

# Schede sui principali Rapporti: CENSIS 2017, XIX Rapporto 2017 sulla Scuola Cattolica in Italia

GUGLIELMO MALIZIA<sup>1</sup>

## **Scuola. IeFP e Lavoro secondo il Rapporto CENSIS 2017**

*Sulla base del 51° Rapporto CENSIS sulla situazione sociale del Paese, durante il 2017 si è consolidata la ripresa e l'Italia è finalmente in ripartenza; tuttavia, nonostante l'uscita dalla crisi, le ombre sono ancora maggiori delle luci. La disamina che segue non si riferisce a tutto il Rapporto: in ogni caso, i lettori potranno leggere la presentazione generale in un'altra parte della rivista. L'analisi che viene qui effettuata si concentrerà sulle problematiche relative all'istruzione/ formazione e al lavoro: in particolare si cercherà di mettere in risalto progressi e criticità non solo riguardo alle due tematiche, ma anche all'impostazione adottata dal Rapporto stesso.*

*Based on the results of the 51st CENSIS Report on the social situation of the country, in 2017 Italian economic recovery is consolidated. Despite the exit from the economic crisis the situation is not as bright, unfortunately. The analysis that follows does not refer to the whole Report, readers can read the general presentation in another part of the magazine. In particular, the following analysis will focus on progress made and critical issues related to education/vocational training and work.*

Incomincio con un dato positivo che si attendeva da tempo: l'Italia è finalmente *in ripresa*, anche se questa si caratterizza per la lentezza dei ritmi di crescita<sup>2</sup>. La fotografia del 51° Rapporto del CENSIS mette in risalto la ripartenza del Paese. Pertanto, non si può (e non si deve) più parlare di una Italia dello "zero virgola", ma di una Italia in robusta ripresa, benché ancora solo congiunturale. Lo attestano in particolare gli indicatori economici e i consumi che sono stati tutti recuperati, anche quelli voluttuari come i cosmetici e i viaggi.

Nonostante l'uscita dalla crisi, tuttavia le *ombre* sono maggiori delle luci per cui più che parlare dell'avvio di un nuovo ciclo di crescita il sistema sociale sembra ancora prigioniero dei vecchi trend. Più specificamente, la ripresa non riesce a coinvolgere il Mezzogiorno, il ceto medio impoverito e i giovani. Questi ultimi sembrano scomparsi perché non solo diminuiscono, ma la loro incidenza si ridu-

<sup>1</sup> Professore Emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontifica di Roma.

<sup>2</sup> Cfr. CENSIS, *51° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2017*, Milano, FrancoAngeli, 2017, pp. 540.

ce sempre di più. Inoltre, preoccupano i due sentimenti che paiono prevalere tra la popolazione: la rabbia di quanti sono stati esclusi dalla ripresa e la paura perché si sta diffondendo la persuasione che l'ascensore sociale si muove solo in una direzione, cioè verso il basso. Il recupero c'è, ma non per tutti e di fronte a una quota di fortunati crescono le disparità sociali, economiche e culturali degli altri. Non convincono la politica, le istituzioni e la pubblica amministrazione per cui i richiami del populismo e del "sovranoismo" ottengono sempre più credito. Soprattutto è grave la perdita di spinta propulsiva dell'immaginario collettivo, un fattore centrale del cambiamento. Nonostante ciò, il 78,2% degli italiani risulta molto o abbastanza contento degli stili di vita che adotta.

L'analisi che segue *non* riguarda *tutto* il Rapporto: i lettori troveranno la presentazione generale in un'altra parte della rivista. Come l'anno scorso, le due sezioni di cui si compone questa disamina approfondiranno le tematiche dell'istruzione/formazione e dell'occupazione.

## 1. Il sistema educativo di istruzione e di formazione

Se si prendono le mosse dai dati *quantitativi*, la prima considerazione da fare riguarda i *livelli di scolarizzazione* degli italiani che continuano ad aumentare; sul piano meno positivo va evidenziato che l'andamento in crescita si caratterizza per dei ritmi ancora lenti e soprattutto che il 50,9% della popolazione di 15 anni e oltre – e non si tratta solo di persone in età più avanzata – è senza titolo o ha ottenuto al massimo quello di licenza media; complessivamente la percentuale appena citata è diminuita tra il 2015 e il 2016 dello 0,4%. Sul lato favorevole i qualificati e i diplomati della secondaria di 2° grado e della IeFP si collocano al 35,7%, guadagnando lo 0,1%, e i laureati al 13,3% con un aumento dello 0,2%. Se si fa riferimento a questi ultimi, la loro quota sale al 24,8% nella coorte 15-29 anni e tra le donne si raggiunge il 30,8% – sempre nel medesimo gruppo di età. Su questa stessa linea la ripartizione degli occupati per livello d'istruzione evidenzia una modesta crescita – l'unica importante da segnalare – dei lavoratori in possesso di una laurea dal 21% al 21,3% tra il 2015 e il 2016 e che, comunque, dipende unicamente dalle donne con il loro 27,2%. Malgrado questo andamento, tuttavia le laureate sono sovrarappresentate nelle occupazioni intermedie e impiegatizie, mentre sono sottorappresentate tra quelle dirigenziali: in proposito il dato positivo è che la loro porzione tra queste ultime risulta in aumento nel tempo, anche se di poco.

