

Il lettore troverà, nel presente editoriale¹, due approfondimenti sugli aspetti ordinamentali del sistema educativo di Istruzione e Formazione. L'uno riguarda la riorganizzazione dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) che si intravvede nella riforma costituzionale del Titolo V. L'altro è legato alla produzione normativa e regolamentare successiva alla Legge 107/2015.

L'Editoriale poi offrirà stimoli e proposte legate a due sperimentazioni che oggi sono ai "nastri di partenza": l'avvio della sperimentazione nazionale del c.d. sistema duale e il progetto sperimentale sulla valutazione della IeFP, due sperimentazioni che sono approfondite da altrettanti contributi all'interno di questo numero e sulle quali anche la Federazione CNOS-FAP intende dare il suo contributo.

Al lettore verrà presentato, infine, l'impianto progettuale della Rivista per l'anno 2016, con i suoi elementi di continuità e di novità rispetto agli impianti progettuali precedenti.

1. Un cambiamento all'interno della Condirezione della Rivista

Lascia, dopo oltre quindici anni, la condirezione della Rivista don Mario Tonini e gli succede, nel ruolo, don Luigi Enrico Peretti, Direttore Generale della Federazione CNOS-FAP dal mese di ottobre 2015.

I membri della Redazione rivolgono un vivo ringraziamento a don Mario Tonini che, attraverso la Condirezione, ha seguito con passione educativa le complesse riforme che in questo periodo sono state adottate sul sistema scolastico e formativo in generale e sulla IeFP in particolare. Sono stati anni particolarmente intensi. Basti pensare all'approvazione della Legge 53/03 e alla successiva sperimentazione dei percorsi formativi di IeFP, al dibattito vivace e talora segnato da forti contrapposizioni circa l'introduzione dell'istruzione obbligatoria con la soluzione sofferta, contrastata e in più luoghi osteggiata dell'obbligo di istruzione anziché dell'obbligo scolastico, alla complessa e incompiuta definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nel (sotto)sistema di IeFP, alla costruzione di una anagrafe formativa mai compiuta, ecc. La Rivista, con taglio interdisciplinare, ha affrontato questi molteplici aspetti approfondendone gli ambiti ordinamentali, progettuali e organizzativi inquadrati nel più ampio orizzonte europeo e internazionale.

A don Luigi Enrico Peretti, che inizia il suo mandato di Condirettore, non man-

¹ L'Editoriale è opera congiunta di: don Luigi Enrico Peretti, Direttore Generale CNOS-FAP, Guglielmo Malizia, Professore emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana, del prof. Giulio M. Salerno, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata, don Mario Tonini, Direttore Amministrativo Nazionale del CNOS-FAP.

cano stimoli e dossier da monitorare. Solamente a titolo esemplificativo c'è all'orizzonte la nuova riforma del Titolo V della Costituzione con i riflessi ordinamentali anche sul (sotto)sistema di IeFP; l'avvio del sistema duale, una vera e difficile scommessa per l'Italia; l'inserimento della IeFP nel Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) senza che questo particolare (sotto)sistema perda in identità; la nuova configurazione dei rapporti tra Formazione Professionale e le politiche attive del lavoro ridisegnate dal Jobs Act; la definizione dei costi standard per la IeFP, ecc. Sono solo alcune delle questioni che si dovranno monitorare e presidiare. A don Enrico, pertanto, gli auguri per questo nuovo lavoro.

2. La IeFP nella riforma costituzionale: una scheda di lettura

2.1. La riforma costituzionale in corso di approvazione e la IeFP

Tra le innovazioni della riforma costituzionale in corso di approvazione (e che dovrebbe essere oggetto di referendum nell'ottobre del 2016 ed entrare in vigore dopo il prossimo scioglimento delle Camere) vi è la separazione tra la IeFP (Istruzione e Formazione Professionale) e la FP (Formazione Professionale) con la nuova ripartizione delle rispettive competenze tra lo Stato e le Regioni.

Ciò è il risultato delle seguenti modifiche.

Con la riforma sarà abrogata tutta la disciplina relativa alle competenze legislative concorrenti delle Regioni, competenze che dunque scompariranno (venendo dunque meno le relative controversie tra Stato e Regioni sul rispettivo campo di intervento). Conseguentemente, risulterà abrogata la norma che attualmente attribuisce alle Regioni la competenza concorrente sull'“istruzione”, e risulterà abrogata la norma che attualmente riserva alle Regioni in via esclusiva la materia della IeFP, ritagliandola proprio all'interno dell'“istruzione”.

Al posto dell'attuale competenza esclusiva regionale sulla IeFP (complessivamente intesa), sarà prevista una nuova competenza legislativa esclusiva dello Stato circa le “disposizioni generali e comuni sull'Istruzione e Formazione Professionale”, che verrà inserita affianco alle competenze statali sul lavoro.

Sarà creata una nuova competenza esclusiva delle Regioni sulla “Formazione Professionale”, che attualmente spetta alle Regioni soltanto in via residuale (cioè in quanto non attribuita allo Stato).

