

RASSEGNA CNOS

PROBLEMI ESPERIENZE PROSPETTIVE
PER L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE
PROFESSIONALE

Anno 34 - n. 1 Gennaio-Aprile 2018

Editoriale

3

Studi e ricerche

MEJÍA GÓMEZ G. - TACCONI G., *La Formazione Professionale dei Salesiani in Africa. Panoramica e possibili sviluppi*

27

PELLERÉY M., *Dal diario al portfolio digitale: il loro ruolo nella costruzione dell'identità professionale*

45

NICOLI D., *Centro di vocazione professionale. L'educazione al lavoro come educazione alla vita autentica*

59

Progetti e esperienze

MALIZIA G. - GENTILE F., *Il Successo Formativo degli Allievi del CNOS-FAP. Qualificati e Diplomati nel 2015-16*

71

DREZZADORE M., *La via italiana al sistema duale tra storia e futuro*

99

Osservatorio sulle politiche formative

MEJÍA GÓMEZ G. - TACCONI G., *La voce di testimoni privilegiati. Per una mappa delle questioni rilevanti sui percorsi di leFP. A colloquio con Emmanuele Crispolti di INAPP*

111

SALERNO G.M., *Le Regioni al voto di fronte alla leFP: Lazio e Lombardia*

125

Cinema per pensare e far pensare

AGOSTI A., *Vai e vivrai*

157

Schedario: Rapporti

MION R., *Rapporto CENSIS 2017: "Un'Italia dai processi a bassa interferenza reciproca"*

163

MALIZIA G., *Schede sui principali Rapporti: CENSIS 2017, XIX Rapporto 2017 sulla Scuola Cattolica in Italia*

177

Schedario: Libri

Recensioni

193

Allegato - Una "Rivista" nella rivista "Rassegna CNOS"

In allegato a questo numero: DALL'Ò P., Unità di Apprendimento trasversali ai settori e Unità di Apprendimento del settore elettrico

199

Mentre si scrive il presente Editoriale¹, quotidiani e riviste sono impegnati ad analizzare i risultati delle elezioni del 4 marzo 2018.

Lasciando a questi la lettura e l'interpretazione dei dati, Rassegna CNOS, che è un osservatorio sulle politiche scolastiche e formative in Italia, si soffermerà su quanto le principali forze politiche hanno scritto nei loro programmi elettorali in fatto di Istruzione, Formazione e Lavoro e quanto di questi programmi il futuro Governo intenderà mettere in atto. L'argomento sarà affrontato nel prossimo numero.

*Si segnala da subito un errata corrige da apportare all'Editoriale di Rassegna CNOS 3/2017 dove, a pagina 17, si scriveva: "I dati sembrano evidenziare in quasi tutti gli ambiti toccati una minore incidenza delle qualifiche rispetto al possesso della licenza media. Tali risultati, però, sono falsati dal fatto che il Rapporto Giovani 2017 mette insieme i qualificati degli IPS e quelli della IeFP mentre andavano separati perché i traguardi raggiunti dai primi sono di molto **superiori** a quelli dei secondi...". Gli estensori dell'Editoriale affermano che si voleva scrivere "...i traguardi raggiunti dai primi sono di molto **inferiori** a quelli dei secondi...".*

Monitoraggi sulle diseguaglianze nei sistemi educativi in Europa e in Italia e politiche da adottare, il punto sulla riforma dell'Istruzione Professionale e delle Politiche Attive del Lavoro in Italia e nelle Regioni, i principali temi programmati dalla Rivista per l'anno 2018: ecco, in sintesi, gli argomenti che saranno oggetto del presente Editoriale.

Proponendo queste tematiche i curatori sperano di offrire al lettore un quadro ampio e articolato su alcuni aspetti delle politiche per l'Istruzione, la Formazione e il Lavoro. Si propongono non solo analisi ma anche strategie e proposte adottate e/o da adottare per rafforzare il ruolo cruciale che il sistema educativo e formativo di ogni Paese ha nella lotta alle diseguaglianze e nella facilitazione al lavoro, strategie e proposte che, come si dirà nel seguito dell'Editoriale, presentano molti aspetti positivi ma che non sempre appaiono adeguati e coerenti soprattutto in riferimento a contesti come quello italiano.

Il primo tema, più vasto perché prende in considerazione più Rapporti, presenta una lunghezza maggiore mentre la scheda relativa alla riforma dell'Istruzione Professionale e all'attuazione delle politiche attive del lavoro è essenziale in quanto presenta solo il punto della situazione, trattandosi di temi ancora in fieri. Una presentazione sommaria dei principali temi che saranno affrontati dalla Rivista Rassegna CNOS nell'anno 2018 conclude l'Editoriale.

¹ L'Editoriale è opera congiunta di Luigi Enrico Peretti, Direttore Generale CNOS-FAP, Pietro Mellano, Direttore Nazionale dell'Offerta formativa, Guglielmo Malizia, Professore emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana, Giulio M. Salerno, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata, Eugenio Gotti, esperto di processi formativi e Mario Tonini, Direttore Amministrativo Nazionale del CNOS-FAP.

A. Primo tema: XV Monitoraggio della IeFP (a.f. 2015-16) tra Unione Europea (UE) e Italia

Per una felice circostanza l'ultimo monitoraggio della IeFP, predisposto dall'INAPP, è stato pubblicato quasi in contemporanea con quello della Commissione Europea sui settori della istruzione e della formazione nell'Unione Europea (UE) e in particolare in Italia².

Pertanto cercheremo di illuminare il primo con le analisi contenute nel secondo, a sua volta articolate in due sezioni: una sull'Europa in generale e l'altra sul nostro Paese.

1. Monitoraggio dell'Istruzione e della Formazione nella UE

Il Rapporto si articola in tre parti: la prima è dedicata all'argomento principale dell'anno che è la disuguaglianza nell'educazione e le politiche da adottare per eliminarla; la seconda esamina i progressi compiuti nella realizzazione della strategia UE 2020 in tema di istruzione e di formazione; la terza presenta le iniziative della Commissione per assicurare a tutti un insegnamento di qualità.

1.1. L'azione dell'UE per realizzare l'equità nel sistema educativo

La disuguaglianza costituisce un grave pericolo per la coesione sociale e lo sviluppo dei Paesi dell'UE. Un meccanismo centrale della sua diffusione consiste nella trasmissione intergenerazionale, cioè nell'incidenza del background socio-economico e culturale della famiglia sul livello educativo, sulla condizione lavorativa, sul reddito e sulla salute delle persone. Da questo punto di vista i sistemi di istruzione e di formazione sono impegnati ad assicurare a tutti eguali possibilità di successo nella vita indipendentemente dall'origine di ciascuno, ricercando la più stretta collaborazione con i genitori in quanto tale cooperazione può rendere molto più efficace la lotta alle disparità.

² Cfr. ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE-INAPP, *La IeFP tra scelta vocazionale e seconda opportunità. XV Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere*, Roma, Unione Europea - Fondo Sociale Europeo, Ponspao e Anpal, 2017, pp. 267; EUROPEAN COMMISSION - DIRECTORATE GENERAL OF EDUCATION AND CULTURE, *Education and Training. Monitor 2017*, Luxembourg, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2017, pp. 122; COMMISSIONE EUROPEA - DIREZIONE GENERALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA CULTURA, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2017, Italia*, Luxembourg, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2017, pp. 12.

Passando poi a esemplificare più precisamente le forme dell'impatto del livello di istruzione sulla riuscita delle persone, si può anzitutto ricordare che le possibilità di sperimentare la povertà e l'esclusione sono tre volte maggiori tra quanti dispongono solo di un'educazione di base rispetto a chi può contare su un livello di istruzione terziaria; inoltre, la disoccupazione colpisce i primi in percentuali superiori a quelle dei secondi. In terzo luogo, nel 2015 solo poco più della metà (53,4%) del gruppo che può vantare solo un'educazione di base valutava buona o molto buona la propria condizione di salute in confronto a oltre l'80% (80,4%) di quanti possiedono un titolo dell'istruzione terziaria. Analogamente riguardo all'aspettativa di vita, il gap tra chi è scarsamente qualificato e chi lo è in misura molto elevata può raggiungere pure i dieci anni.