Prosegue il trend della *riduzione* degli iscritti al sistema educativo di istruzione e di formazione che tra il 2015-16 e il 2016-17 registra globalmente un calo dell'1%; esso, però, è inferiore nelle scuole statali dove si ferma allo 0,6%

per effetto principalmente dell'aumento degli studenti della secondaria di 2° grado. La diminuzione più cospicua si riscontra nella scuola dell'infanzia e la relativa percentuale è del 4%: tale andamento va attribuito alla riduzione della natalità che in questi ultimi anni sta caratterizzando le dinamiche demografiche dell'Italia come pure al decremento del tasso di scolarizzazione nell'educazione prescolastica dal 99,9% del 2012-13 al 96,5% del 2016-17. Inoltre, a questo livello del sistema di istruzione e di formazione si registra anche un abbassamento dell'1% nel numero degli iscritti con cittadinanza non italiana che, però, costituisce una eccezione rispetto agli altri ordini e gradi di scuola i quali evidenziano ciascuno una crescita, per cui globalmente gli studenti stranieri guadagnano l'1,4% tra il 2015-16 e il 2016-17. Da ultimo, va segnalato che gli iscritti al primo anno della secondaria di 2° grado registrano nel complesso una sostanziale stabilità in quanto il loro calo si ferma allo 0,6%; anche nel 2016-17 quest'ultimo colpisce gli istituti tecnici (0,8%) e in particolare quelli professionali (-6,5%), mentre il liceo classico segnala un incremento dell'1,8% per cui prosegue il processo di licealizzazione con il liceo classico, scientifico e delle scienze umane al 45,8% dei neoiscritti (a cui bisogna unire il 4,2% dell'istruzione artistica) rispetto al 32,1% degli istituti tecnici e al 17,9% dei professionali.

Nel 2015-16 prosegue anche il *ridimensionamento del livello universitario* che vede un calo dei corsi, dei docenti di ruolo e non e degli iscritti; al tempo stesso, però, continuano ad emergere segnali in senso opposto quali la crescita delle immatricolazioni e soprattutto dei laureati che raggiungono il numero più elevato degli ultimi tre anni, come anche quella della produttività universitaria. Significativo è pure l'aumento degli studenti stranieri e degli iscritti alle università telematiche e a quelle non statali.

Nel 2016 riprende a salire la frequenza a *iniziative di apprendimento permanente* degli adulti del gruppo di età 25-64 che si colloca all'8,3%, al di sopra cioè della percentuale più elevata degli ultimi anni. Si confermano gli andamenti recenti che evidenziano dati più positivi tra le donne, i residenti al Centro-Nord e gli occupati, mentre coloro che non hanno lavoro sono meno coinvolti, sebbene ne abbiano maggiore bisogno.

Tra i *Neet*, i giovani di 15-29 anni che non studiano né lavorano, si rafforza il trend alla riduzione che registra ancora un calo tra il 2015 e il 2016 in quanto si scende dal 25,7% al 24,3%. Il decremento si registra in tutte le Regioni tranne che nel Piemonte e nel Molise. Sul lato negativo va segnalato che 5 Regioni del Sud si collocano oltre il 30% e che l'Italia continua ad occupare il primo posto nella UE con una quota superiore al 10% rispetto alla media, 14,2%.

Proseguendo il paragone a livello internazionale, la situazione si situa sul negativo anche riguardo al possesso di un *diploma di secondaria di 2° grado*. Infatti, in Italia la relativa quota sul gruppo di età 25-64 raggiungeva nel 2015-

16 appena il 60,1% rispetto alla media OCSE del 77,6%: peggio di noi fanno solo la Spagna, il Portogallo e la Turchia. Sul lato positivo va, però, notato che, se si guarda ai gruppi età più giovani, i divari evidenziano un trend a diminuire.

Tra il 2015 e il 2016 gli *investimenti in istruzione* del nostro Paese sono rimasti stabili sia in percentuale del Pil (3,5%) che come quota della spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni per consumi finali (18,5%). Il paragone con l'UE a 28 Stati è possibile solo per il 2015 e vede l'Italia al di sotto delle medie (3,8% e 18,6%), anche se di poco riguardo al secondo valore.

Un aumento si registra invece riguardo alla spesa in *ricerca scientifica e sviluppo* (R&S) che tra il 2011 e il 2015 è cresciuta dall'1,21% del Pil all'1,33%. Nonostante questo andamento positivo, l'Italia si colloca lontano dalla media dell'UE a 28 (2,02%) e soprattutto dai dati di Paesi comparabili come Germania (2,87%) e Francia (2,23%).

L'analisi a *livello qualitativo* che il Rapporto effettua riguardo al sistema educativo di istruzione e di formazione prende le mosse anche quest'anno dalla Legge n. 107/2015 che ha avviato la riforma della "*buona scuola*". Se da una parte il CENSIS la considera come «l'intervento più organico e impegnativo degli ultimi anni»<sup>3</sup> che ha consentito a parecchie scuole di realizzare la loro creatività, progettualità e bisogno di sperimentare, dall'altra fa notare come la sua attuazione sta richiedendo sforzi eccezionali in tutte le direzioni. Tale situazione ha creato un profondo disagio nel corpo docente come attestato dal precedente Rapporto, mentre sulla base di una ricerca specifica l'attuale evidenza le difficoltà anche di molti dirigenti per i troppi adempimenti da compiere, per una certa inadeguatezza nei poteri loro riconosciuti e per le innovazioni spesso veramente radicali da realizzare.

Riporto qui di seguito anche gli altri risultati più rilevanti dell'indagine citata per mantenere l'unità tra i vari dati della medesima fonte. Benché la maggioranza quasi dei dirigenti intervistati (49,3%) si dichiari ottimista, tuttavia essi mettono in evidenza vari aspetti particolarmente *gravosi* del loro ruolo che sono emersi negli ultimi anni: accanto alle problematiche degli adempimenti di natura normativa e burocratica appena ricordate, vanno menzionate le questioni relative alla sicurezza e alle condizioni degli edifici, all'elevato turn over del personale, alla mancata copertura delle cattedre a inizio anno e alle attività di monitoraggio, valutazione e autovalutazione in parte sovrabbondanti e non finalizzate. Il sostegno più efficace nello svolgimento delle loro funzioni viene offerto dal personale scolastico, e principalmente dallo staff di direzione. e per la maggioranza anche dalle reti di scuole, dalle associazioni professionali e dalla frequenza dei corsi di aggiornamento. La loro principale rivendicazione riguarda un aumento degli stipendi che dovrebbe portare questi ultimi a livello dei diri-

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 97.

genti pubblici e ciò per attribuire dignità e autorevolezza a funzioni strategiche come quelle che essi svolgono. Una percentuale molto elevata, il 90% quasi, richiede di poter contare sul supporto di un organico di middle management, inquadro contrattualmente come progressione di carriera.

