

2. ISTRUZIONE E FORMAZIONE

2.1. Il sistema di istruzione e formazione regionale

Nel framework strategico per la cooperazione europea nell'istruzione e formazione, il Consiglio d'Europa identifica le sfide su cui i sistemi continentali saranno impegnati nei prossimi anni: apprendimento permanente; mobilità degli studenti; qualità ed efficienza; equità, coesione e cittadinanza attiva; creatività e innovazione, anche imprenditoriale, ad ogni livello dell'istruzione e della formazione (Consiglio d'Europa, 2009). In linea con questa prospettiva, la VIII legislatura ha condotto ad una serie di innovazioni orientate alla centralità della persona e alla valorizzazione del capitale umano secondo una governance ispirata al principio di sussidiarietà (Maccarini *et al.*, 2009; Regione Lombardia, 2009a).

2.1.1. Il grado di istruzione della popolazione

Tra il 2004 e il 2008 in Lombardia è cresciuta e rimasta maggioritaria la quota di popolazione con diploma di licenza media o diploma di formazione professionale; nello stesso periodo sono aumentati i laureati ed è diminuito il numero di individui con la sola licenza elementare (tab. 2.1).

Tabella 2.1 | Composizione della popolazione per grado di istruzione - Lombardia e Italia - Anni 2004 e 2008

	Titolo di studio	2004	2008
Lombardia	Licenza elementare	25,6%	17,4%
	Licenza media/scuola professionale	40%	42,6%
	Maturità	25,4%	28,6%
	Laurea	9,1%	11,4%
Italia	Licenza elementare	28,5%	20,1%
	Licenza media/scuola professionale	36,8%	40,9%
	Maturità	26,1%	28,7%
	Laurea	8,6%	10,3%

Fonte: elaborazione IReR su dati ISTAT (2005a, 2008a)

L'aumento di laureati e diplomati è positivo, specie se confrontato con gli indicatori più recenti (OCSE, 2009a), che confermano l'endemico ritardo italiano su questo fronte: solo il 12% della popolazione possiede un titolo di studio universitario contro il 23% della media OCSE; solo il 60% della popolazione fra i 25 e 34 anni possiede un titolo di scuola media superiore, contro l'85% in Germania e il 79% in Francia.

2.1.2. Il sistema di istruzione: struttura e performance

In termini strutturali, il sistema scolastico regionale registra una crescita, sia pure modesta, delle unità scolastiche dalla scuola dell'infanzia alle scuole secondarie di secondo grado. Aumentano lievemente le statali e, in misura percentualmente ben più

rilevante, le scuole paritarie, mentre diminuiscono le unità non paritarie. Si tratta di un trend in linea con quello nazionale dove, a fronte di una riduzione minima delle unità scolastiche, si registra invece un aumento degli istituti paritari e la riduzione del numero di quelli non paritari (tab. 2.2).

Tabella 2.2 | Unità scolastiche per ordine di scuola - Lombardia e Italia - A.s. 2005/2006 - 2007/2008

Tipologia di scuola		A.s. 2005/2006	A.s. 2007/2008
Lombardia	Statale	5.082	5.108
	Paritaria	2.434	2.477
	Non-Paritaria	88	55
	Totale	7.604	7.640
Italia	Statale*	43.063	43.032
	Paritaria	12.718	13.252
	Non-Paritaria	1.733	1.175
	Totale	57.514	57.459

* In Valle d'Aosta e Trentino non sono presenti scuole statali ma pubbliche (equiparate a statali) e private.

Fonte: elaborazione IReR su dati MIUR (2009a)

Anche il numero degli studenti lombardi è aumentato, come in generale in Italia (tab. 2.3). L'aumento è consistente anche nella scuola paritaria, soprattutto secondaria (tab. 2.4), dove la Lombardia partiva da quote iniziali superiori a quelle del Paese; questo è probabilmente il risultato di una più consolidata e sostenuta offerta formativa in questo tipo di scuola.

Tabella 2.3 | Popolazione scolastica per ordine e tipologia di scuola - Lombardia - A.s. 2001/2002 e 2006/2007 (valori assoluti e variazioni percentuali)

Tipologia di scuola	Anno scolastico 2001/2002	Anno scolastico 2006/2007	Variazione % 2001/2007
Scuole dell'infanzia statali	100.642	109.080	+ 8,4%
Scuole dell'infanzia non statali	142.760	153.296	+ 7,4%
Scuole primarie statali	364.759	396.791	+ 8,8%
Scuole primarie non statali	31.602	33.727	+ 6,7%
Scuole secondarie I° grado statali	225.273	230.395	+ 2,3%
Scuole secondarie I° grado non statali	20.188	20.894*	
Scuole secondarie II° grado statali	312.996	336.881	+ 7,6%
Scuole secondarie II° grado non statali	33.790	31.785*	

* dati relativi all'anno scolastico 2005-2006

Fonte: elaborazione IReR su dati MIUR (2009d)

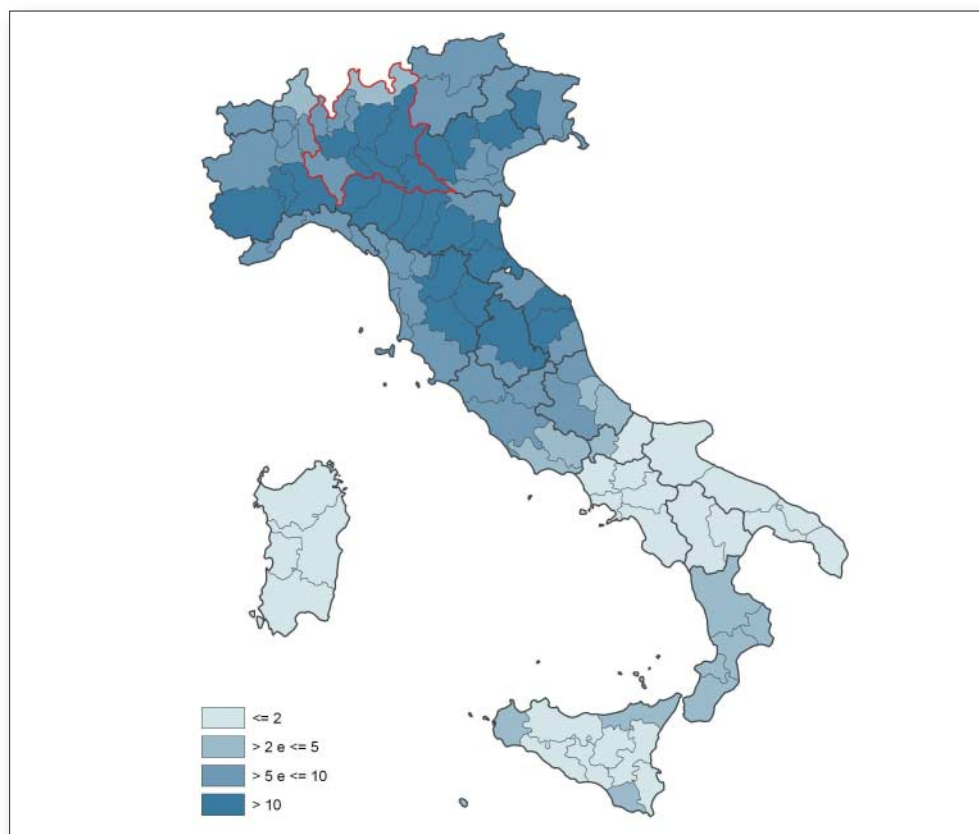
Tabella 2.4 | Iscritti alla scuola paritaria sul totale degli iscritti per ordine di scuola - Lombardia e resto d'Italia - A.s. 2004/2005 - 2007/2008 (valori percentuali)

A.s.		Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado	Totale
2004/2005	Lombardia	8,2	8,3	8,6	8,4
2005/2006		8,3	8,6	8,8	8,6
2006/2007		8,5	8,9	9,1	8,8
2007/2008		8,6	9,2	9,2	9,0
2004/2005	Italia	6,2	2,8	4,5	4,7
2005/2006		6,3	2,9	4,6	4,8
2006/2007		6,4	3,0	4,8	5,0
2007/2008		6,4	3,1	4,9	5,1

Fonte: elaborazione IReR su dati MIUR (2009a)

La generale crescita delle unità e degli studenti è ascrivibile alla presenza di studenti stranieri immigrati (fig. 2.1). Considerata complessivamente, la percentuale di studenti stranieri è quintuplicata in meno di dieci anni, passando dal 2% del 1998/1999 al 10% circa del 2007/2008. Le tendenze sono analoghe per i diversi ordini di scuola (Colombo, 2004).