Ulteriori prove in questa direzione sono offerte dai risultati dell'indagine PISA condotta ogni tre anni dall'Ocse sugli esiti scolastici dei quindicenni. Più specificamente, mentre neppure il 10% (7,6%) degli studenti con un retroterra familiare elevato si colloca al di sotto del livello base di competenze nelle scienze, la quota sale a più di un terzo (33,8%) tra i ragazzi di origine sociale modesta. I risultati appena citati sono delle medie per tutta l'UE e coprono diversità rilevanti tra gli Stati membri e al loro interno e il Rapporto in esame ne offre una esemplificazione significativa riguardo ai giovani di origine non UE. In particolare, oltre un terzo di questi (33,9%), appartenenti al gruppo 30-34 anni, possiede solo un livello di istruzione secondaria di primo grado o inferiore, ossia delle qualifiche basse, e tale quota è superiore del 19,1% rispetto a quella della popolazione autoctona; in aggiunta, gli studenti stranieri non UE sono esposti in percentuali maggiori rispetto al resto dei loro colleghi al pericolo di conseguire esiti scolastici insufficienti e di abbandonare prematuramente la scuola.

Il Rapporto riafferma con forza la convinzione comunemente condivisa nella UE che il sistema di istruzione e di formazione è chiamato a svolgere un ruolo cruciale nella lotta alla disuguaglianza. Infatti, l'educazione rappresenta il punto di partenza fondamentale di una carriera lavorativa che voglia essere di successo e assicura la protezione più efficace nei confronti della disoccupazione e della povertà. In proposito vengono sottolineate tre condizioni: anzitutto, il sistema di istruzione e di formazione deve essere reso accessibile a tutti indipendentemente dal retroterra sociale, culturale ed economico della persona, ma ciò non basta in quanto bisogna anche garantire a ciascuno eguali opportunità di conseguire risultati scolastici di qualità elevata; a monte, poi, si richiede di assicurare investimenti adeguati nell'educazione e da questo punto di vista, se è vero che dal 2015 gli Stati membri li hanno un poco accresciuti (in media: 10,3% della spesa pubblica e 4,9% del Pil) dopo i contenimenti attribuibili alla crisi finanziaria, tuttavia, tale impegno sembra ancora lontano dall'essere soddisfacente.

1.2. L'UE e i progressi sugli indicatori chiave dell'istruzione e della formazione

Il Consiglio europeo del 12 maggio 2009 ha approvato un nuovo quadro strategico per la cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione che tra l'altro comprende 6 benchmark (parametri di riferimento della performance media)³. La loro definizione individua un modello concreto e quantificabile che serve a indicare agli Stati dell'UE il percorso da seguire per costruire un sistema di apprendimento permanente e per misurare il loro stato di avanzamento in tale direzione. Il Rapporto di monitoraggio in esame fa il punto sui progressi compiuti al 2016.

Incominciando dalla percentuale dei giovani tra i 18 e i 24 anni che possiedono soltanto un diploma di istruzione secondaria di primo grado, o inferiore, e che non continuano gli studi né intraprendono alcun tipo di formazione, la quota si è abbassata al 10,7% per cui l'UE dovrebbe raggiungere senza problemi il benchmark previsto per il 2020, cioè un dato inferiore al 10%. L'andamento nella lotta all'abbandono prematuro degli studi e della formazione va considerato come buono, anche se, essendo una media, nasconde la percentuale degli stranieri che si situa ancora al 19,7%.

Una valutazione simile può essere ripetuta riguardo alla quota delle persone fra i 30 e i 34 anni che possiedono un diploma di istruzione terziaria. Infatti, si è raggiunto già il 39,1% per cui l'obiettivo del 40% è ormai a portata di mano.

L'andamento è anche positivo nell'educazione e nella cura della prima infanzia (da quattro anni all'età di inizio dell'obbligo scolastico). Il benchmark è del 95% e la media UE si colloca al 94,8%.

Per quanto riguarda la quota dei quindicenni con risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze, la situazione registra un regresso in quanto nel 2012 si era raggiunto – per esempio in scienze – il 16,6%, ma il 2016 segnala l'aumento di tale percentuale che si viene a collocare al 20,6%. Il dato fa anche dubitare della possibilità di arrivare al benchmark del 2020 che prevede una percentuale pari al 15,0%.

Passando all'obiettivo riguardante la percentuale degli occupati tra i diplomati secondari od universitari (20-34 anni) a tre anni dal diploma, il parametro di riferimento al 2020 è stato fissato all'82%. Anche questo sembra raggiungibile perché nel 2016 è stata toccata la percentuale del 78,2% con un buon recupero rispetto alla crisi del 2008. Al tempo stesso non va sottovalutato che, mentre i

³ Cfr. G. ALLULLI, *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Roma, CNOS-FAP/Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2015, pp. 33-41. Per ulteriori particolari cfr. G. MALIZIA et alii, *Editoriale. Monitoraggio del sistema dell'istruzione e della formazione. La situazione dell'Italia al 2016*, in «Rassegna CNOS», 33 (2017), n. 1, pp. 4-6.

neolaureati hanno superato già il benchmark, collocandosi all'82,8%, i neo diplomati si situano ancora a distanza con il loro 72,6%.

Da ultimo, l'obiettivo della partecipazione degli adulti (gruppo di età 25-64 anni) alle attività di apprendimento permanente non ha segnato nessun passo avanti dopo il 2015. Inoltre, finora si è arrivati solo al 10,8%, per cui sarà molto difficile che si raggiunga nel 2020 il modesto benchmark del 15%.

1.3. Le strategie per assicurare a tutti un'educazione di elevata qualità

La diminuzione del successo degli studenti nell'apprendimento delle competenze di base, evidenziata dai risultati dell'indagine PISA, l'accelerazione del progresso tecnologico e l'avvento della globalizzazione sulla scena mondiale pongono con forza e urgenza la sfida della modernizzazione del sistema educativo. Oltre ai due argomenti di cui ci siamo occupati sopra, il Rapporto che stiamo analizzando ha affrontato anche il tema di come assicurare una istruzione di elevata qualità per tutti.

Anzitutto si è inteso intervenire a riguardo del corpo docente. Nei Paesi dell'UE esso presenta un profilo anziano, per lo più femminile ed economicamente fragile. È urgente, pertanto, prepararlo a trasformare le moderne tecnologie in una risorsa, ad apprendere le metodologie per agire in un contesto sempre più multiculturale e a prevenire la radicalizzazione dei giovani privi di diritti civili.

Una delle strategie fortemente raccomandate dall'UE per assicurare a tutti un'educazione di elevata qualità consiste nell'educazione e nella cura della prima infanzia. Infatti, la ricerca evidenzia che essa garantisce risultati positivi nell'apprendimento delle competenze cognitive ed emotive, nello sviluppo del linguaggio e nel profitto scolastico, con effetti che durano non solo durante il percorso scolastico, ma anche dopo. Bisognerà pertanto intervenire con urgenza per ampliare l'accesso a tutti e per elevare la qualità dell'offerta che attualmente è molto diversificata tra i Paesi e al loro interno.

Altre due strategie che vanno consolidate quanto prima consistono nell'autonomia scolastica e nell'assicurazione della qualità. L'indagine PISA mostra che l'attuazione della prima contribuisce a migliorare l'apprendimento delle competenze di base. L'efficacia dell'autonomia dipende dall'attribuzione al singolo istituto dei poteri necessari per progettare e gestire il proprio sviluppo in maniera efficace e dalla sua responsabilizzazione di fronte alle parti interessate. A sua volta l'introduzione di un sistema forte e flessibile di assicurazione della qualità permette di verificare il progresso dell'apprendimento degli studenti e del buon funzionamento delle scuole.

Anche l'introduzione del multilinguismo può accrescere l'efficacia dell'istruzione. Infatti, l'insegnamento di una lingua straniera a partire dalla prima infanzia

è in grado di incidere positivamente sui processi di insegnamento-apprendimento. Più specificamente, esso costituisce una competenza chiave della cittadinanza attiva e facilita il reperimento di un'occupazione all'interno dell'UE.

Un altro sottosistema da curare è quello dell'istruzione terziaria in rapporto al mondo del lavoro. Dopo la crisi economica del 2008, l'occupabilità dei neolaureati ha ricominciato a crescere dal 2014, anche se ancora non si sono raggiunte le percentuali dell'inizio del secolo (82,8% vs 86,9%). Bisognerà pertanto intervenire per migliorare la corrispondenza tra qualificazioni e mercato e per accrescere la domanda del mondo dell'economia. In proposito vengono raccomandate due misure: la diffusione capillare dell'orientamento e l'elevazione della sua qualità; il potenziamento dell'alternanza tra formazione e lavoro. A monte si tratterà di assicurare l'accesso all'istruzione superiore a tutti i meritevoli indipendentemente dalla condizione personale e sociale.

Terminiamo con una valutazione sintetica del Rapporto mentre daremo maggiore spazio al giudizio sul documento finale, utilizzando anche indicazioni delle altre due Relazioni. Nel testo dell'UE la presentazione dei dati e la loro analisi è scientificamente fondata, rigorosa, dettagliata e completa. Anche sul piano propositivo non si può non essere d'accordo sulle strategie suggerite. Due criticità possono essere viste nella eccessiva funzionalità al mercato e nella povertà delle raccomandazioni per combattere le disuguaglianze nell'istruzione e nella formazione.