2.2. Le nuove competenze statali e regionali sulle nuove materie: IeFP e FP

Per Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), dopo la riforma costituzionale, dovrebbe intendersi – anche perché dovrà essere distinta, come abbiamo detto sopra, dalla Formazione Professionale – tutto quel complesso di attività che a partire dalla istruzione e formazione iniziale, che concerne l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione mediante percorsi formativi professionalizzanti, abbracciano l'intera filiera dell'istruzione professionalizzante prevalentemente destinata ai soggetti in età formativa, ivi compresi, dunque, IFTS e ITS.

La competenza legislativa esclusiva dello Stato avrà per oggetto soltanto le "disposizioni generali e comuni" sulla IeFP. Per "disposizioni generali e comuni" (una nuova e sinora sconosciuta categoria giuridica) della IeFP, potrebbero intendersi le disposizioni di legge che dettano un quadro normativo omogeneo e coerente a livello nazionale del sistema della IeFP, al fine di perseguire interessi unitari e non frazionabili, cioè perseguibili solo mediante norme statali inderogabili da parte delle singole Regioni, alle quali spetterà la competenza legislativa residua, diretta quindi a specificare, dettagliare ed adattare in sede regionale (senza possibilità di modifica o di deroga) le disposizioni statali generali e comuni, tenuto conto delle differenziate e specifiche esigenze localizzate nel rispettivo territorio. Le leggi regionali in tema di IeFP dovranno rispettare anche le altre competenze legislative esclusive dello Stato comunque afferenti la materia della IeFP, quali, in particolare, le leggi statali che stabiliscono i livelli essenziali delle prestazioni attinenti all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione.

La nuova materia "Formazione Professionale" – che riprende in parte la formulazione dell'art. 35 Cost. ("(La Repubblica) cura la formazione e l'elevazione dei lavoratori") – dovrebbe avere invece per oggetto le attività formative diverse dall'istruzione professionalizzante prevalentemente destinata ai soggetti in età formativa, quelle cioè della formazione continua, a distanza, rivolta agli adulti. Alcuni problemi, è evidente, potrebbero determinarsi nella precisa distinzione tra le competenze statali sulla "IeFP" e quelle regionali sulla "FP" in relazione a istituti trasversali, quali, ad esempio, l'apprendistato.

Le Regioni in materia di "Formazione Professionale" eserciteranno anche le competenze regolamentari e amministrative, ovvero potranno disporre la distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo subregionali, cioè tra gli enti locali.

La competenza legislativa regionale in materia di "Formazione Professionale" – come avviene oggi per la competenza regionale sulla "IeFP" – incontrerà i soli limiti posti dalle leggi dello Stato nelle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato stesso. In particolare, anche le leggi regionali sulla

FP dovranno rispettare i livelli essenziali delle prestazioni eventualmente prescritti dalle leggi dello Stato in relazione ai diritti afferenti alla Formazione Professionale.

2.3. I possibili scenari sulla governance nazionale della IeFP

Va ricordato che sulla IeFP lo Stato eserciterà non solo la competenza legislativa esclusiva in relazione alle “disposizioni generali e comuni”, ma anche le competenze regolamentari (salvo la possibilità che lo Stato deleghi tale competenza regolamentare alle Regioni; art. 117, comma 6) e potrà esercitare, sempre per dare attuazione alle disposizioni legislative statali generali e comuni, le funzioni amministrative o comunque potrà disporre la distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo substatali, cioè attribuendole anche alle Regioni o agli enti locali (cfr. art. 117, comma 5, e art. 118, comma 1).

Conseguentemente, nell'esercizio delle funzioni proprie dello Stato in materia di IeFP (legislative, regolamentari ed amministrative relativamente all'attuazione delle disposizioni generali e comuni), non ci sarà più la costante necessità dell'intervento regionale in sede di concertazione, come adesso avviene mediante le intese o gli accordi con la Conferenza Stato-Regione cui è sempre subordinata l'azione dello Stato. Non è esclusa, invece, la concertazione delle Regioni per quanto riguarda gli aspetti attuativi, a livello regionale, delle disposizioni statali “generali e comuni”, al fine di assicurare indispensabile corrispondenza – in senso interregionale – tra i provvedimenti attuativi adottati dalle singole Regioni.

Nelle leggi dello Stato che detteranno le “disposizioni generali e comuni” si definirà il nuovo assetto istituzionale, funzionale e finanziario della IeFP.

