimento della democrazia*, Feltrinelli, Milano, 2001.

[39] Pierpaolo Donati, "Introduzione. Chi e come valorizza il capitale sociale nei processi di socializzazione delle nuove generazioni?" In P. Donati e I. Colozzi (a cura di), *Capitale sociale delle famiglie e processi di socializzazione*, cit., p. 16.

[40] Salvo le punte patologiche di segno opposto, le ondate di "democraticismo" successive alla Contestazione del Sessantotto, che hanno mortificato il principio del merito e della selezione come valori pedagogici.

[41] Per una riflessione sui concetti di *communitas* e *immunitas* v. Roberto Esposito, *Communitas. Origine e destino della comunità*, Einaudi, Torino, 1998.

[42] L'idea della scuola come fucina di cultura civica contrapposta alla famiglia come incubatore di sentimenti privatistici (presente in alcune versioni è fondata su alcune teorie critiche che pongono nella famiglia, e nel suo strutturarsi come entità a vocazione egoistica interamente rivolta alla cura degli affari privati. E invece, come correttamente sostenuto, la famiglia «è una ricchezza privata che diventa patrimonio pubblico»: Luca Paolazzi, "Famiglia italiana, il vaso di coccio", in «Sole 24ore», 3/11/2005. Sul controverso concetto di "familismo amorale" cfr. Edward C. Banfield, *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, Il mulino, 2008, e la critica, tra le tante – oltre alle osservazioni presenti nell'introduzione di Arnaldo Bagnasco a quest'ultima edizione del testo di Banfield – di Loredana Sciolla, *La sfida dei valori*, Mulino, Bologna, 2004.

studente munito dei saperi necessari alla sua affermazione nel ciclo di vita e dei requisiti di appartenenza utili alla sua affermazione come virtuoso cittadino repubblicano. L'attuale e reiterata assenza di un serio insegnamento dell'educazione civica – come presupposto formativo della religione civile - nelle scuole è, per certi versi, il frutto avvelenato di questo fallimento, il capovolgimento di un'ambizione tradita. Salvo rare eccezioni, e a differenza di altri paesi europei, l'educazione civica (che si materia nella conoscenza delle strutture sociali, storiche, giuridiche ed economiche in cui l'individuo é inserito al fine di apprendere regole di condotta per vivere in comunità) non si è mai affermata come componente esplicita e consolidata delle pratiche di insegnamento/apprendimento[43].

L'intera gamma di riforme che, nel segno della destatalizzazione e della sussidiarietà, agiscono sul sistema educativo di istruzione e formazione, devono tener conto di questa criticità. In conclusione di questo contributo, si segnale che ciò che si segnala come criticità contiene allo stesso tempo una grande opportunità per vincere la sfida dell'emergenza educativa. «L'impegno della scuola all'educazione morale e civica»[44], colto nel suo valore pratico di educazione alla partecipazione democratica nella *res publica*, può rappresentare l'antidoto al lato oscuro del familismo, del localismo e dello sfilacciamento dei legami comunitari, dell'eclissi dei valori nazionali. È nella dimensione della cittadinanza che i vincoli familiari e quelli comunitari fuoriescono dal recinto dell'"individualismo identitario"[45], dell'egoismo territoriale, del familismo amorale, del nichilismo ribellistico giovanile, del guscio localista in cui rischiano costantemente di rinchiudersi o essere rinchiusi. La famiglia consolida la sua evidenza di soggetto sociale, le appartenenze comunitarie si legano in un più vasto sentimento di appartenenza nazionale, il comunitarismo

---

[43] Non è così negli altri paesi europei: nella maggior parte dei paesi europei invece è molto importante questo tipo di apporto, di processo di apprendimento-insegnamento (anche se poi è declinato in maniera diversa). Chi ha condotto ricerche sugli insegnanti rileva che gli intervistati ammettono, quando vengono interrogati sul peso reale che assegnano all'educazione civica, di limitarsi per lo più a qualche riferimento vago alla Costituzione nell'insegnamento di storia (sempre che rimanga il tempo per farlo). Cfr. Sciolla, D'Agati, Loera, *La cittadinanza a scuola. Fiducia, impegno politico e valori civici*, cit.

[44] Maurizio Viroli, "L'etica a scuola? Incominciamo dalla Costituzione", in «La Stampa», 22/02/2005.

[45] Aldo Schiavone, *L'Italia contesa. Sfide politiche ed egemonia culturale*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

diviene *comunitarismo civico*. Ed è nella dimensione della cittadinanza (come conoscenza e partecipazione alla *res publica*) che la scuola e la sua missione educativa trovano posizionamento tra l'apertura al radicamento familiare e comunitario, da un lato, e l'identità nazionale come memoria e progetto, dall'altro[46].

[46] Il secondo articolo dello Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria recita: «La scuola è una comunità di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni. In essa, ognuno, con pari dignità e nella diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione alla cittadinanza».

L' Assessorato alle politiche dell'Istruzione, della Formazione professionale e del Lavoro ringrazia per la collaborazione:

Edoardo Adorno – Liceo "Quadri" Vicenza, Fabio Albiero – Enaip Veneto, Luca Antonini – Università di Padova, Enzo Bacchiega – Direzione Formazione, Silvia Baldo – Direzione Lavoro, Sonia Barison – Direzione Istruzione, Simonetta Bettiol – Ufficio Scolastico Regionale, Carlo Buratti – Università di Padova, Marco Caccin – Direzione Istruzione, Annapaola Cova, Andrea Cudin – Veneto Lavoro, Mimma De Gasperi – Università di Padova, Laura Doddis – Direzione Lavoro, Paolo Feltrin – Università di Trieste, Stefano Ferrarese – Veneto Lavoro, Giorgia Gosetti – Università di Padova, Daniela Lucangeli – Università di Padova, Lara Lupinc – Direzione Formazione, Elisabetta Manzato – Veneto Lavoro, Angelo Mellone – Università "Luiss" Roma, Fabio Menin – Direzione Formazione, Gianna Miola – Ufficio Scolastico Regionale, Renzo Paton – Veneto Lavoro, Franco Pignataro – Direzione Istruzione, Annamaria Pretto – Ufficio Scolastico Regionale, Valeria Rancan – Direzione Formazione, Santo Romano – Direzione Formazione, Sergio Rosato – Veneto Lavoro, Gaetano Sicilia – Liceo "Da Ponte" Bassano del Grappa, Rita Steffanutto – Segreteria Regionale Attività Produttive Istruzione e Formazione, Sergio Trevisanato – Segreteria Regionale Attività Produttive Istruzione e Formazione, Pierangelo Turri – Direzione Lavoro, Gianni Zen Istituto tecnico "Rossi" Vicenza, Luciana Zen – Direzione Istruzione, Antonino Ziglio – Enaip Veneto

Finito di stampare
il 26 gennaio 2010

dal Laboratorio Grafico BST
Romano d'Ezzelino (VI)