2. L'UE valuta l'istruzione e la formazione (IeFP) dell'Italia

Il Rapporto di monitoraggio comprende, oltre a una parte generale che abbiamo presentato sinteticamente sopra, 28 relazioni, cioè tante quanti sono i Paesi dell'UE; ovviamente su questa sezione il nostro commento si limiterà all'Italia⁴. Le varie relazioni si fondano sulle prove quantitative e qualitative più aggiornate e sulla loro base intendono esaminare e valutare i provvedimenti più significativi adottati da ciascun Stato membro, focalizzando l'attenzione sugli sviluppi più recenti.

2.1. Il progresso verso il raggiungimento dei benchmark per il 2020

Sopra si è già presentato il nuovo quadro strategico per la cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione, approvato dal Consiglio europeo del 12 maggio 2009. Pertanto si può passare ad analizzare la fotografia dell'attuazione dei benchmark da parte dell'Italia, che è stata scattata dal monitoraggio del 2017.

⁴ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA CULTURA, o.c.

La percentuale degli italiani del gruppo di età 18-24 anni che possiedono soltanto un diploma di istruzione secondaria di primo grado, o inferiore, e che non continuano gli studi né intraprendono alcun tipo di formazione, risulta nel 2016 del 13,8% ed è diminuita di tre punti dal 2013 quando raggiungeva il 16,8%. A sua volta, la media europea si situava alle due date all'11,9% e al 10,7%. Pertanto, se è vero che nel nostro Paese il tasso di abbandono precoce è in costante calo, tuttavia esso continua a collocarsi al di sopra di quello generale dell'UE ed ancora lontano da meno del 10% che dovrebbe costituire la meta da conseguire nel 2020.

Lo stesso andamento si riscontra riguardo alla quota delle persone fra i 30 e i 34 anni che possiedono un diploma di istruzione terziaria. Il parametro di riferimento per il 2020 è del 40% e la media europea è aumentata tra il 2013 e il 2016 del 2,0%, passando dal 37,1% al 39,1%. Nello stesso periodo di tempo l'Italia è cresciuta in misura maggiore (+3,7%), ma le percentuali relative ai due anni risultano inferiori in maniera consistente, essendo rispettivamente il 22,5% e il 26,2%.

L'andamento è invece positivo nell'educazione e nella cura della prima infanzia (da quattro anni all'età di inizio dell'obbligo scolastico). Il benchmark è del 95% e l'Italia l'ha superato con il 96,2%, mentre la media europea è inferiore, ossia il 94,8%.

Per quanto riguarda la quota dei quindicenni con risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze, il rapporto di monitoraggio della situazione italiana fornisce i seguenti dati per il 2016: rispettivamente il 21,0%, il 23,3% e il 23,2% e superano di circa un punto percentuale la media europea (19,7%, 22,2% e 20,6%); come è stato messo in luce sopra, preoccupa inoltre il fatto che tutte le percentuali del 2016 siano più alte di quelle del 2012 nell'UE e in Italia tranne che per la matematica e limitatamente al nostro Paese. La situazione è ancora più insoddisfacente se si fa riferimento al benchmark del 2020 che è stato fissato al 15%.

La percentuale degli occupati tra i diplomati secondari od universitari (20-34 anni) a tre anni dal diploma supera di poco la metà di questa coorte e si situa nel 2016 al 52,9%. Tale quota è in ripresa rispetto al 2013 di oltre quattro punti (4,4%) dopo il calo degli anni precedenti legato alla crisi economica. Anche il confronto con la media europea è tutt'altro che confortante in quanto nel periodo considerato i dati si collocano oltre i tre quarti e sono in crescita del 2,8% (75,4% e 78,2% rispettivamente). Il parametro di riferimento al 2020 sembra per l'Italia ancora più irraggiungibile in quanto è stato fissato all'82,0%.

La partecipazione degli adulti (gruppo di età 25-64) alle attività di apprendimento permanente raggiunge nel 2016 l'8,3% ed è aumentata del 2,1% dal 2013 quando si situava al 6,2%. A sua volta, la media europea si colloca alle due date al 10,7% e al 10,8%, superando del 2,5% circa le percentuali del nostro Paese. Di

conseguenza, anche se la quota dell'Italia è in crescita, tuttavia essa continua a essere inferiore al tasso medio dell'UE ed è ancora piuttosto lontana dalla meta da conseguire nel 2020, il 15%.

Il rapporto di monitoraggio fornisce dati aggiornati, oltre che sui benchmark, anche su altri indicatori contestuali. In particolare, in Italia la spesa pubblica per l'istruzione in relazione al Pil è leggermente diminuita tra il 2013 e il 2016 dal 4,1% al 4,0% e in questo senso l'andamento è in linea con quello della media europea che nel medesimo periodo ha registrato una leggera diminuzione, dal 5,0% al 4,9%; al tempo stesso tali cifre evidenziano che la nostra quota risulta inferiore dell'1% circa in ambedue gli anni e che si colloca tra le più basse in Europa. Analoga valutazione va ripetuta circa la percentuale della spesa pubblica per l'istruzione rispetto a quella complessiva che si situa nel 2016 al 7,9%.

Il rapporto di monitoraggio effettua anche un doppio confronto tra i giovani nati in Italia e quelli nati all'estero: il tasso di abbandono precoce dei secondi supera in misura consistente quello dei primi (2013: 34,3% vs 14,7%; 2016: 30,0% vs 11,8%); inoltre, il divario nel tempo si riduce solo di poco più dell'1,0%, e la distanza è notevole anche rispetto alla media europea relativa agli stranieri (21,9% e 19,7%); la percentuale del gruppo di età 30-34 che ha ottenuto un diploma di istruzione terziaria risulta inferiore di oltre la metà tra i secondi (i nati all'estero) in confronto ai primi (i nati in Italia) (2013: 11,3% vs 25,2%; 2016: 13,4% vs 29,5%) ed è un terzo circa della media europea riguardante gli stranieri (33,4% e 35,3%).

Da ultimo, il tasso di occupazione dei neodiplomati (che hanno una età compresa tra i 20 e i 34 anni e hanno concluso gli studi da uno a tre anni prima dell'anno di riferimento), dopo le diminuzioni degli anni precedenti dovute alla crisi finanziaria, riprende a crescere tra il 2013 e il 2016 dal 41,0% al 45,6% nel caso di titolo di secondaria superiore o di post-secondaria non terziaria e dal 57,0% al 61,3% se si possiede un diploma di istruzione terziaria; il gap con la media europea è rilevante (il 30% circa tra i neodiplomati e oltre un quinto tra i neolaureati) e diminuisce nel tempo in maniera significativa solo nel secondo caso. È anche vero che nel nostro Paese il tasso di occupazione dei laureati in generale risulta tra i più bassi nell'UE (79,9% vs 84,8%), mentre quello dei lavoratori 25-64, mediamente o scarsamente qualificati è solo leggermente inferiore alle medie UE (51,2% e 70,6% vs 54,2% e 74,8%).

2.2. Attuazione delle strategie per realizzare equità e inclusione

Anzitutto, va segnalato in negativo un andamento che è già emerso sopra: tra il 2012 e il 2016 il progresso nell'apprendimento delle competenze di base sembra essersi fermato nell'UE e in Italia. Se ci riferiamo alla seconda, i risultati non sono completamente omogenei: la quota degli esiti insufficienti in lettura, matematica

e scienze è più elevata da noi che nella media europea, però il confronto nel nostro Paese evidenzia una diminuzione della percentuale, anche se solo nella matematica. Inoltre, da noi continuano a manifestarsi consistenti differenze sul piano territoriale per cui il Nord Est occupa le prime posizioni nelle classifiche internazionali rispetto al Sud che si colloca invece tra le ultime.

Nella lotta alle diseguaglianze un altro dato positivo che è emerso sopra riguarda la diminuzione del tasso di abbandono precoce di tre punti tra il 2013 e il 2016, anche se esso supera, sempre di tre punti, quello medio dell'UE (13,8% vs 10,7%), ancora distante dal benchmark del 2020 (meno del 10%) e diviene particolarmente elevato tra gli studenti nati all'estero (30,0%). Altro andamento positivo menzionato sopra riguarda la frequenza quasi totale all'educazione della prima infanzia da parte dei bambini 4-6 anni (96,2%). Piuttosto critica risulta invece l'offerta degli asili nido per il gruppo di età 0-2 anni che raggiungeva nel 2013 solo uno degli aventi diritto su 10 con grandi differenze tra il Nord e il Sud. Il governo è impegnato a realizzare una riforma che ha introdotto in Italia un sistema integrato di educazione per i bambini 0-6 anni⁵, e ad assicurare un sostegno alle famiglie che devono affrontare i costi dei servizi per l'infanzia. Da ultimo, tra i dati menzionati sopra e che interessano l'attuazione dell'equità e della inclusione nel nostro sistema educativo va richiamato sul lato negativo che la spesa pubblica per l'istruzione, sia in relazione al Pil che alla spesa pubblica complessiva pone l'Italia tra gli ultimi Stati dell'UE.