Il 2017 è stato anche l'anno dell'approvazione di 8 *decreti attuativi* della "buona scuola" che costituiscono certamente una parte qualificante della riforma. Il Rapporto CENSIS, dopo aver sottolineato la particolare rilevanza di tale normativa, ha concentrato l'analisi principalmente su quello (n. 61/2017) che si occupa della "revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché [del] raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale". Esso mira a introdurre un quadro organico, "la rete nazionale delle scuole professionali" in cui collocare alla pari gli istituti professionali e l'IeFP e tale da favorire il passaggio tra le due offerte, anche in senso verticale. La realizzazione di tale proposta si collega per la IeFP a una sua distribuzione uniforme in tutto il territorio nazionale e alla garanzia, per chi la sceglie, di poter raggiungere senza penalizzazioni i livelli più elevati dell'istruzione e della formazione. Inoltre, l'attuazione del quadro organico appena accennato si inserisce nel rafforzamento dell'alternanza scuola-lavoro, nell'attuazione di un vero sistema duale, nel rilancio dell'apprendistato in un contesto formativo più organizzato, nello sviluppo degli Istituti Tecnici Superiori come alternativa all'università e nell'introduzione delle lauree professionali.

In aggiunta, il capitolo sui processi formativi del Rapporto CENSIS ha esaminato in profondità anche tre problematiche di carattere *trasversale*: le ricordo brevemente. La riforma della "buona scuola" ha previsto l'introduzione accanto alle reti di scopo, già esistenti, anche di quelle di ambito. Le prime che riuniscono le scuole in relazione a un'area progettuale comune sono ormai ampiamente diffuse nel nostro sistema di istruzione e di formazione: la ragione di tale successo viene identificata nel sostegno che esse forniscono al miglioramento della didattica e delle pratiche educative. A loro volta le seconde si distinguono perché afferenti allo stesso contesto territoriale e il loro valore aggiunto è individuato nell'opportunità di far circolare buone pratiche in atto. Un'altra tematica che attraversa tutto il sistema orizzontalmente e verticalmente va vista nella crescente emersione degli studenti con disabilità e disturbi specifici di apprendimento nelle scuole e nelle università. Indubbiamente si tratta di un trend positivo che attesta il progresso sempre più accelerato del nostro sistema educativo verso l'inclusione, anche se non mancano criticità come, nelle scuole, una continuità didattica non ancora garantita, il ricorso a docenti non specializzati, una offerta notevolmente diversificata riguardo alla qualità e una integrazione inadeguata delle risorse sul territorio e, nelle università, un sistema di relazioni, in particolare tra docenti e studenti, non del tutto soddisfacente, una presenza

ancora consistente di barriere architettoniche e una disponibilità di materiali didattici e di ausili tecnologici non del tutto sufficiente. Si è richiamato sopra un certo ritardo del nostro Paese nell'offerta di apprendimento permanente soprattutto riguardo agli adulti più vulnerabili: il Rapporto auspica che, superato il decennio di crisi che ha colpito il nostro Paese, si proceda rapidamente a recuperare il terreno perduto in questo ambito.

Accanto ai molti punti positivi del Rapporto non mancano però le *criticità*. Rispetto all'anno scorso è continuato il recupero degli aspetti validi della IeFP di cui vengono indicati con chiarezza e valorizzati l'identità, le finalità, i contenuti, le metodologie e soprattutto la necessità che venga riconosciuta la parità con il sottosistema della scuola secondaria di 2° grado e affermata la presenza su tutto il territorio nazionale. Questa valutazione favorevole non mette però in discussione lo status quo, cioè non si prende in considerazione il nodo fondamentale, quello di rimuovere alla radice l'anacronistica distinzione tra i percorsi scolastici di istruzione tecnica e professionale e le sovrapposizioni con quelli di IeFP; in altre parole e più radicalmente – a nostro giudizio – bisognerebbe ripristinare la proposta della riforma Moratti che articolava il secondo ciclo unicamente in due canali, i licei e la IeFP. Un altro appunto riguarda i dati sull'IeFP che continuano a non essere parte della presentazione annuale da parte del Rapporto delle statistiche sul nostro sistema educativo,

Inoltre, il Rapporto continua a trascurare la *scuola paritaria* come negli anni passati, nonostante che i suoi allievi costituiscano il 12% circa del totale degli iscritti<sup>4</sup> e che secondo la legge n. 62/2000 essa sia parte integrante del sistema nazionale d'istruzione e le vada riconosciuto il carattere di servizio pubblico. Inoltre, segni di grave disparità al riguardo sono emersi anche nella "buona scuola" che il CENSIS non ha però denunciato: li richiamo ancora una volta brevemente. Infatti, non solo la riforma non ha reso effettiva la libertà di scelta educativa sul piano economico – misura attesa ormai da quasi settanta anni – perché ha previsto una detrazione fiscale insignificante per i genitori che iscrivono i figli alle scuole paritarie, ma ha anche creato una serie di gravi problemi per queste ultime, introducendo misure di grande portata, ma garantendo risorse solo per le scuole statali, come: la previsione del curriculum potenziato che pone serie difficoltà alle scuole paritarie che non possono contare sull'organico funzionale; la digitalizzazione, rispetto alla quale le scuole paritarie potrebbero non essere in grado di competere; l'alternanza scuola-lavoro, che impone obblighi ulteriori alle paritarie specialmente con la introduzione di 400/200 ore di alternanza nel triennio senza assicurare i mezzi per adempierli; il piano straordinario di assunzioni che potrebbe produrre una emorragia di insegnanti delle paritarie.