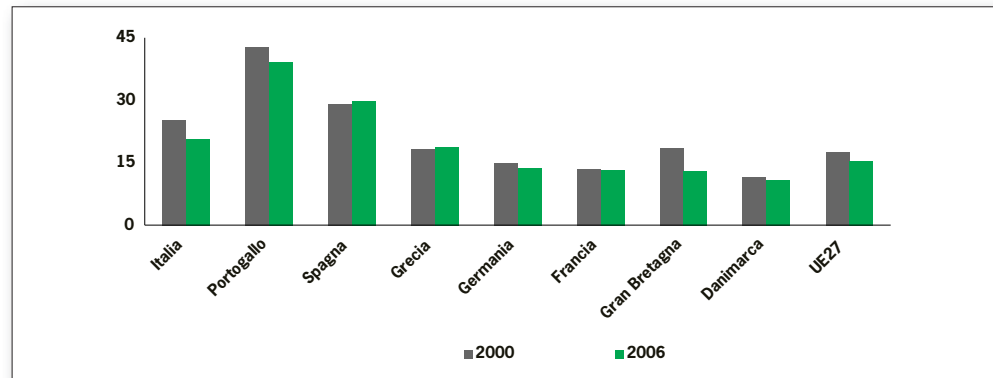
Figura 2.1 Alunni con cittadinanza non italiana per 100 iscritti alla scuola dell'infanzia, primaria e secondaria. Province italiane - A.s. 2007/2008 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione IReR su dati MIUR (2008)

L'abbandono scolastico resta un'area in cui i risultati italiani sono peggiori rispetto alla media europea e agli obiettivi di Lisbona (fig. 2.2).

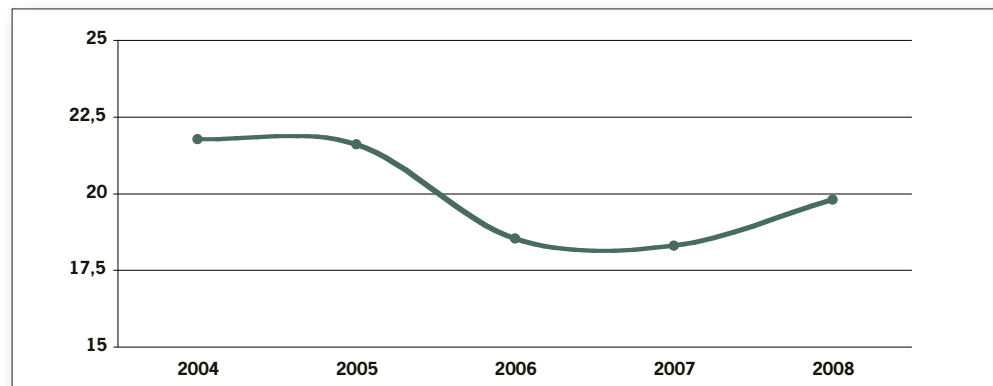
Figura 2.2 Persone in età 18-24 anni che hanno ottenuto al massimo la licenza media inferiore*. Italia, altri Paesi europei e UE27 - Anni 2000 e 2006 (valori percentuali)



*l'indicatore fa riferimento alla quota di giovani (18-24enni) che hanno conseguito un titolo di studio al massimo ISCED2 (scuola secondaria di primo grado) e che non partecipano ad attività di educazione/formazione.
Fonte: elaborazione IReR su dati Commissione europea (2007a)

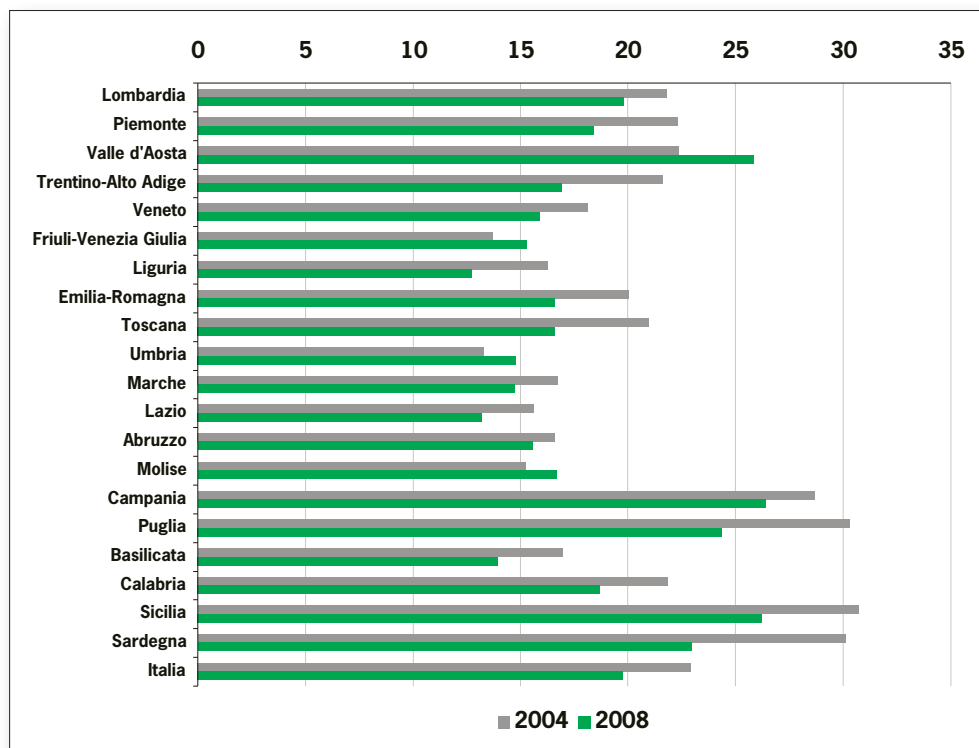
Tuttavia, in Lombardia, nonostante l'alta incidenza di popolazione immigrata (maggiormente soggetta al rischio di abbandono), i risultati sono migliori rispetto alla media italiana e in linea con quelli della macro-area Nord-Ovest. Tra il 2004 e il 2008 la percentuale di abbandoni è, infatti, diminuita sia pure con una crescita nell'ultimo anno, allo stato attuale difficilmente interpretabile (figg. 2.3 e 2.4).

Figura 2.3 Persone in età 18-24 anni che hanno ottenuto al massimo la licenza media inferiore - Lombardia. Anni 2004-2008 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione IReR su dati ISTAT (2009p)

Figura 2.4 Persone in età 18-24 anni che hanno ottenuto al massimo la licenza media inferiore - Regioni italiane e Italia. Anni 2004 e 2008 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione IReR su dati ISTAT (2009p)

Come emerge dall'indagine PISA 2006, i risultati degli studenti lombardi sono positivi, ben al di sopra alla media nazionale e in linea con la macro-area Nord-Ovest. Solo gli studenti del Nord-Est ottengono risultati superiori, mentre quelli del Mezzogiorno mantengono un significativo ritardo. Senza approfondire gli aspetti socio-economici implicati nelle differenze di performance PISA (Checchi *et al.*, 2007; IReR, 2008h), è opportuno richiamare in questa sede il livello peculiare dei differenziali interregionali italiani. Nel 2006 il punteggio medio di scienze era pari a 534 in Friuli Venezia Giulia mentre raggiungeva solo 433 punti in Sicilia, con una graduatoria in cui i risultati migliori sono appannaggio delle regioni del Nord e quelli peggiori di quelle del Sud. Un differenziale interregionale medio di oltre 100 punti è del tutto anomalo nel panorama delle nazioni europee in cui è possibile esaminare le differenze di punteggi all'interno di un Paese (tab. 2.5).

Tabella 2.5 | Punteggi medi OCSE-PISA - Regioni aggiudicate e non aggiudicate* - Anno 2006

	Scienze	Lettura	Matematica
Belgio (Comunità fiamminga)	529	522	543
Belgio (Comunità di lingua tedesca)	516	499	514
Belgio (Comunità francese)	486	473	490
Finlandia (di lingua finlandese)	565	548	549
Finlandia (di lingua svedese)	531	525	533
Italia (Friuli Venezia Giulia)	534	519	513
Italia (Autonoma di Bolzano)	526	502	513
Italia (Veneto)	524	511	510
Italia (Trento)	521	508	508
Italia (Emilia Romagna)	510	496	494
Italia (Piemonte)	508	506	492
Italia (Lombardia)	499	491	487
Italia (Liguria)	488	483	473
Italia (Basilicata)	451	446	443
Italia (Sardegna)	449	435	429
Italia (Puglia)	447	440	435
Italia (Campania)	442	438	436
Italia (Sicilia)	433	424	423
Spagna (Castiglia e Leon)	520	478	515
Spagna (La Rioja)	520	492	526
Spagna (Aragona)	513	483	513
Spagna (Navarra)	511	481	515
Spagna (Cantabria)	509	475	502
Spagna (Asturia)	508	477	497
Spagna (Galizia)	505	479	494
Spagna (Paesi Baschi)	495	487	501
Spagna (Catalogna)	491	477	488
Spagna (Andalusia)	474	445	463
Regno Unito (Inghilterra)	516	496	495
Regno Unito (Scozia)	515	499	506
Regno Unito (Irlanda del nord)	508	495	494
Regno Unito (Galles)	505	481	484

* Regioni "aggiudicate": si intendono quelle dove le stime sono quelle pienamente significative a livello regionale rispettando tutti i parametri richiesti dal capofila internazionale di PISA 2006

Fonte: elaborazione IReR su dati OCSE - PISA (2009)

Per esempio, la Spagna si contraddistingue per un'ampia variabilità regionale, ma il range tra massimo e minimo è comunque decisamente inferiore (56 punti di differenza tra i 520 di Castiglia e Leon e i 474 punti dell'Andalusia). Negli altri Paesi, pur tenendo conto che si tratta di stime relativamente meno affidabili perché effettuate tra regioni non sempre «aggiudicate» (cfr. nota in tab. 2.5), i differenziali regionali sono decisamente contenuti. Nel Regno Unito si oscilla tra i 516 dell'Inghilterra e i 505 del Galles; in Belgio tra i 529 della parte fiamminga e i 486 di quella francofona; in Finlandia l'area finnica si aggiudica ben 565 punti in media contro un più modesto 531 dell'area svedese. Il quadro non cambia quando poi si considerano i risultati di matematica e lettura: l'Italia presenta eccezionali differenze regionali a confronto con altre realtà europee.