Tra le problematiche in tema di diseguaglianza che non sono state già ricordate sopra, una delle più gravi è costituita dai Neet (persone non impegnate né nello studio, né nel lavoro né nella formazione). Nel 2016 essi rappresentavano il 19,9% del gruppo di età 15-24 anni e la loro quota cresceva al 24,3% nella coorte 15-29; le due percentuali superavano di molto le medie UE (11,5% e 14,2%) e collocavano il nostro Paese al primo posto nella classifica, nonostante che negli ultimi anni la loro porzione si sia leggermente ridotta.

Sempre tra gli aspetti che non sono stati esaminati precedentemente, si possono ricordare sul piano positivo le innovazioni introdotte nelle politiche di inclusione degli alunni con bisogni educativi speciali (BES). Le due strategie principali su cui poggia la riforma, introdotta con i decreti attuativi della "Buona Scuola"⁶, sono il piano scolastico per l'inclusione che viene a costituire parte integrante del piano triennale dell'offerta formativa e il piano didattico personalizzato che, predisposto dal consiglio di classe, risponde ai bisogni specifici dell'alunno. A monte sono stati previsti nuovi requisiti per l'abilitazione dei docenti di sostegno.

⁵ Per maggiori dettagli su questa riforma realizzata con i decreti attuativi della "Buona Scuola" cfr. G. MALIZIA et alii, *Editoriale. I Decreti Attuativi della Buona Scuola. Un Bilancio*, in «Rassegna CNOS», 33 (2017), n. 2, pp. 12-26.

⁶ *Ibidem*.

Da ultimo affrontiamo un tema di cui in parte ci siamo già occupati sopra e in cui si possono riscontrare zone d'ombra, ma anche e soprattutto di luce: si tratta cioè della situazione sul piano educativo dei migranti. Le scuole e i CFP del nostro Paese sono in prima linea nell'accoglienza e nell'inclusione degli studenti migranti. Gli ultimi dieci anni hanno assistito al raddoppio del loro numero che ha raggiunto nel 2014-15 la cifra di 814.187, cioè il 9,2% del totale degli studenti; inoltre, di essi più della metà (51,7%) sono nati in Italia. La loro presenza nel nostro Paese non è uniforme a livello territoriale e tende a premiare il Nord. Sul lato negativo vanno evidenziati i tassi di abbandono e di ripetenza più elevati, la concentrazione negli istituti tecnici e professionali e i risultati meno buoni nelle verifiche delle competenze di base. Al tempo stesso, si deve tener presente che l'autonomia consente ai docenti di predisporre piani didattici personalizzati per gli allievi migranti, anche se la loro ripartizione non uniforme sul territorio comporta degli eccessi di domanda in alcune aree; inoltre, va sottolineato che la legge italiana consente l'iscrizione alle scuole dei figli di migranti illegali.

2.3. La modernizzazione dell'istruzione e della formazione

Secondo il Rapporto in esame, ci si attende che la realizzazione della Legge n. 107/2015 – nota come la riforma della “Buona Scuola” – e dei suoi decreti attuativi⁷ incida positivamente sui risultati di apprendimento. Un motivo importante del successo degli interventi previsti viene identificato nel sostegno finanziario che è ad essi assicurato. Più specificamente ciò riguarda: il completamento del ciclo della secondaria di 2° grado, soprattutto degli ultimi due anni; la previsione di una detrazione fiscale generale delle tasse scolastiche, anche se modesta; un buono di 500 euro concesso a tutti gli studenti al compimento dei 18 anni, da utilizzare per l'acquisto di prodotti culturali; la copertura di tasse, acquisto di libri, tablet e spese di trasporto per gli allievi con reddito basso. Inoltre, è stato rivisto tutto il tema della valutazione per cui gli esami riguardano l'intero percorso scolastico e soprattutto è stato introdotto un efficace monitoraggio dell'apprendimento degli allievi; più in generale, si è potenziata la valutazione come leva per l'innovazione. È pure cresciuto il numero degli insegnanti, anche se non si è riusciti a risolvere il problema della mancata corrispondenza a livello territoriale nel senso che il Sud si caratterizza per una abbondanza di docenti, mentre la grande maggioranza dei posti vacanti si trova al Nord; molto più importante è la riforma del sistema di reclutamento e della formazione iniziale dei docenti della secondaria⁸.

Le zone d'ombra riguardano soprattutto l'istruzione terziaria. Le problematiche principali sono: gli alti tassi di abbandono; la durata eccessiva dei corsi; un tasso

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

di istruzione terziaria che è il secondo più basso dell'UE (26,2% per la coorte 30-34 anni); una differenza tra i sessi che nel medesimo gruppo di età colpisce i maschi (il 19,9% vs il 32,5% delle donne e il 34,4% dell'UE); una diminuzione costante della percentuale di passaggio dalla secondaria di 2° grado all'istruzione terziaria che solo ultimamente sembra essersi stabilizzata al 50%; un livello di reddito dei diplomati e dei laureati inferiore a quello dell'UE per cui i primi tendono a non proseguire gli studi e i secondi a trasferirsi all'estero; la mancanza di un sistema effettivo di istruzione terziaria non accademica. Naturalmente si è cercato di dare riposta a questi problemi senza però intervenire sulla totalità e non sempre in maniera efficace là dove si è operato. Anzitutto si sta cercando di assicurare un sostegno adeguato agli studenti, sono state riaperte le assunzioni alle università e agli istituti di ricerca, si sono resi disponibili fondi per assumere 500 docenti di prima e seconda fascia, è stato lanciato un programma nazionale per la promozione della ricerca e si sono prese iniziative per migliorare la situazione dell'istruzione terziaria non accademica.

Quanto alla modernizzazione dell'istruzione e della formazione professionale e alla promozione dell'istruzione degli adulti, si sta realizzando una riforma degli istituti professionali mediante i decreti attuativi della "Buona Scuola"⁹, ispirata alle caratteristiche positive della IeFP e al principio di creare sinergie tra i due sottosistemi, introducendo tra l'altro una rete nazionale. Inoltre, sono stati compiuti progressi notevoli nella crescita della frequenza all'istruzione degli adulti, ma il relativo tasso continua ad essere inferiore alla media dell'UE.

2.4. Osservazioni conclusive

La situazione dell'Italia in relazione agli indicatori chiave risulta in generale problematica in quanto i nostri tassi si collocano lontani sia dai benchmark europei che dalle medie degli altri Paesi¹⁰. Al tempo stesso sul lato positivo vanno evidenziati due andamenti: le nostre percentuali sono costantemente in crescita e la partecipazione del gruppo 4-6 anni all'educazione e alla cura della prima infanzia è più elevata sia del benchmark che della media EU.

La ricerca di un'occupazione si presenta difficile e anche in questo campo l'Italia si situa nelle ultime posizioni. I problemi riguardano pure le persone che hanno ottenuto titoli di studio elevati che trovano anch'essi problematico l'accesso al mondo del lavoro: tale andamento è all'origine del preoccupante fenomeno della fuga dei cervelli.

La quota dei giovani tra i 30 e i 34 anni che possono vantare un diploma di

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. G. MALIZIA et alii, *Editoriale. Monitoraggio del sistema dell'istruzione e della formazione. La situazione dell'Italia al 2016*, o.c., p. 11.

istruzione terziaria è il più basso d'Europa. Questo andamento rinvia a un sistema di istruzione superiore che non riceve finanziamenti adeguati e che si trova a dover affrontare i problemi dell'invecchiamento e della riduzione dei docenti. Al tempo stesso va messo in risalto che ultimamente sta crescendo l'attenzione alla qualità dell'istruzione superiore e migliorando l'assegnazione dei finanziamenti.