<sup>4</sup> Cfr. CENSIS, *o.c.*, p. 135.

## 2. La transizione al mondo del lavoro

Il nostro Paese è finalmente *in ripresa* anche riguardo al lavoro. Sul piano quantitativo, tra i primi semestri del 2016 e del 2017 le forze di lavoro sono cresciute dello 0,7% e hanno raggiunto quasi i 26 milioni di persone. Tale esito va attribuito a tre risultati *positivi* raggiunti in ambiti connessi: gli occupati, circa 23 milioni, sono aumentati nello stesso periodo dell'1,1%, mentre le persone in cerca di lavoro si sono ridotte dell'1,7% e le non forze lavoro del 2%, un dato questo importante perché attesta una ripresa dell'iniziativa individuale in vista del reperimento di una occupazione.

Gli andamenti appena richiamati sono riscontrabili anche a livello delle diverse *circoscrizioni territoriali*. L'unica eccezione si registra nel Sud e nelle Isole in cui il tasso di disoccupazione cresce, anche se di poco (0,4%) tra i due semestri a confronto, passando dal 19,7% al 20,1%; comunque, gli altri dati del Mezzogiorno sono in linea con quelli di tutto il Paese.

Miglioramenti nelle stesse direzioni sono osservabili anche riguardo alla distribuzione per  *sesso*. Le donne diminuiscono la loro percentuale a livello di inattive (2,3%) e in corrispondenza accrescono la loro quota nella forza lavoro (1,2%). Allo stesso tempo sale la loro porzione fra le persone occupate (1,4%), mentre la loro presenza rimane sostanzialmente invariata tra i disoccupati (0,1%). Nonostante i progressi appena richiamati, la condizione degli uomini è leggermente migliore tranne che nel caso delle persone in cerca di una occupazione che sale tra i maschi del 2,3%.

La ripresa si consolida anche tra i *giovani*. Nel confronto tra i due semestri citati sopra gli occupati del gruppo di età 15-34 crescono di 67.000 unità, portandosi a oltre 5 milioni (5.108.000) con un incremento dell'1,3%; in corrispondenza sale la loro porzione tra le persone che lavorano di cui vengono a costituire il 22,3%, migliorando la loro posizione dell'1%. Passando al tasso di occupazione che indica la percentuale di chi ha un lavoro rispetto al totale delle persone del medesimo gruppo di età, la relativa cifra è del 40,7% e nel paragone tra il primo trimestre del 2017 e il secondo si registra una crescita dello 0,1% che consolida il trend favorevole all'aumento della quota dei giovani nel mondo del lavoro. Tale andamento riceve una conferma dalla riduzione dello 0,6% della percentuale dei giovani disoccupati, anche se il dato continua ad essere molto alto rispetto a quello generale (20,8% vs 11,5% con un divario del 9,5%).

Il miglioramento della condizione occupazionale tra il 2015 e il 2016 trova un riscontro in pressoché tutte le *categorie professionali*. Il lavoro autonomo registra una crescita consistente degli imprenditori (7,4%) e dei liberi professionisti (4,2%) che, però, viene compensata dal calo dei lavoratori in proprio (1,6%) e dei collaboratori (12%) per cui il risultato finale evidenzia una dimi-

nuzione, anche se modesta (0,5%). A loro volta le variazioni nel tempo delle categorie del lavoro dipendente si collocano tutte sul positivo tranne il caso degli apprendisti che presentano una riduzione del 12,1%. Anche gli occupati per professione registrano in generale un aumento e persino il personale non qualificato che cresce del 2,1% a causa della componente maschile; l'unica eccezione all'andamento in crescita è rappresentata da artigiani, operai specializzati e agricoltori con una diminuzione che però è contenuta, 0,6%.

Il Rapporto offre pure i dati distribuiti secondo il carattere *permanente o meno* del lavoro. L'aumento tra il 2015 e il 2016 delle persone occupate (1,3%) deve essere attribuito principalmente alla crescita del tempo parziale (2,6%) e in misura inferiore di quello a tempo pieno (1%). In particolare incide il dato che vede il part time salire del 3,8% nel lavoro dipendente.

Passando alla *tipologia del lavoro*, emerge che il lavoro "tipico" riguarda oltre 20 milioni di occupati, pari all'88% del totale, e tra il 2015 e il 2016 è cresciuto dell'1,5% con incrementi più elevati del dato nazionale nel Nord-Ovest, nel Meridione, tra le donne e i più anziani: ricordo che esso include il lavoro dipendente a tempo indeterminato e quello autonomo. Passando all'altro settore del lavoro "atipico", va anzitutto ricordato che abbraccia il lavoro dipendente a tempo determinato, le collaborazioni coordinate e continuative e le prestazioni d'opera occasionali. Inoltre, comprende 2.732.000 persone, cioè il 12% del totale, e tra il 2015 e il 2016 non si riscontrano differenze significative; esso è più presente tra le donne, i giovani 15-34 anni, il Sud e le Isole.

Il tasso di *disoccupazione* in base al *titolo di studio* – facendo sempre riferimento al periodo 2015-16 in cui esso si riduce dello 0,7% – cresce nel gruppo di età 35-64 e in particolare per i titoli di studio medio inferiore e superiore, mentre diminuisce in tutti i livelli di istruzione nella coorte più giovane (15-24). A loro volta, i tassi di attività e di occupazione registrano nel 2016 un incremento in tutti i titoli di studio con particolare riguardo alla laurea.