Pertanto, anche in questa edizione di PISA, si conferma la forte variabilità dei risultati ottenuti dai sistemi regionali di istruzione in Italia, pur nel contesto di un sistema formalmente uniforme.

Per quanto riguarda le differenze di genere, in Lombardia (Beccalli, 2007) i divari nei risultati tra ragazzi e ragazze non sono statisticamente significativi per matematica e scienze. Non è così per la lettura, nella quale invece le ragazze hanno un vantaggio consistente, indipendentemente dal livello a cui questi dati si riferiscono. Nei Paesi OCSE la differenza è di 38 punti (511 punti per le ragazze e 473 per i ragazzi), nel caso della Lombardia i risultati medi sono in linea con la media OCSE ma il divario ragazze-ragazzi è più consistente (50 punti, 515 punti di media per le ragazze e 465 per i ragazzi). A livello italiano, il gap si attesta su 41 punti, ma i punteggi sono mediamente più bassi (489 punti per le ragazze e 448 per i ragazzi).

Rispetto al 2003, i risultati lombardi hanno subito una significativa flessione, pur tuttavia mantenendosi sostanzialmente allineati alla media OCSE (tab. 2.6).

Tabella 2.6 | Risultati OCSE-PISA - Lombardia e media Paesi OCSE - Anni 2003 e 2006

	2006		2003	
	Lombardia	Media OCSE	Lombardia	Media OCSE
Scienze	540	500	499	500
Matematica	519	500	487	498
Letture	515	494	491	492

Fonte: elaborazione IReR su dati OCSE-PISA (2009)

I risultati non del tutto soddisfacenti potrebbero originare da elementi tecnici del piano di campionamento (IReR, 2008h), ma anche dall'inclusione nella rilevazione degli studenti dei corsi sperimentali di formazione professionale regionale triennale e dal crescere dell'incidenza della popolazione studentesca immigrata (Fiore, 2009). In entrambi i casi si tratta di sottoinsiemi di studenti caratterizzati da performance mediamente modeste, i cui risultati potrebbero aver inciso su quelli complessivi della nostra regione (Trivellato, 2005).

2.1.3. L'istruzione e la formazione professionale

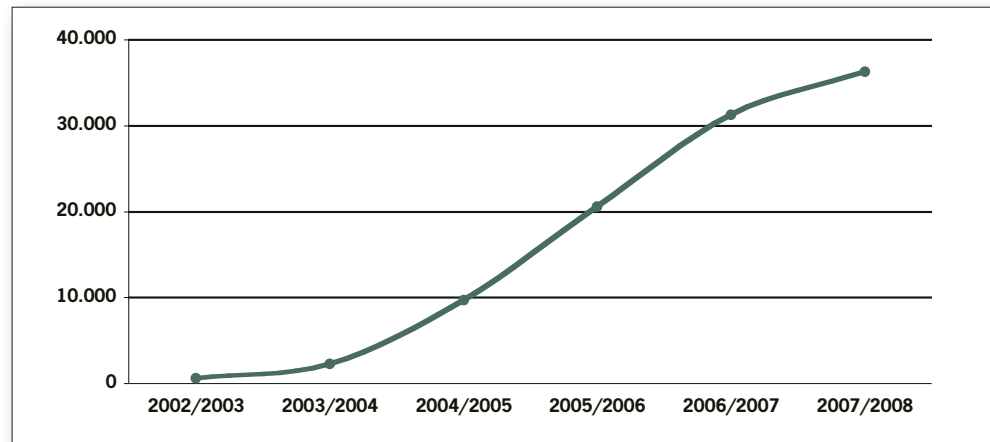
Il difficile processo avviato circa dieci anni fa con l'introduzione dell'obbligo formativo ai 18 anni di età e, a seguire, con la l. 53/2003 sul diritto-dovere all'istruzione e formazione, ha vissuto alterne vicende. In particolare, il ruolo della formazione e il relativo sistema di governance è rimasto un nodo irrisolto di una lunga diatriba istituzionale tra livelli di governo, relativamente all'attribuzione delle responsabilità di gestione del sistema.

Il 16 marzo 2009 la Regione Lombardia ha siglato un'Intesa con il Ministero dell'Istruzione che pone fine a un protratto periodo di conflittualità istituzionale, concretizzatosi in diversi ricorsi alla Corte Costituzionale. L'Intesa pone le basi per la costruzione dell'offerta di un sistema educativo unitario di istruzione e di formazione professionale (IFP) che dovrebbe trovare una progressiva applicazione a partire dal biennio 2009/2010, quando l'ordinamento di IFP consentirà di rilasciare il diploma professionale di tecnico al termine del quarto anno, mentre a partire dal

2010/2011 verrà attivato un quinto anno, finalizzato a sostenere l'esame di Stato, valido anche per l'ammissione all'università.

L'Accordo rappresenta da un lato il punto di arrivo di un lungo percorso di sperimentazione, dall'altro un importante passo di riconoscimento formale di una traiettoria che si prefigge di raggiungere una sostanziale pari dignità dei percorsi di istruzione e formazione professionale. La Regione ha cercato di affrontare ritardi culturali e organizzativi anche con la diffusione delle procedure di accreditamento (Pais *et al.*, 2006a). Le sperimentazioni erano state attivate nel 2002/2003 e hanno interessato i percorsi di qualifica triennale, prima offerti dai soli enti di formazione e, a partire dal 2004/2005, anche dagli istituti scolastici. Come si può verificare dalla figura 2.5, la crescita degli iscritti è stata assai accentuata, passando da 620 allievi nel 2002/2003 a 36.296 nel 2007/2008.

Figura 2.5 Allievi dei percorsi di qualifica triennali - Lombardia - A.s. 2002/2003-2007/2008



Fonte: elaborazione IRer su dati Regione Lombardia (2009a)

A fine periodo, gli allievi dei percorsi di qualifica triennali al primo anno, 13.555 nell'A.s. 2007/2008, rappresentavano ben il 13,1% del totale degli studenti al primo anno della scuola secondaria di secondo grado e dei percorsi di qualifica.

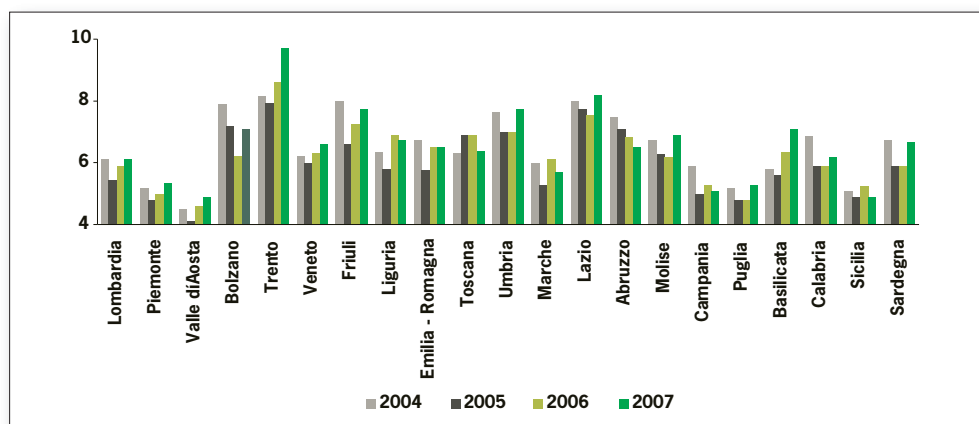
Complessivamente, pertanto, sia pure con un assetto ancora sperimentale, il sistema di istruzione e formazione professionale regionale ha assunto una rilevanza significativa nell'offerta di istruzione alle famiglie lombarde, rappresentando una valida alternativa ai percorsi di studio classici (Pais *et al.*, 2006b). Questi dati sono confermati anche dal monitoraggio condotto dall'ISFOL (ISFOL, 2009) secondo cui la Lombardia è la regione in cui la partecipazione ad attività di formazione professionale risulta più alta, seguita da Piemonte (17.156 allievi) e Veneto (15.161 allievi).