A giudizio del rapporto che si è cercato di presentare, l'attuazione della "Buona Scuola" e del sistema nazionale di valutazione delle scuole potrebbe incidere positivamente sulla qualità dell'offerta educativa. Ma qui si manifestano due limiti gravi del monitoraggio che rispecchiano altrettante carenze della legge di riforma: lo Stato-centrismo e lo scuola-centrismo. Il rapporto ignora la situazione delle scuole paritarie e si occupa solo marginalmente dell'IeFP come, d'altra parte, la "Buona Scuola" ha perso l'occasione di fare qualche passo avanti significativo nel nostro Paese verso la realizzazione della parità economica tra scuole statali e paritarie, e non ha eliminato la disparità di fatto di cui sono oggetto i centri di formazione professionale accreditati rispetto agli IPS e che consiste soprattutto nella convenienza economica delle regioni ad attivare la IeFP negli IPS piuttosto che nei CFP perché in questa maniera riescono a scaricare i relativi costi sullo Stato, anche se le ricerche mettono chiaramente in rilievo la superiorità dei CFP almeno da tre punti di vista: la lotta agli abbandoni, gli esiti occupazionali e i costi pro-capite¹¹.

3. XV Monitoraggio (2015/16): IeFP tra scelta vocazionale e seconda opportunità.

Qui di seguito offriremo una sintesi ragionata del Rapporto di monitoraggio¹² che si articolerà intorno alle tematiche principali: la partecipazione, gli esiti, le risorse, le direttrici di lavoro per il futuro.

3.1. La partecipazione ai percorsi di IeFP

Complessivamente, comprendendo cioè tutti e quattro gli anni, gli allievi della IeFP hanno raggiunto nel 2015-16 la cifra di 322.322 che segna un calo rispetto al 2014-15 di 7.065, pari al 2,1%. Tale dato generale si distribuisce in misura diversa tra i livelli e le tipologie. Gli iscritti al triennio di qualifica ammontano a

¹¹ Cfr. G. MALIZIA (a cura di), *Successo formativo degli allievi del CNOS-FAP qualificati e diplomati negli anni 2010-14*, Roma, CNOS-FAP/Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2016, pp. 30-33.

¹² Cfr. ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE-INAPP, o.c. Per un confronto con il rapporto precedente: G. MALIZIA et alii, *La "scolasticizzazione" della IeFP finalmente subisce un arresto. Il XIV monitoraggio ISFOL (a.f. 2014-15, in «Rassegna CNOS», 32 (2016), n. 2, pp. 16-26.*

308.328 ed evidenziano una diminuzione del 2,6%, mentre gli allievi del IV anno di diploma registrano con le loro 13.994 unità un aumento consistente nel biennio, 9,4%. Inoltre, i CFP accreditati (o istituzioni formative = IF) mantengono il totale del triennio sostanzialmente invariato tra i due anni formativi e uguale andamento si riscontra nella sussidiarietà complementare, mentre l'integrativa subisce una riduzione del 5%.

La ripartizione fra le tre tipologie vede la sussidiarietà integrativa perdere la maggioranza assoluta e scendere dal 50,6% al 49,1%, mentre guadagnano in percentuale le IF (dal 43,7% al 44,8%) e la sussidiarietà complementare (dal 5,7% al 6,1%). Invece, la distribuzione sul piano territoriale rimane complessivamente la medesima con le IF concentrate al Nord a cui si aggiungono le eccezioni del Lazio, della Calabria e della Sicilia. In aggiunta cresce il numero delle Regioni che hanno introdotto il IV anno e si portano a 10.

Le iscrizioni al primo anno confermano l'andamento che vede compresenti quasi alla pari prime scelte e opzioni effettuate come seconda opportunità dopo aver seguito altri percorsi. Infatti, il 44,4% sono 14enni che si sono inseriti nella IeFP in maniera vocazionale, cioè direttamente dalla secondaria di 1° grado, mentre gli altri, il 55,6% hanno deciso di frequentare la IeFP dopo aver sperimentato insuccessi scolastici e formativi. Le IF hanno accolto le prime scelte al 45,4%, come d'altra parte la tipologia della sussidiarietà integrativa, mentre la sussidiarietà complementare si distingue per una partecipazione più elevata di seconde opportunità. In conclusione, si può affermare che la decisione per la IeFP sta diventando sempre più vocazionale.

La porzione dei ragazzi non solo è superiore a quella delle ragazze, ma risulta anche in aumento (nell'ultimo biennio: dal 61,3% al 61,5%), mentre per le donne si scende dal 38,7% al 38,5%. D'altra parte, è difficile attendersi un risultato diverso dato che i profili professionali trovano un riscontro molto maggiore in un'utenza maschile. Fra le tre tipologie il divario minore si riscontra nelle IF con il 57,9% di allievi rispetto al 42,1% di allieve.

Una delle prove della forte capacità inclusiva della IeFP è offerta dalla presenza in essa di una numerosa componente di allievi di nazionalità non italiana; più precisamente si tratta di 42.595 giovani che si distribuiscono tra 41.353 nel triennio e 1.242 nel percorso di diploma e che costituiscono il 13,3% del totale degli iscritti. In proposito, va anche sottolineato che essi rappresentano il doppio quasi degli studenti stranieri iscritti alla secondaria di secondo grado (7,0% nel 2015-16)¹³. La loro consistenza diminuisce in misura rilevante nella transizione fra il triennio e il IV anno in quanto si riduce del 6% nelle IF e di più del 10% nel-

¹³ Cfr. CENSIS, 51° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2016, Milano, FrancoAngeli, 2017, p. 136.

la sussidiarietà complementare, evidenziando con queste cifre la situazione di notevole disuguaglianza di cui soffrono gli stranieri rispetto agli italiani in uno snodo importante del loro percorso di studio.

Un andamento simile si riscontra riguardo ai disabili. La loro quota sul totale degli allievi della IeFP raggiunge il 7% e in valori assoluti 19.000 circa (18.979) secondo quanto risulta dalle Regioni che hanno indicato tale dato¹⁴. Anche in questo caso sono gli IF a segnalare le cifre più alte.

La figura professionale più scelta è quella dell'operatore della ristorazione con 95 mila iscritti. A distanza se ne collocano 3 che possono contare ciascuna su oltre 20 mila allievi: più precisamente si tratta degli operatori del benessere, elettrico e meccanico. Oltre 10 mila studenti si riscontrano per ognuna delle seguenti 5 figure: riparazione veicoli a motore, amministrativo-segretariale, promozione ed accoglienza, grafico e servizi di vendita. Altre 5 si collocano oltre i 5 mila, tre più di mille ciascuna, mentre nessuna delle ultime 5 riesce a raggiungere la cifra appena menzionata. Nel tempo non si notano cambiamenti significativi in questa classificazione. Se si passa all'anno di diploma, le IF si caratterizzano per la prevalenza dei tecnici dell'acconciatura, di cucina e dei trattamenti estetici, mentre nella sussidiarietà complementare occupano i primi posti non solo i tecnici di cucina, ma anche quelli per la conduzione e la manutenzione di impianti automatizzati e quello elettrico.

3.2. Gli esiti

Il primo esito da considerare è quello della qualifica i cui dati, però, sono ancora provvisori perché non tutte le Regioni hanno potuto fornire le cifre finali. Il valore indicato nel Rapporto è di 70.000 circa (più precisamente 69.237) e si riparte equamente tra le IF e la sussidiarietà integrativa, mentre quella complementare raggiunge il 5,7% del totale. In proposito, l'attuale monitoraggio ha preso per la prima volta in considerazione l'età degli allievi che concludono con un esito positivo il triennio. Ne è risultato che il 43,5% ha ottenuto la qualifica a 16 anni. Paragonando questo dato con quello della percentuale di chi si è iscritto alla IeFP nel 2012-13, cioè tre anni prima, con l'età di 14 anni e che ammonta al 46,2% nelle IF e nella sussidiarietà integrativa e al 35,8% in quella complementare, è possibile affermare che una quota elevata degli allievi ha ottenuto la qualifica in tre anni, superando l'ostacolo dello svantaggio iniziale. Ancora più positiva è la percentuale dei diplomati in quanto la quota degli allievi che li consegue con

¹⁴ Secondo il Monitoraggio precedente essi costituivano col 6,5% più del triplo della quota delle secondarie di 2° grado che era del 2,1%; in proposito cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI. DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE, I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE, *Istruzione e Formazione Professionale a.f. 2014-15*, Roma, ISFOL, febbraio 2016, p. 36.

un'età non superiore ai 17 anni, raggiunge il 56,1%, attestando di conseguenza una frequenza maggioritaria che si presenta solida e consapevole.

Gli allievi di origine straniera che ottengono una qualifica rappresentano il 14,3% del totale sostanzialmente in linea con la loro consistenza al primo anno, mentre tra i diplomati costituiscono solo il 3,1% per la ragione richiamata sopra e cioè della loro riduzione di numero nel passaggio dal triennio al quarto anno per effetto della condizione di disparità di cui sono oggetto. A loro volta le ragazze arrivano a una quota del 39% complessivamente in linea con la loro presenza nella IeFP.