La *sicurezza sul lavoro* è migliorata tra il 2013 il 2016 con una diminuzione del 7,7% riguardo al totale dei casi denunciati e dell'11,2% quanto a quelli mortali. Tuttavia, non si è riusciti a ridurre i secondi portandoli al di sotto dei mille infortuni.

Il paragone con l'*UE a 28* continua ad essere sfavorevole per l'Italia che presenta dati inferiori, benché vada senz'altro riconosciuto che da noi la situazione è molto migliorata negli ultimi anni. Venendo ai particolari, nel 2016 il tasso di attività è più basso dell'8% rispetto alla media europea (64,9% vs 72,9%) e quello di occupazione del 9,4% (57,2% vs 66,6%) mentre quello di disoccupazione la supera del 3,1% (11,7% vs 8,6%).

Sul piano *qualitativo*, un primo aspetto che è stato approfondito dal Rapporto ha riguardato la tematica del lavoro dei *giovani*. Come si è messo in evi-

denza sopra, la situazione è certamente migliorata e il CENSIS ha cercato di valutare l'impatto delle politiche attive del lavoro che sono state adottate per introdurre un fattore di vantaggio e per ovviare alle cause delle debolezze riscontrate. Nel 2015 gli interventi relativi al gruppo di età 15-29 sono consistiti per oltre la metà dei casi (362.543 di beneficiari o 53,4%) nell'attivazione dell'apprendistato e per il 30% circa (187.102 o 27,5%) nell'esonero contributivo triennale per nuove assunzioni a tempo indeterminato, mentre a distanza si collocano le assunzioni agevolate di disoccupati in cassa integrazione da almeno 24 mesi o di giovani già impegnati in borse di studio (60.788 o 8,9%), le trasformazioni a tempo indeterminato dei contratti di apprendistato (56.467 o 8,3%) e altre iniziative (12.334 o 1,8%). Certamente va riconosciuta l'efficacia complessiva di queste misure, anche se non si può negare la presenza di una criticità importante quale la conoscenza non molto ampia degli strumenti disponibili da mettere in campo per aprire la strada all'occupazione. Inoltre, le preferenze dei giovani si orientano verso gli incentivi per l'imprenditoria, lo sbocco del turn over della Pubblica Amministrazione, l'apprendistato, il reddito di cittadinanza e la formazione tecnica e scientifica.

Un andamento recente che va evidenziato riguarda il peso crescente degli *over 50* sull'occupazione in quanto tra il 2008 e il 2013 sono aumentati del 20,1% e di un altro 16% tra il 2013 e il 2016. Le ragioni in positivo di tale dinamica consistono negli interventi di riduzione della spesa previdenziale e nello spostamento in avanti dell'età pensionabile. Al tempo stesso, però, andrebbero tenuti presenti gli effetti negativi dell'invecchiamento dell'occupazione perché potrebbe ridurre la capacità di rispondere ai ritmi accelerati dell'innovazione del sistema produttivo.

Si sono esaminati sopra i dati sul miglioramento della condizione lavorativa delle *donne*. Va aggiunto che, se 50 anni fa, nel 1977, il divario tra il tasso di occupazione maschile e quello femminile era di 41,4 punti percentuali, ora è sceso a 18. Certamente tale differenza è rilevante; tuttavia, le donne nella rincorsa dei loro colleghi uomini sembrano aver scelto la strada giusta che le porterà alla parità e cioè l'investimento in istruzione.

Il Rapporto 2017 ha messo in risalto la crisi del *mondo delle professioni*. La diminuzione della domanda, l'allargamento dei concorrenti e la complessificazione della normativa e dei contesti hanno portato alla riduzione del reddito, all'allontanamento dal mercato di quote importanti delle categorie rilevanti e alla perdita di appeal nei confronti dei giovani. La misura da porre in essere per prima al fine di ovviare al pericolo del cosiddetto "capolarato intellettuale" andrebbe ricercata secondo il CENSIS nella introduzione dell'equo compenso delle prestazioni.

Un'ultima considerazione va riservata a un'altra crisi, quella della *rappresentanza sindacale* nella contrattazione collettiva. Infatti, tra il 2015 e il 2016 i

tre principali sindacati confederali, CGIL, CISL e UIL, hanno sperimentato una riduzione complessiva di 180.000 tessere; tuttavia, al tempo stesso hanno evidenziato una crescita in aree ancora poco attenzionate come quelle dei disoccupati e dei giovani. Per ovviare alla crisi, il CENSIS suggerisce pertanto di ampliare la presenza presso categorie e segmenti non tradizionalmente coperti dall'azione sindacale.

Concludo segnalando ancora una volta una *criticità* del CENSIS che nell'esaminare il passaggio al mondo del lavoro sembra ignorare la rilevanza della IeFP in questo campo. Per evidenziarla faccio riferimento al Rapporto Excelsior 2016. Secondo quest'ultimo, le assunzioni di persone con *qualifica professionale* si caratterizzano nel 2016 ancora una volta per una *crescita* e, se è vero che, questa segna un rallentamento in quanto è leggermente inferiore alla media, tuttavia questo andamento è pienamente comprensibile dato il raddoppio verificatosi nel biennio precedente; in ogni caso il confronto con il periodo pre-crisi evidenzia che si tratta del titolo di studio che è aumentato di più nel tempo, pure rispetto alla laurea<sup>5</sup>.