A fronte di un consolidamento progressivo di un secondo canale di istruzione e formazione professionale in grado di rispondere alla domanda degli studenti e delle loro famiglie, si deve invece rilevare il mancato decollo di una *formazione tecnica superiore alternativa a quella universitaria*. Si tratta di un livello formativo consolidato in diversi Paesi europei (Gay e Nicoli, 2008), introdotto in Italia sperimentalmente alla fine degli anni Novanta attraverso i cd. IFTS (Istruzione e formazione tecnica

superiore). Rimandando ad un'analisi specifica sullo sviluppo dell'offerta formativa tecnica superiore in Lombardia (IReR, 2008i), in questa sede possono essere sinteticamente richiamati due elementi di criticità. In primo luogo la programmazione regionale ha sofferto la mancanza di risorse nazionali messe a disposizione e, soprattutto, il continuo rinvio della razionalizzazione dei percorsi e della loro collocazione non chiara tra sistema di istruzione e di istruzione e formazione professionale (oggetto del contenzioso tra Stato e Regione). Ciò ha contribuito a una certa discontinuità di azione, che non ha permesso di sostenere la necessaria crescita quantitativa oltre una soglia minima, sotto la quale difficilmente questo canale formativo può competere con quello universitario nelle scelte delle famiglie lombarde. In secondo luogo, l'analisi degli specifici corsi IFTS programmati in quasi un decennio (IReR, 2008i) mostra che l'offerta, di ridotto peso quantitativo, non si è concentrata su specifiche figure professionali particolarmente richieste dal mercato. Non si è, pertanto, verificata una crescita di riconoscibilità della formazione tecnica non universitaria nella nostra regione. Non a caso ancora nel 2008 i Poli formativi (IReR, 2008i) hanno avuto difficoltà ad attirare studenti per i 59 corsi IFTS programmati all'interno della sperimentazione promossa da Regione Lombardia (cfr. par. 3.3. Area Sociale).

Un ulteriore elemento ancora critico (in Lombardia come nel resto del Paese) è rappresentato dalla *formazione continua*. La forte partecipazione degli studenti lombardi all'istruzione e formazione professionale di base non è seguita, infatti, da un'altrettanto diffusa partecipazione della popolazione adulta ad attività di apprendimento permanente. In questo caso, i dati della Lombardia si allineano alla media nazionale in cui, rispetto all'obiettivo europeo del 12,5%, la partecipazione della popolazione adulta (25-64enni) in età lavorativa ai percorsi di qualificazione è stata nel 2004 del 6,3%, per decrescere nel 2005 al 5,8% e risalire poi nel 2006 al 6,1%, attestandosi nel 2007 sul 6,2%. A prevalere è la componente femminile, il segmento relativo a chi ha titoli di studio medio-alti e la fascia d'età dai 25 ai 34 anni (ISFOL, 2009). Decisamente più significativa, ma ancora lontana dagli obiettivi europei, è la partecipazione in Lazio, nelle Province autonome di Trento e Bolzano, in Friuli e in Umbria.

Figura 2.6 Partecipazione di persone in età 26-64 anni ad attività di lifelong learning - Regioni italiane.
Anni 2004-2007 (valori percentuali)



Fonte: ISFOL (2009, p. 236)

2.1.4. Il sistema universitario

Autonomia e finanziamento

Il processo di autonomia delle università, avviato dall'inizio degli anni Ottanta, ha dispiegato i suoi effetti in modo significativo, aprendo agli atenei nuove opportunità di crescita e consentendo loro di affrontare nuove sfide in rapporto con le esigenze del territorio e degli stakeholder (Agasisti e Catalano, 2007). In questa prospettiva possono essere interpretati i principali dati relativi all'evoluzione del sistema universitario lombardo negli ultimi anni.

In particolare, si è notevolmente diversificato il sistema di finanziamento degli atenei, con una crescita della capacità di autofinanziamento (contribuzione studentesca, ma anche risorse acquisite dagli enti territoriali e dal sistema produttivo). Tale fenomeno ha interessato le università lombarde in maniera più significativa che a livello nazionale (tab. 2.7).

Tabella 2.7 | Fonti di finanziamento delle università - Lombardia e Italia senza Lombardia - Anni 1990 e 2007 (valori in milioni di euro e percentuali)

Fonte di finanziamento	Italia 1990* (senza Lombardia)		Italia 2007 (senza Lombardia)		Lombardia 2007	
Finanziamento Pubblico	7.192,2	91,2%	7.662,7	73,6%	1.064,8	70,8%
Finanziamento Privato	690,3	8,7%	2.737,3	26,3%	439,2	29,2%
Totale	7.882,5	100,00%	10.400,0	100,00%	1.504,1	100,00%

* I dati del 1990 su finanziamento pubblico e privato sono espressi in valori reali 2007 (sono cioè stati "corretti" per il tasso di inflazione)

Fonte: elaborazione IReR su dati CNVSU (2009)

La tabella 2.8 mostra il posizionamento degli atenei statali lombardi sulla base del modello per la distribuzione del finanziamento statale predisposto dal Comitato per la Valutazione del Sistema Universitario. Con riferimento al 2008 e al primo anno di applicazione del nuovo modello del Ministero del 2009, tutte le università lombarde risultano sotto finanziate. Se il modello fosse utilizzato non solo per una parte marginale delle risorse, ma per la distribuzione dell'intero FFO (Fondo di finanziamento ordinario), le università lombarde otterrebbero una quota significativamente maggiore di risorse, per effetto delle loro prestazioni migliori rispetto a quelle delle altre università italiane (Martinelli, 2005).

Tabella 2.8 | Distribuzione del finanziamento statale - Università statali lombarde - Anni 2008 e 2009

	% Ffo 2008 assegnato	% Ffo 2008 teorico (modello CNVSU)	% Ffo 2009 teorico (modello MIUR)
Bergamo	0,49%	0,68%	0,53%
Brescia	0,94%	1,02%	0,90%
Insubria	0,54%	0,61%	0,56%
Milano Statale	3,82%	4,13%	4,82%
Milano Bicocca	1,53%	1,68%	1,94%
Politecnico di Milano	2,78%	3,46%	4,20%
Pavia	1,77%	1,79%	2,00%

Fonte: elaborazione IReR su dati MIUR (2009f)

Studenti e studentesse

Come previsto (IReR, 1999), il sistema universitario lombardo, dopo aver terminato un percorso di crescita più che trentennale (Trivellato e Triventi, 2008), si è consolidato maggiormente rispetto a quanto avvenuto nel resto del Paese. Negli ultimi dieci anni il numero degli studenti non è sostanzialmente mutato e gli andamenti più recenti sembrano piuttosto indicare che la riforma degli ordinamenti didattici abbia avuto un impatto più efficace in Lombardia rispetto ad altri contesti. Crescono, infatti, i laureati in misura maggiore rispetto ad altre aree, anche del Nord e, soprattutto, aumenta il numero degli immatricolati, a fronte di una loro generale diminuzione nel resto del Paese (tab. 2.9).

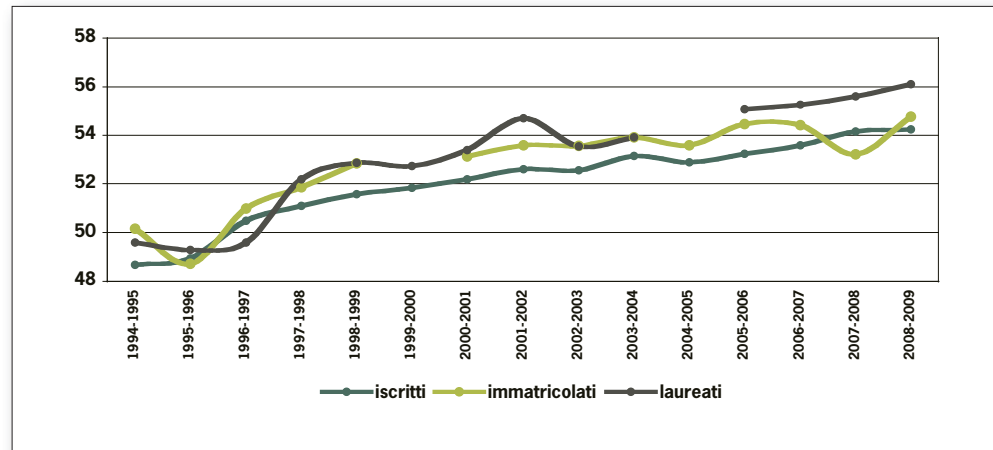
Tabella 2.9 | **Immatricolati, iscritti e laureati ai corsi universitari - Lombardia, Italia e ripartizioni - A.a. 2001/2002 e 2007/2008 (valori assoluti)**