Il successo formativo premia principalmente le IF, confermando l'andamento degli anni passati; infatti, le loro percentuali precedono di quasi dieci punti percentuali la sussidiarietà complementare e di più di dieci quella integrativa. Più precisamente, le IF totalizzano una riuscita del 73,3% di qualificati rispetto agli iscritti al primo anno (70,6% nel 2014-15), la sussidiarietà complementare del 64,2% (60,0%) e quella integrativa del 55,9% (54,0%).

Se si prendono in considerazione contemporaneamente gli andamenti relativi all'età degli allievi, alle iscrizioni dei ragazzi stranieri e dei disabili e al successo formativo, viene pienamente confermato il ruolo che la IeFP svolge fin dall'inizio di costituire una barriera antidispersione. Nella lotta all'abbandono si segnalano in particolare le IF che riescono a portare alla qualifica e al diploma un numero molto consistente di giovani anche tra quanti hanno sofferto gravi insuccessi nei loro percorsi scolastici e formativi.

3.3. Le risorse

Il 2015 ha visto un aumento delle risorse finanziarie delle Amministrazioni destinate alla IeFP. Infatti, quelle impegnate sono cresciute del 35,5%, attestandosi a una cifra di poco inferiore ai 700 milioni di euro; a loro volta quelle erogate hanno raggiunto una cifra che ha superato i 654 milioni, con un aumento del 34,5%. La crescita è da attribuire soprattutto al Ministero del Lavoro e alle risorse comunitarie.

In ogni caso sono le Amministrazioni regionali e provinciali che costituiscono le fonti finanziarie principali: più precisamente queste contribuiscono con il 36% delle risorse impegnate e il 40% delle erogate. Nonostante lo sforzo economico dei vari contributori, tuttavia l'offerta delle Regioni e delle Province Autonome non riesce a soddisfare in misura sufficiente la domanda di formazione dei giovani e delle famiglie. Una delle conseguenze negative di tale situazione consiste nella mancata copertura della spesa per i IV anni per cui non sono attivati in parecchi territori nonostante la richiesta degli utenti.

3.4. Linee di intervento

Per dare una base solida alle proposte di miglioramento del sistema attuale di IeFP, è opportuno richiamare le principali tendenze emerse dalla precedente analisi.

Anche se l'Italia è finalmente in ripresa, questa si caratterizza per la lentezza dei ritmi di crescita e per la permanenza di una situazione del mercato del lavoro in cui il numero dei laureati è troppo modesto rispetto ai Paesi dell'UE con noi confrontabili. La domanda delle imprese sembra orientarsi in seconda battuta, dopo i livelli altamente qualificati, verso il personale senza specializzazione. Secondo il Rapporto, in questo contesto la IeFP dovrebbe impegnarsi su due fronti: assicurare ai licenziati della secondaria di 1° grado che per scelta vocazionale o a causa degli insuccessi scolastici sperimentati intendono inserirsi in tempi brevi nel mondo di lavoro, di poterlo fare con un patrimonio adeguato di competenze di base, tecniche e trasversali; permettere ai propri qualificati e diplomati di sviluppare ulteriormente la loro professionalità proseguendo il percorso degli studi nella filiera lunga della formazione tecnico-professionale. In questa maniera, la IeFP può continuare a esercitare il ruolo benemerito di contenimento del fenomeno della dispersione formativa.

Un altro compito che la IeFP svolge in maniera soddisfacente è quello di avvicinare istruzione e lavoro. Esso costituisce un suo punto di forza e comprende la realizzazione dello stage, i contatti stabili con le imprese, il ricorso esteso alla laboratorialità, l'adozione delle metodologie di didattica attiva e la sperimentazione del sistema duale per cui riesce a rispondere in maniera efficace ai bisogni di professionalità legati al territorio. Da questo punto di vista la IeFP sta rappresentando anche un modello per la riforma dell'istruzione professionale e per l'introduzione negli istituti scolastici dell'alternanza scuola-lavoro.

Nel quadro degli andamenti emersi dall'analisi della situazione della IeFP, si possono proporre delle linee di intervento che dovrebbero consentire di rispondere più adeguatamente alle esigenze del (sotto)Sistema di Istruzione e Formazione Professionale.

In sintesi esse sono:

- a. *in armonia con quanto approvato dalla Legge di Bilancio 2018 (Legge 27 dicembre 2017, n. 205), favorire, in tutte le Regioni, lo sviluppo dei percorsi offerti dalle Istituzioni Formative accreditate per la loro superiore efficacia mediante la concessione di finanziamenti adeguati e stabili e concentrare gli investimenti su strutture che possano assicurare una formazione più efficace, sostituendo alle logiche del minor costo quelle della maggiore qualità;*
- b. *completare il (sotto)Sistema realizzando la revisione del repertorio delle figure della IeFP che si presenta in vari casi carente e superato, portando a regime i risultati ottenuti dalla sperimentazione del Progetto Valefp, con la realizzazione di un modello di valutazione adeguato alle esigenze della IeFP, continuando a monitorare il funzionamento della IeFP con particolare riguardo all'offerta di formazione, alla partecipazione e ai risultati, affrontando con misure adeguate i problemi connessi con l'edilizia e le attrezzature (potenzia-*

- mento dei laboratori), *investendo adeguatamente sui formatori, in modo da permettere a essi di concentrarsi completamente sul loro ruolo;*
- c. *costituire una cabina di regia con il Ministero del Lavoro e le Regioni per garantire un sistema di governance istituzionale unitario e stabile.*

Aggiungiamo un'osservazione che avevamo avanzato riguardo al monitoraggio precedente e che non ha trovato finora adeguata accoglienza. Il documento in esame non ha avuto il coraggio di dire esplicitamente, anche se implicitamente contiene i presupposti dell'affermazione che segue, che bisognerebbe «superare l'attuale modello di organizzazione dell'istruzione tecnico professionale nel suo complesso, in linea con gli ambiti che caratterizzano i sistemi produttivi del XXI secolo (la tecnologia, l'economia e la finanza, i servizi alla persona e al territorio), eliminando alla radice l'anacronistica distinzione tra i percorsi scolastici di istruzione tecnica e professionale e le sovrapposizioni con quelli di IeFP»¹⁵.

In altre parole e più radicalmente bisognerebbe tornare alla Legge 53/2003, prevedendo nel secondo ciclo al massimo tre canali: i licei, gli istituti tecnici e la IeFP¹⁶.

B. Istruzione Professionale e Politiche Attive del Lavoro: il punto della situazione'

Si tratta di due tematiche che sono strategiche per quanti operano negli ambiti dell'Istruzione e della Formazione. In questa sede ci si limita ad offrire al lettore solo qualche cenno di aggiornamento sullo stato dell'arte dei provvedimenti, rimandando ad altri tempi e sedi analisi più approfondite soprattutto quando i rispettivi processi di riforma saranno più consolidati.

1. Lo stato dell'arte nell'attuazione del decreto legislativo n. 61/2017

Come noto, la riforma dell'istruzione professionale così come delineata nel D.Lgs. n. 61/2017 dovrebbe prendere avvio con le prime classi dall'anno scolastico 2018-2019, per poi concludersi nell'anno scolastico 2022/2023 con la definitiva abrogazione del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87, che attualmente disciplina gli Istituti professionali di Stato. Ma si è ancora in attesa dei provvedimenti attuativi che sono necessari per dare concreta applicazione a numerosi e fondamentali aspetti innovativi. Anzi, sono anche scaduti i termini previsti dal decreto legisla-

¹⁵ FORMA, *Ddl "Buona Scuola" e IeFP*. Contributo di Forma alle Commissioni riunite, Roma, 8 aprile 2015, p. 5.

¹⁶ Cfr. G. MALIZIA et alii, *La "scolasticizzazione" della IeFP...*, o.c., p. 25.

tivo stesso per l'adozione del primo e fondamentale decreto attuativo, e lo stato finale della legislatura non ha certo facilitato il compito del governo.