## **Il valore della parità Il XIX Rapporto 2017 sulla Scuola Cattolica in Italia**

*Il Rapporto che qui viene presentato, il 19° della serie, approfondisce i molteplici significati della parità nell'istruzione e nella formazione a livello sociale, giuridico, pedagogico ed economico.*

*Inoltre sulla base di esperienze positive realizzate in Italia e di un confronto con orizzonti internazionali, vengono proposte soluzioni per la riforma di un sistema che non assicura la realizzazione effettiva della libertà di educazione. L'analisi che segue cercherà di evidenziare ombre (molte) e luci (pochissime) di una situazione e al tempo stesso di indicare prospettive positive di futuro.*

*The 19th Report on the Catholic School in Italy presented below, examines the multiple meanings of equality in education and training at social, legal, pedagogical and economic level. Furthermore, on the basis of positive experiences in Italy and a comparison with international realities, solutions are proposed for the reform of a system that does not ensure freedom of education. The analysis that follows will try to highlight negative and positive aspects and, at the same time, to indicate positive prospects for the future.*

Incomincio con due precisazioni. Nel dibattito sulla libertà di educazione si ha talora l'impressione che per molti questa riguardi solo le scuole cattoliche, o i genitori che mandano i figli a frequentarle, cioè una minoranza all'interno dei sistemi educativi di istruzione e di formazione, o che si tratti di una benevola concessione da "ancien régime" fatta alla Chiesa Cattolica in quanto in quel de-

<sup>5</sup> Cfr. UNIONE EUROPEA FONDO SOCIALE EUROPEO - MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI - UNIONCAMERE, *Sistema informativo Excelsior - 2016*, Il monitoraggio dei fabbisogni professionali delle imprese italiane per favorire l'occupabilità, Roma, 2016, p. 18.

terminato Paese il cattolicesimo è la religione della maggioranza del popolo o sua religione storica. Al contrario, la libertà di educazione non è una prerogativa né di una minoranza, né di una maggioranza – e già in questo senso sarebbe un diritto rispettabile perché le minoranze vanno tutelate e la democrazia si fonda sul principio maggioritario – ma è una *libertà fondamentale della persona*.

Già quanto appena affermato chiarisce che il valore della parità non si può identificare solamente con le problematiche di carattere economico, come normalmente avviene nel dibattito pubblico del nostro Paese. Indubbiamente, non si può negare che i costi finanziari rappresentano una dimensione del confronto in corso a partire dalla metà del secolo scorso e che hanno assunto una rilevanza sempre maggiore nel tempo man mano che l'insegnamento nella scuola cattolica non poteva più essere garantito dai soli religiosi. Tuttavia i significati della parità sono molteplici e riguardano anche gli aspetti ideali, culturali, pedagogici, sociali e giuridici, e il presente volume<sup>6</sup> si è proposto di evidenziarli tutti in modo da dimostrare come la mancanza di una effettiva libertà di educazione nella nostra Italia comporta dei *costi molto pesanti* per il Paese che non sono solo quelli economici.

## 1. Costi e benefici della parità

Utilizzando gli ottimi saggi inclusi nel volume, cercherò di illustrare questo tema partendo in positivo dai valori della libertà effettiva di educazione che quando è assente comporta conseguenze negative rilevanti. I valori e le ragioni di tale libertà e i costi della sua mancanza possono essere raccolti intorno a 5 dimensioni (antropologica, pedagogica, politica, organizzativa e giuridica) che illustrerò qui di seguito brevemente. Rimanderò la più importante, quella organizzativa, alla seconda sezione di questa scheda perché merita un approfondimento specifico.

Incomincio con la prima dimensione, quella antropologica, che parla di *una libertà fondamentale della persona*. Questa, come libertà di scelta della scuola da frequentare, si basa sul diritto di ciascuno ad educarsi e ad essere educato secondo le proprie convinzioni e sul correlativo diritto dei genitori di decidere dell'educazione e del genere d'istruzione da dare ai loro figli minori. A sua volta tale libertà implica il diritto dei privati di istituire e di gestire una scuola e comporta una serie di obblighi per lo Stato tra cui quello di assicurare con adeguati finanziamenti la libertà di scelta. Altrimenti, o si vanifica tale libertà costrin-

<sup>6</sup> Cfr. CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità. Scuola Cattolica in Italia. XIX Rapporto*, 2017, Brescia, ELS La Scuola, 2017, pp. 352.

gendo a frequentare scuole in contrasto con le proprie convinzioni, o si discriminano le famiglie che mandano i figli alle istituzioni private perché le si obbliga a pagare due volte le tasse relative all'istruzione. In tutti e due i casi il costo sociale è evidente.

La seconda dimensione, quella pedagogica, rinvia al modello *dell'apprendimento per tutta la vita*. L'educazione di ogni persona, di tutta la persona, per tutta la vita – la finalità ultima dell'educazione permanente – è un compito talmente ampio e complesso che la società non lo può affidare ad una sola agenzia educativa – la scuola – o ad una sola istituzione – lo Stato. Accanto allo Stato, tutti i gruppi, le associazioni, i sindacati, le comunità locali, i corpi intermedi e i singoli devono assumere e realizzare la responsabilità educativa che compete a ciascuno di loro. Attuare la società educante significa che il diritto all'educazione permanente viene assicurato non solo dalle istituzioni formative statali, ma anche da una *pluralità* di strutture pubbliche e private. Queste ultime, in quanto operano senza scopo di lucro, hanno diritto di ricevere adeguate sovvenzioni statali. In questo caso il costo sociale è quello di un'applicazione parziale di due principi pedagogici oggi particolarmente sottolineati e cioè che l'educando occupa il centro del sistema formativo e che l'autoformazione è la strategia principale del suo apprendimento.