	Tipologia di scuola	A.a. 2001/2002	A.a. 2007/2008
Lombardia	Immatricolati	43.704	44.506
	Iscritti	229.996	237.164
	Laureati/diplomati	26.414	46.975
Italia	Immatricolati	319.251	307.146
	Iscritti	1.722.457	1.808.665
	Laureati/diplomati	171.806	300.131
Nord	Immatricolati	125.291	121.841
	Iscritti	666.270	681.145
	Laureati/diplomati	79.099	126.437
Centro	Immatricolati	81.906	77.530
	Iscritti	455.023	471.867
	Laureati/diplomati	43.868	79.084
Mezzogiorno	Immatricolati	112.054	107.775
	Iscritti	601.164	655.653
	Laureati/diplomati	48.839	94.610

Fonte: elaborazione IReR su dati MIUR (2009b)

Nell'ambito di questa tendenza è opportuno sottolineare la crescita della partecipazione femminile (fig. 2.7). Con il nuovo secolo per la prima volta le studentesse hanno superato i colleghi maschi in termini di iscrizioni e rappresentano la maggioranza dei laureati lombardi. In meno di una generazione le giovani donne lombarde hanno colmato il ritardo storico sui tassi di scolarità maschili sia nella scuola secondaria, sia nell'università, sia nella formazione *post lauream* (ISTAT, 2005d): sono donne la maggioranza dei dottori di ricerca, degli specialisti e dei diplomati in master di primo e secondo livello (MIUR, 2009e).

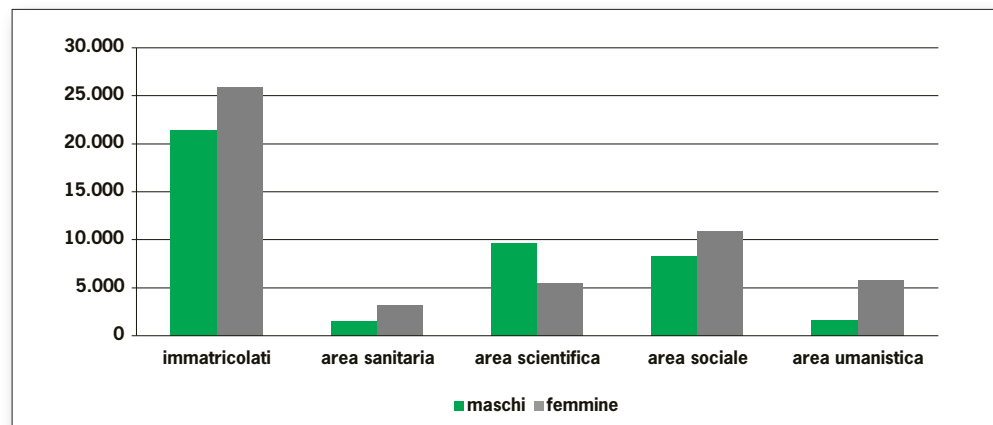
Figura 2.7 Tasso di femminilizzazione di iscritti, immatricolati e laureati - Università lombarde.
A.a. 1994/1995-2008/2009



Fonte: elaborazione IRer su dati MIUR (2009b)

Pur permanendo una concentrazione di genere in alcuni corsi di studio, la maggioranza delle studentesse sceglie percorsi a composizione mista (fig. 2.8); solo un quarto delle universitarie è concentrata negli indirizzi tradizionalmente femminilizzati (letterario, linguistico e insegnamento).

Figura 2.8 Immatricolati per genere e area disciplinare - Università lombarde - A.a. 2008/2009



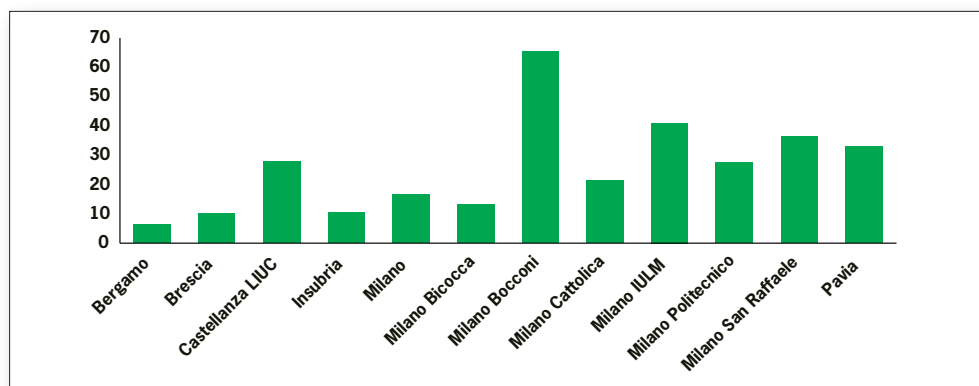
Fonte: elaborazione IRer su dati MIUR (2009b)

L'attrattività degli atenei lombardi

Il sistema universitario lombardo consolida anche la capacità di attrazione di studenti non residenti in Lombardia: gli studenti esterni alla regione erano, infatti, già il 19% nell'anno accademico 2003/2004 e sono diventati il 22,3% nel 2007/2008. Il

fenomeno assume una particolare rilevanza se si tiene conto del fatto che negli ultimi anni il sistema universitario ha conosciuto una significativa crescita delle sedi in tutto il territorio nazionale. Il dato generale nasconde, tuttavia, una notevole eterogeneità nella capacità di attrazione delle differenti sedi universitarie lombarde (fig. 2.9).

Figura 2.9 Iscritti non residenti in Lombardia per sede universitaria sul totale degli iscritti - Università lombarde (escluse quelle telematiche) - A.a. 2007/2008 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione IReR su dati MIUR (2009b)

I dati a disposizione non permettono di disaggregare il grado di attrattività delle singole strutture di ricerca e insegnamento interne a ciascun ateneo. Sarebbe, inoltre, opportuno considerare anche la mobilità connessa ai progetti di interscambio europeo tra studenti delle università lombarde, ma si dispone solo del dato nazionale, che registra un trend positivo nella direzione auspicata dagli obiettivi europei (tab. 2.10).

Tabella 2.10 | Studenti Erasmus, totale annuo e tassi crescita - Europa e Italia - A.a. 1997/1998 - 2006/2007

	Europa	Tasso crescita	Italia	Tasso crescita
1997/1998	85.999	+7,7%	9.271	+4,1%
1998/1999	97.601	+13,5%	10.875	+17,3%
1999/2000	107.666	+10,3%	12.421	+14,2%
2000/2001	111.092	+3,2%	13.253	+6,7%
2001/2002	115.432	+3,9%	13.950	+5,3%
2002/2003	123.957	+7,4%	15.225	+9,1%
2003/2004	135.586	+9,4%	16.829	+10,5%
2004/2005	144.037	+6,2%	16.440	-2,3%
2005/2006	154.421	+7,2%	16.389	-0,3%
2006/2007	159.324	+3,2%	17.195	+4,9%

Fonte: LLP (2008)

Il numero degli studenti con cittadinanza straniera è in crescita. La loro incidenza appare ancora più significativa per i corsi di laurea magistrale e in particolare per quelli (in numero crescente) svolti in inglese. Anche rispetto alla internazionalizza-

zione degli studenti si registra una certa eterogeneità nella capacità di attrazione delle differenti sedi universitarie (tab. 2.11).

Tabella 2.11 | **Iscritti con cittadinanza straniera per sede universitaria sul totale degli iscritti - Università lombarde - A.a. 2007/2008 (valori assoluti e percentuali)**

	Iscritti totali	di cui stranieri	% stranieri
Bergamo	13.637	445	3,3%
Brescia	13.927	665	4,8%
Castellanza LIUC	1.866	29	1,6%
Insubria	9.125	391	4,3%
Milano	57.954	1.682	2,9%
Milano Bicocca	29.004	932	3,2%
Milano Bocconi	12.635	1.003	7,9%
Milano Cattolica	39.378	809	2,1%
Milano IULM	5.289	142	2,7%
Milano Politecnico	36.232	1.820	5,0%
Milano San Raffaele	1.898	32	1,7%
Pavia	22.276	945	4,2%
Totale	243.221	8.895	3,8%

Fonte: elaborazione IReR su dati MIUR (2009b)

Performance

L'introduzione delle lauree triennali ha ridotto i tassi di abbandono (D'Hombres, 2007). Per quanto riguarda l'occupabilità dei laureati triennali lombardi, alcune fonti (Consorzio Stella, 2008) permettono di valutare un certo bilanciamento tra le quote di coloro che hanno un lavoro e quelle di quanti sono invece in cerca di un'occupazione sul totale dei laureati triennali che hanno interrotto gli studi e sono economicamente attivi (tab. 2.12).