Per di più, una volta sciolte le Camere a fine 2017 il Governo ha sì proseguito nella sua attività anche in relazione ai procedimenti in fieri, come quelli qui in esame, ma, dopo le elezioni del 4 marzo 2018, il Governo Gentiloni dovrà necessariamente rassegnare le dimissioni, potendo continuare ad occuparsi soltanto degli "atti di ordinaria amministrazione". Ci si domanda allora cosa accadrà dato che, a quanto sembra, non sarà immediato l'avvento di un nuovo Governo nel pieno esercizio delle funzioni. Viceversa, si avvicineranno sempre più e pericolosamente le scadenze amministrative del nuovo anno scolastico. Si riuscirà a fare in tempo, con l'avvio della nuova Istruzione professionale dal prossimo settembre, oppure, al contrario, si dovrà rinviare la partenza effettiva della riforma al successivo anno scolastico, ad esempio mediante una disposizione d'urgenza contenuta in un decreto-legge? Il peso politico di decisioni così gravi e rilevanti per l'istruzione tutta, qualunque siano, sarà tutta sulle spalle dei vertici dello Stato – peraltro in rapida sostituzione – e delle Regioni (anch'esse parzialmente in rinnovamento con le elezioni dei Consigli regionali in sette Regioni dalla primavera all'autunno del 2018: Lazio, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Basilicata). La stessa IeFP ne è, direttamente ed indirettamente, coinvolta, dato che, ad esempio, se non si riuscirà ad adottare per tempo gli atti essenziali (ed esattamente il decreto ministeriale ai sensi dell'art. 7, comma 1, e i successivi accordi tra gli Uffici scolastici regionali e le singole Regioni) sin dal prossimo settembre gli Istituti professionali non potranno proseguire nell'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP. Ci si domanda, allora, che fine faranno le pre-iscrizioni già effettuate in relazione ai percorsi di IeFP attivabili in sussidiarietà dagli Istituti professionali (procedura che, va doverosamente aggiunto, è stata consentita dal MIUR non senza una qualche "spregiudicatezza"). Si dovrà ricorrere a provvedimenti d'urgenza per risolvere una questione che potrebbe coinvolgere più di un centinaio di migliaia di studenti e relative famiglie? Tra l'altro va aggiunto che, secondo il MIUR, i termini previsti dal D.Lgs. n. 61/2017 per l'approvazione definitiva dei provvedimenti attuativi, sono meramente "ordinatori" e dunque superabili senza che ne derivino conseguenze giuridiche rilevanti (ossia, in sostanza, l'illegittimità degli stessi). Questa interpretazione, però, è discutibile e potrebbe essere non accolta in sede giurisdizionale qualora nascessero eventuali contenziosi.

Occorre poi sottolineare che, per l'approvazione degli atti attuativi del decreto legislativo n. 61 del 2017, è necessaria sia la condivisione tra più ministeri – Ministero dell'istruzione, Ministero del lavoro, e talora anche il Ministero dell'economia e il Ministero della Salute –, sia la convergenza tra gli apparati dello Stato e le Regioni, mediante il raggiungimento di non facile "intese" e "accordi" a partire dalla Conferenza Stato-Regioni. Queste intese non sono facili, anche considerate le diverse posizioni che le Regioni tradizionalmente assumono nei confronti della IeFP.

Più esattamente, con specifico riferimento alla IeFP, lo stato dell'arte degli atti attuativi – ed i relativi termini di adozione, qualora previsti – richiesti dal decreto legislativo n. 61 del 2017, è il seguente:

- a. circa il decreto ministeriale (del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro del lavoro, il Ministro dell'Economia e finanza, e il Ministro della salute), che si sarebbe dovuto adottare entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo (avvenuta il giorno della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, cioè il 16 maggio 2017), previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, per determinare – oltre ai profili in uscita degli indirizzi di studio degli istituti professionali, i relativi risultati di apprendimento, il riferimento dei predetti indirizzi alle attività economiche referenziate ai codici ATECO, e le indicazioni per il passaggio al nuovo ordinamento degli istituti professionali, le indicazioni per la correlazione tra le qualifiche e i diplomi professionali conseguiti nei percorsi di IeFP e gli indirizzi dei percorsi della IP, anche al fine di facilitare i reciproci passaggi tra i due sistemi (art. 3, comma 3): sul decreto è stata raggiunta l'intesa Stato-Regioni il 21 dicembre 2017, e si è in attesa dell'approvazione definitiva da parte dell'esecutivo.
- b. circa il decreto ministeriale (del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro del lavoro, e il Ministro dell'economia e finanze), da adottarsi – senza un termine predeterminato – previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, per determinare i criteri generali per favorire il raccordo tra il sistema della IP e il sistema della IeFP e per la realizzazione dei percorsi di IeFP in sussidiarietà da parte delle istituzioni scolastiche (art. 7, comma 1): il 27 febbraio è stata rinviata l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, ovvero più precisamente, l'orientamento delle Regioni sarebbe quello di esprimere avviso favorevole all'intesa, condizionandolo all'accoglimento di alcuni emendamenti, concordati a livello tecnico e che, durante la Conferenza Stato-Regioni del 22 febbraio, sono stati consegnati al Governo. L'Intesa è stata raggiunta l'8 marzo 2018 (Rep. Atti n. 64).
- c. circa gli accordi da stipularsi – senza un termine predeterminato – tra ciascuna Regione ed il corrispondente Ufficio scolastico regionale per definire a livello regionale le modalità realizzative dei percorsi di IeFP in sussidiarietà da parte delle istituzioni scolastiche, nel rispetto dei criteri stabiliti ai sensi del decreto ministeriale previsto dall'art. 7, comma 1 sul raccordo tra IP e IeFP (art. 7, comma 2): potranno essere stipulati soltanto dopo l'approvazione del decreto ministeriale sopra indicato al punto b).
- d. circa il decreto ministeriale (del Ministro dell'istruzione, di concerto con il solo Ministro del lavoro), da adottarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa in Conferenza Unificata, per determinare i criteri e le modalità per l'organizzazione e il funzionamento della Rete nazionale

delle scuole professionali (art. 7, comma 4): non è stato ancora sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni per l'intesa.

- e. circa l'accordo da adottarsi – senza un termine predeterminato – in sede di Conferenza Stato-Regioni per disciplinare le fasi dei passaggi tra i due sistemi formativi (della IP e della IeFP), nel rispetto dei criteri generali stabiliti nell'art. 8 del decreto legislativo (vedi art. 8, comma 2): non è stato ancora sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni per l'intesa.
- f. circa le intese da stipularsi – senza un termine predeterminato – tra il Ministero dell'istruzione e le singole Regioni e Province autonome per definire i criteri generali per la realizzazione dell'apposito corso annuale, che si conclude con l'esame di Stato, a favore degli studenti che hanno conseguito il diploma professionale al termine del percorso quadriennale di IeFP (art. 14, comma 3, secondo periodo): l'iter non risulta ancora concretamente avviato.

2. Rapporto tra formazione e lavoro: il ruolo delle Politiche Attive del Lavoro (PAL)

Negli anni più vicini a noi il rapporto tra formazione e lavoro è divenuto sempre più imprescindibile e necessario sia per le imprese che necessitano di personale qualificato e specializzato, anche alla luce della quarta rivoluzione industriale, sia per gli operatori della formazione professionale che devono dare risposte ai repentini cambiamenti del mondo produttivo e del mercato del lavoro.

Oggi, infatti, gli Enti di Formazione Professionale ricoprono sempre più un ruolo di snodo tra giovani ed imprese, tra formazione e lavoro, divenendo partner strategici per lo sviluppo del capitale umano. Anche rispetto al passato recente sono aumentati i loro ambiti di intervento: oltre ai percorsi formativi consolidati nel (sotto)Sistema di IeFP, si stanno sviluppando quelli relativi alla messa a regime della metodologia duale, alle azioni per favorire la transizione scuola-lavoro (Garanzia Giovani), alle risposte da dare ai lavoratori in cerca di occupazione o di rioccupazione (Politiche Attive del Lavoro) e all'impatto che i cambiamenti collegati all'Industria 4.0 stanno apportando al lavoro (Formazione lungo tutto l'arco della vita). Agli Enti di Formazione Professionale si presenta una opportunità inedita di ruolo nella realizzazione della formazione professionale ordinamentale e non.

Formazione Professionale e Politiche Attive del Lavoro, però, stanno attraversando una fase di evoluzione sia a livello nazionale che regionale.

Per quanto riguarda la Formazione Professionale, il D.Lgs. 61/2017 sul riordino dell'Istruzione Professionale sembra mettere, di fatto, in competizione – e non in "raccordo" – l'istruzione statale con l'Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale.

Il D.Lgs. 61/2017, infatti, riprende alcuni elementi qualificanti del sistema IeFP ma, nella definizione del “raccordo” con quest’ultima, non tiene conto del quadro istituzionale delle Regioni che oggi è ancora molto diversificato.

Sotto questo aspetto gli Enti di FP si augurano che le Istituzioni statali e regionali tengano conto di queste disomogeneità nel declinare, solo per esemplificare alcuni nodi fondamentali, la “Rete nazionale delle scuole professionali” e la “sussidiarietà” degli Istituti Professionali rispetto alla offerta formativa propria del (sotto)sistema di IeFP.