La dimensione politica si rifà all'emergere della scuola della società civile. Nell'ultimo scorcio del XX secolo si è realizzato, particolarmente nel nostro continente, il passaggio *dallo Stato-gestore allo Stato-garante promotore*. L'idea di *Stato-gestore* è entrata in crisi all'inizio degli anni '80 insieme con il modello assistenziale di *welfare state*. La dilatazione eccessiva dei compiti dello Stato sul piano socio-assistenziale, che non è più sostenuta dalla copertura contributiva dei cittadini, ha causato gravi problemi finanziari, mentre dal punto di vista organizzativo si sono moltiplicati i casi di spreco, inefficienza, burocratizzazione e clientelismo. Ma la statalizzazione della società – ed è questo soprattutto il costo sociale – ha prodotto i suoi effetti più negativi alla radice stessa del vivere associato: soffocamento della creatività dei mondi vitali, deresponsabilizzazione delle persone nella soddisfazione dei loro bisogni essenziali e crescita di un "privatismo" che consiste nel ricercare la propria realizzazione nel consumo delle merci. Pertanto, il nuovo Stato si presenta come garante della soddisfazione per tutti i cittadini dei bisogni fondamentali, benché non più primariamente gestore anche se lo rimane in via sussidiaria: in altre parole, la sua funzione va pensata come garante promotore.

Questa trasformazione rinvia a una impostazione della dinamica sociale a tre dimensioni, che abbandoni la dicotomia Stato/mercato, pubblico/privato e che riconosca e potenzi il *terzo settore o privato sociale*. In tale ambito assume una particolare rilevanza il *principio di sussidiarietà*. Ricordo che esso ha una duplice valenza: in senso verticale, nei rapporti fra enti territoriali di governo; in senso

orizzontale, nelle relazioni fra gruppi sociali e in quelli fra pubblico e privato. A livello di sistema di istruzione, tale impostazione significa la transizione da una scuola sostanzialmente dello Stato ad una scuola della società civile, indubbiamente con un ruolo essenziale dello Stato, ma nella linea della sussidiarietà.

L'ultima dimensione è quella *giuridica* e parla di un *diritto umano*. A sostegno riporto l'articolo 5 nella *Dichiarazione sulla Diversità Culturale* del 2001 che recita: «Ognuno ha diritto a un'educazione e formazione di qualità che rispettino la sua identità culturale». In proposito si può notare che esso sottolinea due dimensioni centrali del diritto all'educazione: l'identità e l'inclusione. Si tratta infatti di qualità della formazione e di rispetto delle identità e dunque di inclusione di tutti i membri della comunità politica. Da tale enunciazione discende rafforzato il diritto alla libertà di educazione. Infatti, se si deve rispettare l'identità culturale di ciascuno e assicurare l'accesso di tutti al sistema di istruzione e di formazione, è ovvio che bisognerà garantire il pluralismo nelle scuole e delle scuole non solo sul piano giuridico, ma anche in quello finanziario ed economico. Comunque, in questo caso il costo sociale dell'assenza della libertà di educazione è chiaro: viene negato un diritto umano fondamentale.

## 2. La dimensione organizzativa: autonomia e parità

Inizierò con il richiamare le ragioni che giustificano il consenso generale sull'autonomia e poi preciserò i motivi del legame con la parità. Venendo al primo punto, l'autonomia consente alla singola scuola di gestire la sua vita sulla base della *libertà* dei soggetti educativi (docenti, genitori e studenti) e in particolare di venire incontro efficacemente alle esigenze dei giovani; argomentando in negativo, l'offerta formativa non può essere rigida e uniformante non solo perché viviamo in una società liquida, ma soprattutto in quanto l'educazione deve essere mirata allo sviluppo pieno della personalità di ogni studente. In aggiunta, l'autonomia è in grado di aprire le strutture scolastiche alle esigenze locali, rendendole più sensibili e attente ai bisogni del territorio e al tempo stesso più capaci di fornire risposte adeguate in tempi reali. Il potenziamento della qualità dell'istruzione, che attualmente rappresenta un nodo fondamentale in tutti i sistemi formativi, può ricevere un impulso importante da un'autonomia che stimoli la creatività dal basso.

Certamente l'autonomia non va confusa con una privatizzazione selvaggia; nemmeno si può pensare ad una pura abolizione del centro, né basta un semplice decentramento della struttura centralizzata dello Stato. Essa deve invece assicurare l'esercizio della *responsabilità educativa* da parte dell'istanza regionale, locale e, soprattutto, del singolo istituto in un quadro unitario garantito dal

centro a cui spetterà l'impulso, il coordinamento, la programmazione, la definizione di indicazioni generali e il controllo.

In questa linea va messa in risalto la *consonanza profonda tra autonomia e parità*: infatti, le ragioni dell'autonomia sono le stesse che fondano la parità. Alla base di ambedue le strategie si riscontra la medesima idea del primato della società civile sullo Stato. Inoltre, autonomia e parità si costruiscono sulla libertà dei soggetti educativi. In terzo luogo le scuole paritarie si presentano come strutture capaci di dare un contributo valido per affrontare in modo vincente la questione centrale nell'attuale dibattito sull'istruzione nel mondo che è quella della qualità, ampliando lo spazio della competizione in termini di efficacia e di efficienza che può potenziare l'innovatività dal basso. E non è solo l'autonomia a offrire un supporto alla parità, ma la relazione è reciproca nel senso che la seconda può fornire un apporto molto significativo allo sviluppo dell'altra: infatti, l'esistenza di una molteplicità di gestori esige dallo Stato di tenere separata la funzione di governo del sistema educativo da quella di fornire una offerta formativa.