Tabella 2.12 | **Laureati triennali che hanno interrotto gli studi e sono economicamente attivi per profilo occupazionale post-laurea - Atenei lombardi del Consorzio Stella - Anno 2007 (valori percentuali)**

	Occupati	In cerca di occupazione	Totale economicamente attivi
Univ. Studi di Bergamo	87,5	12,5	100
Univ. Studi di Brescia	94,7	5,3	100
Univ. Cattolica del Sacro Cuore	75,4	24,6	100
Univ. Studi Insubria	89,5	10,5	100
Univ. IULM	74,5	25,5	100
Univ. Studi di Milano	85,9	14,1	100
Univ. Studi di Milano-Bicocca	91,3	8,7	100
Univ. Studi di Pavia	88,2	11,8	100

Fonte: elaborazione IReR su dati Consorzio Stella (2008)

La ricerca

È opportuno sottolineare anche il differenziale di performance delle università lombarde in relazione alle attività di ricerca. In questo campo è più problematico svolgere

una comparazione di natura quantitativa, data l'importanza della dimensione qualitativa dell'attività di ricerca. A questo fine, però, può essere d'aiuto l'utilizzo degli indicatori adottati dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nell'ambito della ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario:

- a) l'indicatore F-CIVR, che si basa sui risultati della valutazione triennale (2001-2003) dei prodotti di ricerca presentati dagli atenei al CIVR (Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca). Tale indice è calcolato pesando le valutazioni dei prodotti di ricerca. I prodotti, sulla base della valutazione del CIVR, sono stati pesati attribuendo peso 1 ai lavori eccellenti, 0.8 a quelli buoni, 0.6 a quelli accettabili, 0.2 a quelli limitati. In seguito, il fattore F-CIVR è calcolato come rapporto tra prodotti «pesati» e prodotti presentati;
- b) l'indicatore «finanziamenti esterni», additivo rispetto al potenziale di ricerca attivo, stimato con i criteri precedenti, viene calcolato sulla base dei dati comunicati dagli atenei nella procedura – omogenea redazione dei conti consuntivi – (media del biennio 2004-2005), sommando le entrate (riscossioni) relative alle attività dell'anno corrente e degli anni precedenti, con riferimento contratti, convenzioni, Accordi di programma con enti pubblici e privati. L'ammontare (in migliaia di euro) così ottenuto viene diviso per 50.000 euro (il costo ipotetico annuo di un ricercatore).

La tabella 2.13, che riporta i dati relativi a questi due indicatori per le università lombarde e per la media delle altre università italiane, mostra con chiarezza che le prestazioni del sistema universitario lombardo risultano superiori in entrambi i contesti.

Tabella 2.13 | Indicatori di prestazione della ricerca per sede universitaria - Università lombarde - Anno 2007

	Risorse esterne per ricerca (per docente)	Punteggio CIVR pesato
Bergamo	93,36	0,79
Brescia	428,19	0,79
Insubria	193,59	0,80
Milano-Statale	1.339,68	0,84
Milano-Bicocca	367,52	0,84
Politecnico Milano	944,47	0,80
Pavia	702,30	0,82
Media Lombardia	581,30	0,81
Media pesata Lombardia	883,15	-
Media Italia	498,51	0,78
Media pesata Italia	792,98	

Fonte: elaborazione IReR su dati MIUR (2009f)

2.2. Le principali innovazioni legislative

2.2.1. La legge regionale 19/2007 di riforma del sistema

La riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, la legge delega n. 53/2003 e i relativi decreti delegati hanno creato le condizioni per innovare l'ap-

proccio di Regione Lombardia alla governance del sistema educativo di istruzione e formazione. In particolare, la Regione si è adoperata per poter rispondere a queste sollecitazioni in maniera coordinata attraverso l'adozione della l.r. 19/2007 «Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione professionale della Regione Lombardia», che si inserisce nella cornice nazionale in attuazione agli artt. 3, 4, 33, 34, 117 e 118 Cost.

Tale provvedimento rappresenta un passaggio significativo dell'ultima legislatura, in quanto ridisegna e precisa il sistema unitario di istruzione e formazione professionale della regione secondo un asse che, da una formazione di secondo ciclo, procede verso una superiore, di terzo livello, su cui si innestano i segmenti della formazione continua e permanente in un'ottica di educazione lungo tutto l'arco della vita (Ribolzi, 1997; Maccarini e Scanagatta, 2008).

La centralità della persona, la libertà di scelta e la funzione educativa della famiglia rappresentano i principi cardine cui la riforma si ispira (art. 2). Viene espressamente stabilito che, al fine di rimuovere gli ostacoli all'accesso e alla libera scelta dei percorsi educativi, la Regione possa attribuire contributi e sovvenzioni (art. 8). In tal modo, lo strumento del buono scuola, che sarà illustrato nel prosieguo del capitolo, viene codificato ed esteso a tutto il sistema, con la contemporanea (e fondamentale) creazione di un sistema di accreditamento dell'offerta (Trivellato, 2008). La legge disciplina le attività formative da svolgersi in integrazione tra istruzione e formazione professionale, all'interno del sistema educativo nazionale di istruzione e formazione. In particolare, con l'art. 11 vengono individuati i diversi percorsi:

- di secondo ciclo, per l'assolvimento del diritto-dovere e dell'obbligo di istruzione (triennali con qualifica di II livello europeo, con quarto anno cui consegue certificazione di competenza di III livello);
- successivi al secondo ciclo, di istruzione e formazione tecnica superiore (annuali, biennali o triennali, con certificazione di competenza di IV livello europeo);
- quinto anno integrativo, realizzato d'intesa con le università, con l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, ai fini dell'ammissione all'esame di Stato per l'accesso all'università, all'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Parallelo rispetto alla scuola secondaria superiore, il sistema regionale permette l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione professionale, nonché dell'obbligo di istruzione (art. 1. 622 della l. 296/2006). Vale la pena osservare che si crea soprattutto un sistema di pari dignità rispetto a quello liceale, che supera l'attuale separazione fortemente gerarchizzata tra istruzione liceale, tecnica, professionale e formazione. I giovani che hanno concluso il primo ciclo possono iscriversi a percorsi scolastici tradizionali o a percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dalle strutture formative accreditate.

Per quanto concerne la valutazione, questa, concepita e realizzata in termini di integrazione con il sistema del lavoro, è affidata al Valutatore indipendente di cui alla l.r. 22/2006 di disciplina del mercato del lavoro in Lombardia.

2.2.2. La legge regionale 33/2004 per il diritto allo studio universitario

La VII legislatura si è chiusa con l'approvazione della l.r. 33/2004 di riforma del diritto allo studio universitario. La VIII legislatura è stata quindi caratterizzata dalla sua attivazione. La legge si era proposta di riformare il diritto allo studio alla luce delle tra-

sformazioni che hanno interessato il sistema universitario: nuovi atenei, nuove sedi, rafforzamento dell'autonomia, modifica dell'organizzazione degli studi e del quadro normativo (l. cost. 3/2001). In particolare, la riforma lombarda ha scelto di assegnare la gestione del diritto allo studio direttamente alle università, nella convinzione che esse, più vicine agli studenti, possano più adeguatamente svolgere tale attività. Al governo regionale restano le funzioni di coordinamento, programmazione e valutazione dei risultati.

2.2.3. Un sistema nazionale-regionale

Le norme e la prassi che hanno caratterizzato la VIII legislatura, di cui si parlerà nel seguito, hanno positivamente riaperto la questione del rapporto fra competenze regionali e nazionali rispetto a un sistema che si vuole (giustamente) unitario. Superata una fase recente di contrapposizione anche aspra, la prassi lombarda potrebbe persuadere che istruzione e formazione sono una endiadi prevista nella Costituzione ed effettivamente praticabile in termini di pari dignità.

Oltre un artificioso conflitto di competenze, è stato possibile approfondire la divisione delle competenze tra responsabilità statuali di garanzia dei livelli essenziali di prestazione e governo regionale dell'organizzazione dell'offerta.

La logica dell'integrazione dei sistemi pone sullo sfondo due nodi: a) la verifica del trasferimento alla Regione della gestione (e quindi valorizzazione) del personale su base regionale (superando l'anacronistico sistema delle graduatorie nazionali) e dell'organizzazione territoriale di tutto il sistema ai sensi dell'art. 117 Cost., ma anche secondo un regionalismo differenziato ai sensi dell'art. 116 Cost. e, conseguentemente, b) una attenta considerazione del tema in sede di redazione dei decreti attuativi della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale (📖 cfr. cap. 6 Area Istituzionale).