Nel caso delle politiche attive del lavoro, invece, abbiamo il modello centralista definito dal D.Lgs. 150/2015 che però, a seguito dell’esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, vede ancora in capo alle Regioni le competenze relative alle politiche del lavoro.

In questa fase si sta assistendo ad una sovrapposizione di competenze tra il livello nazionale e regionale, favorendo, soprattutto, la presenza di due tipi di politiche attive:

- l’Assegno di Ricollocazione, strumento disciplinato e finanziato a livello centrale;*
- le iniziative disciplinate e finanziate dalle singole Regioni in base al modello del lavoro prescelto che comprende anche la delineaazione del rapporto tra Centri per l’Impiego e Operatori Accreditati ai servizi per il lavoro.*

Anche sotto questo aspetto gli Enti di FP si augurano che i provvedimenti statali e regionali puntino ad un equilibrio tra i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e le specifiche politiche attive.

In questo contesto è utile segnalare alcune scelte che le Regioni stanno compiendo sull’utilizzo delle risorse finanziarie in materia di formazione professionale e di politiche del lavoro per individuarne delle linee di tendenza che possono essere illuminanti anche per gli Enti di FP.

Le considerazioni esposte di seguito sono tratte da una analisi effettuata sugli Avvisi delle Regioni nell’anno 2017 in materia di formazione e lavoro¹⁷.

Mettendo a confronto il totale dei finanziamenti rivolti alla Formazione Professionale e alle politiche attive del lavoro è possibile notare come queste ultime nel 2017 abbiamo ricevuto un numero più elevato di risorse rispetto alla Formazione Professionale. Nello specifico, sul totale di Avvisi analizzati, il 55% dei finanziamenti sono per misure di politiche attive, mentre il 45% per la Formazione Professionale.

¹⁷ La Sede Nazionale CNOS-FAP, avvalendosi della consulenza di esperti della società Noviter, ha effettuato, nell’anno 2017, una ricerca sugli Avvisi regionali in materia di politiche di Formazione e Lavoro alla luce dell’evoluzione delle politiche nazionali in atto. La ricerca è in corso di stampa.

Dal panorama regionale emerge che solo in alcune Regioni sono maggiori le risorse rivolte alla formazione rispetto alle politiche attive del lavoro. Sono le regioni Piemonte, Lombardia e Veneto che rappresentano i contesti in cui la formazione ordinamentale è più strutturata e dotata di investimenti significativi.

In generale, tuttavia, gli investimenti hanno sostenuto soprattutto la IeFP. La sperimentazione del sistema duale, poi, ha dato un notevole impulso alla offerta del IV anno, mentre meno incisiva è stata sull'impulso allo sviluppo della formazione legata agli IFTS e agli ITS. Solo in alcuni contesti regionali, infatti, oggi esiste l'intera filiera professionalizzante.

Piuttosto residuale, tranne qualche eccezione, invece, è il finanziamento per la formazione non ordinamentale che si aggira intorno al 21%, sostenendo misure per la formazione continua, permanente e, in maniera ancor più residuale, quella regolamentata e di specializzazione.

Per quanto riguarda i finanziamenti per le politiche attive del lavoro si può constatare come la formazione volta all'inserimento e reinserimento lavorativo sia una delle misure più diffuse all'interno di avvisi di politiche attive, sia come uno dei servizi che caratterizzano un percorso, sia come servizio unico rivolto ad un target specifico (come, ad esempio, quello dei cassa integrati o dei lavoratori in aree o società in crisi). Infatti, in molti casi le Regioni hanno optato per interventi multi-servizio e multi-destinatari permettendo di costruire percorsi integrati in cui formazione, accompagnamento al lavoro, orientamento e tirocinio sono finalizzati all'occupazione di diverse tipologie di target (es. giovani, disoccupati di lunga durata, disabili) che necessitano di interventi differenziati e personalizzati. In questa direzione stanno andando diverse Regioni che hanno optato per sistemi basati sui servizi integrati sempre attivi rivolti ai cittadini ed erogati da soggetti pubblici e privati accreditati (Dote Unica Lavoro in Lombardia, Assegno per il Lavoro in Veneto, Buono Servizi al Lavoro in Piemonte e Dote Lavoro e Inclusione Attiva in Calabria), passando così da una logica di programmazione sommativa (a bando o in alcuni casi anche a sportello), ovvero caratterizzata da tanti avvisi per azioni solitamente rivolti a categorie specifiche che privilegiano il finanziamento dell'offerta, ad una logica di programmazione di sistema (o a matrice) dove ogni bando realizza un complesso di azioni che si sostanziano in unità di servizi e misure che vanno a comporre l'offerta sulla base dei bisogni specifici della persona, facendo leva su principi quali la personalizzazione dei servizi e la libertà di scelta.

Sono già evidenti a molti i vantaggi che derivano da una programmazione di sistema; si rilevano vantaggi per i cittadini, per il raggiungimento dei risultati, vantaggi sulla modulazione delle risorse. Al contrario, una programmazione strutturata sulla logica dei bandi, ove il soggetto "risponde" alle opportunità date dai singoli avvisi, si caratterizza per "frammentazione dei servizi" che offre risposte a target specifici escludendone degli altri.

Dall'analisi degli Avvisi, però, emerge anche in questo caso uno scenario piuttosto eterogeneo e molte Regioni sono ancora in una fase transitoria; accanto ad interventi di sistema convivono anche interventi frammentari e finalizzati soprattutto all'occupabilità.

Anche questi soli pochi cenni permettono una conclusione per i CFP. I CFP che si accreditano per i servizi al lavoro, oltre che alla formazione professionale, si aprono ad intercettare nuove utenze e le politiche della formazione e del lavoro attivate realizzano una sintesi che si sta rivelando coerente con le principali tendenze presenti negli Avvisi approvati dalle Regioni e P.A.

C. Il Piano editoriale per l'anno 2018

Come di consuetudine, il Comitato di Rassegna CNOS, radunatosi nel mese di dicembre 2017, ha individuato alcuni filoni che saranno trattati nell'anno 2018, dopo aver analizzato il contesto nel quale gli Operatori degli Enti di Formazione Professionale sono chiamati ad operare.

Nel presente Editoriale si riportano i principali orientamenti.

Un primo filone è legato alla descrizione della **presenza della Congregazione Salesiana nel mondo** sull'istruzione tecnica e professionale inquadrata nelle politiche dei paesi considerati.

Dopo l'attenzione dedicata alla figura di don Bosco legata al bicentenario della sua nascita, Rassegna CNOS continua nel presentare le offerte tecniche e professionali salesiane nel mondo. Nel corrente anno particolare attenzione sarà dedicata alla presenza salesiana in Africa.

Un secondo filone è legato all'analisi e alla riflessione critica delle **riforme inquadrate nel più ampio quadro europeo**.

Saranno oggetto di attenzione, tra le altre, le politiche europee recenti, l'attuazione delle Deleghe legislative al Governo della Legge 107/2015 con particolare riferimento al riordino dell'Istruzione professionale da ricordare con la Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), l'alternanza scuola - lavoro, il dibattito sulla costruzione della filiera professionalizzante verticale fino all'Istruzione tecnica superiore (ITS), il passaggio all'ordinamento del "sistema duale", la messa a punto di un sistema di valutazione per la IeFP, il protagonismo degli Enti nella realizzazione delle politiche formative e del lavoro ridisegnate dal Jobs Act, ecc. Rassegna CNOS ospiterà vari contributi con taglio interdisciplinare con l'intento di aiutare il lettore a comprendere il senso del nostro "guardare al 2020" sia con l'occhio europeo che italiano.

Uno sguardo particolare sarà dedicato, nell'anno 2018, alla presentazione delle **offerte formative e di politica attiva delle Regioni** in rapporto ai vincoli posti

a livello nazionale dalle “norme generali sull’istruzione”. Si tratta di un cammino progressivo che accompagnerà il lettore negli anni 2018 e 2019 dal momento che in questo arco di tempo le Regioni rinnoveranno i governi regionali. Le riflessioni e le proposte si riveleranno utili per quanti, a vario titolo, operano nei vari contesti per monitorare questo processo e offrire stimoli ai nuovi governi regionali per dare impulso ad iniziative che armonizzino il livello territoriale con quello nazionale.

*Rassegna CNOS infine continuerà, nell’anno 2018, a dare **voce ai protagonisti** del (sotto)sistema di IeFP. La rubrica, dopo aver dato voce agli allievi, ai formatori, agli imprenditori, alle Organizzazioni Sindacali, agli Enti di Formazione Professionale darà spazio, nel corrente anno, ai soggetti che operano negli Istituti di ricerca.*