Da ultimo non può mancare un richiamo alla *ricerca* in campo educativo. Fra le cause che secondo quest'ultima incidono maggiormente sulle diversità nel successo degli allievi una va identificata nel modello istituzionale che ottiene i risultati migliori quando «prevede il finanziamento centrale, un'elevata autonomia delle scuole, la possibilità di concorrenza tra scuole pubbliche e private [...]»<sup>7</sup>. Un'efficacia rilevante deve essere attribuita anche alle reti del capitale sociale che si creano intorno alle scuole per l'impegno dei genitori a promuovere rapporti stretti con i propri figli, gli insegnanti, i colleghi dei figli, le loro famiglie e altri adulti significativi. Tale fattore è stato utilizzato per spiegare gli esiti migliori negli USA degli allievi delle scuole religiose rispetto a quelle statali perché creerebbe delle vere comunità di apprendimento in cui tutte le componenti lavorano con successo per gli stessi obiettivi; se la sua presenza è certamente facilitata nelle istituzioni formative cattoliche per la condivisione di valori religiosi che spingono le persone a lavorare nell'interesse degli altri, tuttavia la sua presenza può essere riscontrata anche nel caso dell'autonomia proprio perché quest'ultima tende a favorire l'instaurazione di un clima di convergenza sociale e di compartecipazione dei medesimi ideali educativi<sup>8</sup>. In conclusione, la ricerca offre prove rilevanti a sostegno della incidenza positiva dell'autonomia e della parità sulla riuscita degli studenti.

Nonostante il consenso generale che circonda la scelta dell'autonomia, il nostro sistema educativo registra un grave ritardo nella sua realizzazione e soprat-

<sup>7</sup> L. RIBOLZI, *La fine del futuro e l'educazione come lavoro*, in G. VITTADINI (a cura di), *Far crescere la persona*, Milano, Fondazione per la Sussidiarietà, 2016. p. 181.

<sup>8</sup> Cfr. J.S. COLEMAN, *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna 2005.

tutto in quella della parità. Nel primo cinquantennio dello Stato unitario ha dominato in campo educativo il principio del *monopolio statale*: all'autorità pubblica era conferita la funzione di provvedere alla istituzione, alla gestione e al controllo del sistema formativo. Con la riforma Gentile del 1923 e, soprattutto, con la legge n. 86/1942, veniva sancita la normativa sul riconoscimento legale dei titoli di studio conseguiti nelle varie classi delle scuole non statali, conformate all'ordinamento delle scuole statali (istituto della "parificazione").

La *Costituzione Repubblicana* ha inserito il sistema educativo in un quadro nuovo di principi. L'ordinamento scolastico è stato finalizzato al pieno sviluppo della persona umana all'interno di una concezione pluralista della società e svolge la sua funzione in connessione inscindibile con l'attività delle formazioni sociali in cui avviene la maturazione dell'individuo, soprattutto con la famiglia.

Dal dopoguerra in poi sono stati elaborati numerosi testi tra schemi di disegni di legge, disegni e proposte sulla parità scolastica, ma nessuno è stato mai discusso seriamente in Parlamento fino a tutti gli anni '90, nonostante il chiaro dettato della nostra carta fondamentale e l'invito della Corte Costituzionale nel 1958 a provvedere con sollecitudine. Bisognerà attendere il 10 marzo 2000 per avere una *legge sulla parità*, la n. 62. Di essa si richiameranno qui di seguito gli aspetti principali incominciando da quelli positivi: l'accettazione e la consacrazione in legge del principio di un sistema nazionale di istruzione che non si identifica con la scuola dello Stato e degli Enti locali, ma del quale sono parte integrante scuola statale e non statale; l'esplicito riconoscimento del valore e del carattere di servizio pubblico a quelle iniziative di istruzione e formazione che, promosse da enti e privati, corrispondono alle norme generali sull'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e si caratterizzano per qualità ed efficacia. Gli aspetti problematici della legge riguardano soprattutto il concreto della vita scolastica e in questo senso presentano un'incidenza particolarmente negativa. Se ne ricordano i principali: la realizzazione del tutto inadeguata della libertà di educazione della famiglia per cui sono stabiliti interventi a favore dei genitori, degli studenti e delle scuole, ma non una parità piena, quale delineata dal comma 4 dell'art. 33 della Costituzione, e in particolare, non è garantita l'attuazione del diritto costituzionale di eguale trattamento degli studenti delle scuole paritarie; l'affermazione di principi giuridici di per sé validi ma di cui non viene valorizzata tutta la potenzialità concreta, non tirando da essi l'intera gamma delle possibili conseguenze soprattutto sul piano pratico, per cui si ha l'impressione che la parità sia offerta più per gli oneri che per il riconoscimento dei diritti.

La situazione *non è migliorata* negli anni successivi, pur essendo state introdotte innovazioni importanti nel nostro sistema educativo. Inoltre, mentre la libertà effettiva di educazione costituisce la regola in Europa anche in due Paesi

campioni di laicità, come la Francia e l'Olanda, la condizione dell'Italia è, invece, caratterizzata dalla schizofrenia tra la legge Berlinguer che sancisce la funzione pubblica della scuola paritaria, in quanto componente del sistema nazionale di istruzione con la scuola statale, e il contributo economico riconosciuto alle paritarie che è veramente appena una elemosina. Si capisce, pertanto, come mai nell'ultimo anno le scuole cattoliche abbiano perso 24.239 alunni e si tratta di un trend che viene da lontano.

In conclusione, all'interno di un orizzonte così ampio di valori, l'impegno per la realizzazione della libertà di educazione assume una portata che va al di là della rivendicazione confessionale o comunque di una lobby educativa. Esso infatti assurge a una battaglia per l'attuazione piena del diritto all'educazione come diritto fondamentale della persona ad acquisire le conoscenze e le competenze necessarie per elaborare e realizzare il proprio progetto di vita all'interno di una scuola intesa come luogo privilegiato di apprendimento e di insegnamento. Comunque, «nell'attesa di una radicale e coraggiosa riforma del sistema nazionale di istruzione è importante non restare fermi [...], ampliando, anche poco alla volta, gli spazi di libertà/responsabilità educativa per famiglie, comunità scolastiche e realtà sociali»<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> M. MASI, *Come rendere effettiva la libertà di educare alla libertà*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità...*, o.c., p. 139.