2.3. Il percorso di implementazione delle politiche

2.3.1. I criteri di fondo

Il metodo scelto per l'implementazione delle politiche regionali in questo ambito ha fatto riferimento alla capacità di governance degli Enti locali e delle parti sociali, operando un passaggio dalla logica pianificatoria alla condivisione di obiettivi e alla negoziazione-valorizzazione dei risultati. Le azioni realizzate durante la VIII legislatura sono state orientate a tre obiettivi strategici:

- incrementare il livello di qualificazione dei giovani in diritto dovere di istruzione e formazione;
- favorire il successo scolastico e formativo e ridurre i fenomeni di dispersione e ritardo;
- sostenere la crescita del capitale umano regionale e l'invecchiamento attivo della popolazione.

Le azioni hanno riguardato molteplici aree, che in questa sede non possono essere analiticamente trattate (per approfondimenti: Regione Lombardia, 2009a) e, per quanto riguarda la formazione professionale, sono trattate nel capitolo successivo (📖 cfr. par. 3.3 Area Sociale). Ci si limita qui a indicare alcune direttrici di fondo, che hanno ca-

ratterizzato il modello di governo nella legislatura rispetto allo specifico dell'istruzione e formazione: il buono scuola, il sistema dote e il sostegno agli studenti.

2.3.2. Il buono scuola

Come mostrano recenti indagini condotte a livello internazionale (Woessman, 2005 e 2008) e le indicazioni della Commissione europea (2006a), l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione è favorita dalla collaborazione tra il soggetto pubblico e i partner sociali. La Regione Lombardia ha adottato questa medesima logica introducendo, sin dall'anno 2001 il buono scuola (l.r. 1/2000): un finanziamento diretto alle famiglie per ogni figlio che frequenta corsi ordinari di studio presso scuole primarie e secondarie, statali e non statali (Albonetti e Violini, 2008; Violini *et al.*, 2007). L'erogazione avviene a titolo di rimborso parziale delle spese relative a tasse, rette e contributi di iscrizione e di funzionamento, con esclusione delle spese per viaggi di istruzione, attività di arricchimento formativo, attività integrative ed extracurricolari. L'intervento copre il 25% delle spese e può crescere fino a un massimale di 1.400 euro per figlio in casi particolari; il buono, infatti, viene rapportato al reddito del nucleo familiare e tiene conto di eventuali condizioni di disagio, del numero dei componenti e dell'entità delle spese scolastiche che gravano complessivamente sul nucleo.

Introdotta con l'obiettivo di migliorare il sistema scolastico e sostenere le famiglie nell'esercizio effettivo della scelta educativa, il buono scuola rappresenta una delle iniziative più note e probabilmente di maggiore valore simbolico realizzate dal governo regionale sul piano politico istituzionale rispetto al Paese. Quale che sia l'opinione sulla natura ed efficacia dello strumento (Bertola e Checchi, 2004; Brunello e Checchi, 2005; Bertola *et al.*, 2008; Violini *et al.*, 2007), è fuori dubbio che l'adozione di tale misura abbia in questi anni mantenuta aperta la discussione sulla questione del monopolio statale dell'educazione. Per l'entità delle risorse investite e per la numerosità dei soggetti coinvolti, inoltre, esso rappresenta una delle iniziative più rilevanti sul piano dell'applicazione del principio di sussidiarietà, cui esplicitamente si ispira (@ cfr. focus Ribolzi, *Equità, efficienza ed efficacia nelle politiche formative: teorie e prassi per una lettura dell'esperienza lombarda*).

Tra il 2001 e il 2007 hanno beneficiato del buono scuola circa 417.000 studenti per una spesa complessiva pari a circa 275 Meuro. In questo arco di tempo sia il numero di beneficiari sia la spesa annua sono cresciuti costantemente (tab. 2.14). Dal 2008 il buono scuola è rientrato nel cd. sistema dote organizzato dalla Direzione generale Istruzione, formazione e lavoro di Regione Lombardia. L'importo assegnato alle famiglie viene erogato anticipatamente, tendenzialmente all'inizio dell'anno scolastico.

Tabella 2.14 | Erogazioni e spesa relativi al buono scuola - Lombardia - Anni 2001/2007

	Domande totali	% Domande ammesse su totali	Famiglie beneficiarie	Studenti beneficiari	Spesa complessiva
2001	55.040	85,83%	47.241	47.241	€ 30.740.742
2002	51.131	94,83%	48.489	57.527	€ 36.012.743
2003	51.200	94,34%	48.300	57.914	€ 37.024.750
2004	52.907	96,11%	50.851	61.404	€ 40.092.605
2005	54.141	95,88%	51.912	63.044	€ 42.054.000
2006	55.678	96,11%	53.514	64.805	€ 43.889.544
2007	57.847	92,25%	53.364	65.411	€ 45.123.437

Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia (2009a)

Analisi recenti (IReR, 2007d) hanno ipotizzato che il buono scuola abbia effettivamente contribuito a una «tenuta» del sistema scolastico paritario lombardo, in crisi al momento dell'introduzione del provvedimento.

Il confronto interregionale, tuttavia, dovrebbe potere considerare anche le altre Regioni che hanno adottato provvedimenti simili dal 2000. La comparazione non è però agevole, in quanto sotto la comune denominazione di buono scuola sono talvolta ricomprese politiche profondamente diverse (Violini *et al.*, 2007). In mancanza di ricostruzioni accurate delle diverse politiche regionali, non è possibile affrontare in modo esauriente la tematica. Può essere, tuttavia, indicativo un confronto aggregato tra Lombardia ed Emilia-Romagna, una realtà territoriale che sembrerebbe aver adottato politiche scolastiche sufficientemente differenti da quelle lombarde (tab. 2.15). Mentre, come si è visto sopra, la percentuale degli iscritti alla scuola paritaria in Lombardia cresce costantemente, essa è invece sostanzialmente stabile in Emilia-Romagna, con tendenze per ordine di scuola non immediatamente interpretabili (moderata decrescita dall'anno 2005/2006 per la scuola secondaria di secondo grado; crescita nella scuola secondaria di primo grado; stabilità nella scuola primaria).

Tabella 2.15 | Iscritti scuola paritaria sul totale degli iscritti per ordine di scuola - Lombardia ed Emilia-Romagna - A.s. 2002/2005 - 2007/2008 (valori percentuali)

A.s.	Area	Primaria	Second. I grado	Second. II grado	Totale
2004/2005	Lombardia	8,2	8,3	8,6	8,4
2005/2006		8,3	8,6	8,8	8,6
2006/2007		8,5	8,9	9,1	8,8
2007/2008		8,6	9,2	9,2	9,0
2004/2005	Emilia-Romagna	5,8	3,6	4,5	4,8
2005/2006		5,8	3,8	4,7	4,9
2006/2007		5,8	3,9	4,4	4,9
2007/2008		5,8	4,2	4,3	4,9

Fonte: elaborazione IReR su dati MIUR (2009a)

2.3.3. Il sistema dote

Nel 2008 è stata introdotta la dote scuola, intesa come l'unificazione in un'unica erogazione anticipata dell'insieme delle risorse di cui lo studente può disporre da parte di Regione Lombardia: assegni, borse di studio, fondi per l'acquisto di libri di testo ecc. (tab. 2.16). Sul piano amministrativo, l'innovazione fondamentale è consistita nel sostituire una pluralità di provvidenze con un solo intervento e nell'assegnare *ex ante* tali risorse accompagnando lo studente in tutto l'arco della vita scolastica. Nell'anno 2008 la spesa per la dote scuola è stata di circa 65 Meuro (Regione Lombardia, 2009a).

Tabella 2.16 | Doti erogate per tipologia - Lombardia - Anno 2008

Tipologia	Numero
Dote scuola (complessive)	214.569
di cui:	
- Sostegno al reddito	140.569
- Buono scuola	61.481
- Merito	11.869
- Disabili	650
Dote percorsi triennali IFL	8.500
Dote IV anno	1.323
Dote specializzazione	1.034
Dote formazione personalizzata disabili	222
Dote disabili psichici	1.017
Dote lavoro LaborLab	1.502
Dote donna	430
Dote ricercatori	908

Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia

Alla dote scuola si accompagnano, con identica logica, anche l'insieme delle iniziative che hanno identica logica e denominazione come per esempio la dote lavoro (cfr. cap. 3 Area Sociale). Le modalità di erogazione nella fase di avvio sono differenti: la dote lavoro e formazione consiste in una sorta di conto virtuale (gestito direttamente da Regione Lombardia), di cui lo studente dispone per la fruizione dei servizi; la dote scuola utilizza, invece, buoni cartacei e la creazione di un network di esercizi di offerta con possibilità di spesa finalizzata (con servizio esternalizzato e rimborso tramite buoni acquisto). Complessivamente, il sistema dote, unificando l'insieme delle erogazioni, interessa un ammontare di risorse rilevante (tab. 2.17).

Tabella 2.17 | Risorse complessive e per tipologia del sistema dote - Lombardia - Anno 2009

Tipologia	Risorse
Dote scuola	€ 75.482.000 (istruzione) + € 120.439.000 (percorsi di IFP) = € 195.921.000
Dote formazione	€ 25.000.000
Dote lavoro	€ 112.000.000
Totale	€ 332.921.000

Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia

L'obiettivo esplicito del sistema è costituire uno «strumento che accompagna il singolo individuo lungo tutto il corso della vita» (Albonetti e Violini, 2008, p. 53).

Nella sua concreta applicazione, anche se appena introdotto e in corso di necessario aggiustamento, il sistema mostra alcuni elementi caratterizzanti e innovativi in chiave di sviluppo di un sistema sussidiario. In primo luogo il titolare della dote, qualunque sia lo strumento di erogazione (ticket, voucher, denaro ecc.) è sempre la persona. Assegnando in anticipo alla persona le risorse, si supera la separazione tradizionale tra attribuzione di risorse ed erogazione di servizi, e soprattutto, si «scommette» sulla responsabilità e libertà personale nella costruzione di percorsi formativi adeguati (tema rilevante specie per la formazione professionale). In tale prospettiva la persona può valorizzare le relazioni socialmente rilevanti cui appartiene; tale dimensione è esplicitamente strutturale e porta a definire il sistema dote come «insieme delle risorse e servizi riservato alla persona perché stabilisca, mantenga e rafforzi le rela-

zioni che tengono vivo, sviluppano e valorizzano al meglio il suo capitale umano» (Montaletti, 2008, p. 26).

Per una prima sintetica valutazione dello strumento, si può senz'altro affermare che in Lombardia il riferimento esplicito alla centralità della persona ha cambiato l'organizzazione, fortemente orientata al principio di responsabilità. Il sistema dote ha spostato il finanziamento sul lato della domanda (e non dell'offerta); analogamente, la riforma del diritto allo studio universitario insiste sulla responsabilità degli atenei come attori in grado di conoscere e rispondere più adeguatamente ai bisogni. Tale prospettiva corrisponde alle trasformazioni del sistema socio-economico della società della conoscenza (Provasi, 2001) e alla consapevolezza che il sistema dell'offerta e gli interventi di sostegno devono fare riferimento alla persona come protagonista di un «percorso» che si costruisce, muta, e si adatta; secondo una flessibilità che ha carattere di investimento e non di ostacolo rispetto alla storia formativa e professionale degli individui. A titolo indicativo, e con riferimento alla prossima contrazione delle risorse disponibili, potrebbe essere interessante uno sviluppo del sistema del diritto allo studio universitario verso una più diretta destinazione allo studente (non più alle strutture) di una quota maggiormente significativa di risorse.

2.3.4. Il sostegno agli studenti

I contributi per il diritto allo studio scolastico e quelli per facilitare l'accesso alla scuola tra assegni di studio, contributi per i libri di testo, borse di studio e buono scuola hanno sostenuto nel corso della VIII legislatura più di 900.000 studenti con un finanziamento, proveniente da risorse regionali e nazionali, di 760 Meuro.

Per quanto riguarda il diritto allo studio universitario, il grado di copertura delle borse di studio (rappresentato dal rapporto fra le borse erogate e il numero di studenti risultati idonei) è cresciuto negli ultimi anni, fino a raggiungere la copertura totale nell'A.a. 2003/2004. Questo livello di copertura è stato poi mantenuto anche per i quattro anni successivi. All'incremento del tasso di copertura si affianca inoltre un aumento del numero di borse erogate (tab. 2.18).

Tabella 2.18 | Grado di copertura delle borse di studio - Lombardia - A.a. 1998/1999 - 2006/2007

	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
Borse	10.579	12.456	10.311	12.061	15.061	14.262	15.041	16.458	16.488
Idonei	12.522	15.329	16.369	19.295	17.216	14.262	15.041	16.458	16.488
Copertura (borse/idonei)	84,48%	81,25%	62,99%	62,50%	87,48%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione IReR su dati MIUR (2009c)

Il passaggio successivo è stato quello di affrontare il nodo più critico del sistema di sostegno agli studenti: la necessità di disporre di un numero più significativo di alloggi per l'accoglienza degli studenti provenienti da altre regioni e dall'estero (sia nelle sedi ad alta densità abitativa, sia nelle nuove sedi universitarie) (Meglio Milano, 2003; 2004). Anche nel perseguimento di tale obiettivo il principio di sussidiarietà ha portato la Regione e gli enti territoriali a supportare le scelte degli atenei in collaborazione con operatori economici, in larga parte non profit. L'obiettivo è stato quello di facilitare la possibilità degli atenei lombardi e dei collegi universitari di acquisire il cofinanziamento statale garantito dalla l. 338/2000, al fine di recu-

perare immobili già disponibili destinabili a nuove funzioni di accoglienza integrate con il territorio.

Il numero di posti letto, già crescente negli ultimi anni (tab. 2.19) è inoltre destinato ad aumentare per effetto dei positivi risultati derivanti dalla partecipazione delle università al bando per la l. 338/2000. La Regione Lombardia è quella con il maggior numero di interventi finanziati (da sola, ha ottenuto circa il 30% delle risorse disponibili a livello nazionale). Complessivamente, le risorse rese già disponibili da questo bando consentiranno di avviare lavori per realizzare circa 1.400 nuovi posti letto e altri progetti sono stati ammessi al cofinanziamento con riserva, quindi saranno cofinanziati dallo Stato nel corso del 2009 e del 2010, per la costruzione di ulteriori 1.200 posti letto.

Tabella 2.19 | Posti letto - Università con sede in Lombardia - Anni 2002 e 2008


	2002	2008
ISU dell'Università degli studi di Milano, Milano-Bicocca, Insubria	733	1.136
Politecnico di Milano	492	1.768
EDISU di Pavia	1.425	1.426
Università commerciale L. Bocconi	1.010	2.524
Università degli studi di Bergamo	17	267
Università degli studi di Brescia	215	648
Università Cattolica del Sacro Cuore	1.306	1.349
Università Carlo Cattaneo, Castellanza (VA)	0	16
Libera università IULM, Milano	0	254
Università Vita-Salute San Raffaele, Milano		35
Almo Collegio "Borromeo" - Pavia	140	155
Collegio Nuovo - Fondazione Sandra e Enea Mattei - Pavia	140	165
Collegio universitario Ghislieri - Pavia	240	233
Collegio universitario "S. Caterina da Siena" - Pavia	85	88
Collegio di Milano	0	100
Totale Lombardia	5.803	10.164

Fonte: elaborazione IReR da dati MIUR (2009c)

Nei prossimi anni le politiche di sostegno agli studenti in Lombardia dovranno essere riformate al fine di superare l'attuale modello di welfare residuale, che ha il suo focus solo sugli studenti privi di mezzi. L'attuale sistema di borse di studio prevede, infatti, un importo decisamente contenuto delle borse stesse, la loro assegnazione a un numero assai limitato di studenti e la quasi totale assenza di contributi per servizi. In particolare, potranno essere realizzate sperimentazioni con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di forme innovative di supporto agli studenti (per esempio la forma mista borsa-prestito) e/o accordi con altri enti territoriali per lo sviluppo di servizi agli studenti quali servizi residenziali, ristorativi, culturali, ricreativi ecc.

2.3.5. Il sostegno alla ricerca universitaria

Più recente è stata l'introduzione di una serie di doti dedicate al sistema universitario. In particolare, nell'ottobre 2009 Regione Lombardia ha siglato con le università

lombarda l'«Accordo per lo sviluppo del capitale umano nel sistema universitario lombardo» ( cfr. cap. 3 Area Economica), che prevede l'istituzione di:

- una «dote ricercatori», di durata fino a 4 anni, destinata ad attività di ricercatori (prioritariamente) o assegnisti di ricerca (40 milioni e 400.000 euro, in compartecipazione al 50% con le università);
- una «dote ricerca applicata», di durata fino a 2 anni, per specifici progetti di ricerca sulle tematiche strategiche indicate nell'Accordo (18 Meuro, in compartecipazione al 50% con le università);
- un «sostegno alla mobilità», un riconoscimento mensile per ogni mese all'estero, fino a 12 mesi, o in Italia dopo un periodo di almeno sei mesi all'estero, per ricercatori coinvolti nella dote ricercatori (2 milioni e 600.000 euro, a carico di Regione Lombardia).

In un periodo di significative restrizioni dei finanziamenti e a fronte di un sistema lombardo che ha dimostrato efficienza nell'utilizzo e reperimento delle risorse, l'Accordo è particolarmente significativo. Da un lato, infatti, documenta l'impegno di un'azione di governo che premia la corresponsabilità nell'investimento sulle persone (più che sulle strutture); dall'altro rappresenta un contributo finanziario non secondario, proprio in considerazione della difficile congiuntura. Nei fatti, quindi, la Regione si trova a svolgere una politica di sostegno alla ricerca determinante quanto i finanziamenti statali, coerente con le proprie competenze, ma anche foriera di ulteriori sviluppi rispetto ad un più consistente ruolo pubblico di coordinamento del sistema della ricerca.