Si può prevedere che in tale assetto, ispirato dalla nuova impostazione costituzionale fondata sull'accentramento delle decisioni di carattere “generale e comune” in capo allo Stato, vi saranno nuovi meccanismi istituzionali, funzionali e finanziari unitari che consentiranno di dare vita ad un sistema nazionale della IeFP caratterizzato da unitarietà, omogeneità e coerenza sull'intero territorio nazionale, soprattutto al fine di consentire l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione anche nell'ambito della IeFP secondo condizioni uniformi a tutti gli aventi diritto. Si tratterà dunque di predisporre meccanismi che garantiscano in tutto il Paese l'erogazione dei medesimi livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in relazione al diritto-dovere all'istruzione professionalizzante (qualifica e diploma della IeFP, apprendistato nei percorsi di qualifica e diploma della IeFP, sistema duale, IFTS, ITS). È tuttavia opportuno mantenere al contempo l'indispensabile autonomia delle Regioni affinché, in coerenza con il principio di sussidiarietà, possano dare specifica attuazione al sistema nazionale della IeFP secondo le rispettive esigenze e le specifiche caratteristiche del contesto culturale, sociale, lavorativo e produttivo.

Pertanto, dal punto di vista istituzionale, si può immaginare una nuova con-

figurazione delle competenze statuali che tenga conto della collocazione della IeFP in un ambito anche sistematicamente collegato dalla Costituzione vicino al mondo del lavoro. Ad esempio, si potrebbe definire un assetto istituzionale – con compiti di indirizzo, coordinamento e controllo (o anche di regolazione attuativa delle disposizioni di legge o regolamentati assunte di concerto dai due Ministeri competenti, MIUR e MLPS) – peculiare e appositamente dedicato alla IeFP, e dunque non più rientrante nelle attuali direzioni generali dei ministeri, in quanto si deve tenere conto dell'originale trasversalità propria di questa materia che incrocia ed accomuna istruzione e formazione.

Così si potrebbe dare luogo ad una “Agenzia nazionale della Istruzione e Formazione Professionale” (al cui interno far convergere la complessiva direzione nazionale dell'amministrazione dei molteplici ambiti formativi collegati alla Istruzione e Formazione Professionale, connessi cioè ai percorsi formativi professionalizzanti, compresi quindi i Professionali di Stato, almeno allorché operino in funzione effettivamente sussidiaria), soggetta alla vigilanza di un “doppio vertice” politico costituito in pari posizione dal MIUR e dal MLPS.

Dal punto di vista funzionale, si potrebbero prevedere strumenti di regolazione nazionale ed unitaria su quei molteplici versanti necessari – e in larga misura ancora scoperti – per dar consistenza effettiva ad un sistema nazionale della IeFP. Ad esempio, mediante l'individuazione dei soggetti formativi abilitati all'erogazione dei percorsi di IeFP mediante uniformi standard nazionali di accreditamento; l'omogenea predisposizione dei criteri di determinazione e di attivazione dei percorsi della formazione professionalizzante; la determinazione nazionale delle figure e qualifiche professionali cui si rivolgono tali percorsi; o ancora la precisazione dei LEP da rispettare in sede regionale.

Dal punto di vista finanziario, appare indispensabile riportare stabilità e assicurare indispensabile consistenza al finanziamento dei percorsi della IeFP, soprattutto mediante meccanismi nazionali di assegnazione e ripartizione delle risorse tra i singoli sistemi regionali sulla base di parametri collegati ai bisogni della domanda formativa e volti a promuovere la realizzazione di sistemi regionali di IeFP ben funzionanti sull'intero territorio nazionale; il ripristino e il consolidamento dei canali di finanziamento provenienti dalle amministrazioni competenti, anche assicurando l'unitarietà delle scelte di ripartizione delle risorse tra i diversi percorsi formativi professionalizzanti della IeFP; e, ancora, la corretta definizione dei costi standard cui collegare il finanziamento regionale della IeFP, non stabilendoli in modo del tutto discrezionale e contingente, né collegandoli alla decrescente spesa storica regionale, ma determinandoli sulla base di valutazioni oggettive ed accertate di contabilità analitica in coerenza con i criteri di accreditamento nazionali e con l'obiettivo di assicurare l'erogazione dei LEP in condizioni di efficienza sull'intero territorio nazionale.

2.4. L'abolizione delle Province e la loro trasformazione in "Enti di area vasta"

Con la riforma costituzionale le Province saranno cancellate dal testo costituzionale e dunque non faranno più parte degli enti costitutivi della Repubblica.

Tuttavia, con una norma transitoria, si consentirà la permanenza delle attuali Province sotto la nuova definizione di "enti di area vasta". Tali Enti di area vasta saranno disciplinati negli aspetti generali con legge dello Stato, mentre le altre disposizioni saranno di competenza delle Regioni.

In sostanza in questo modo si farà salva – e dunque potrà continuare ad essere applicata – l'attuale disciplina legislativa dello Stato (la cosiddetta "Legge Delrio") e le attuali leggi regionali. Sino a quando non sarà cambiata dal Parlamento la Legge Delrio, dunque, l'attuale assetto delle competenze resterà fermo. Pertanto, approvata la riforma, occorrerà continuare a monitorare con attenzione il processo regionale di riordino delle funzioni provinciali, che sta determinando, come noto, il diffuso trasferimento delle funzioni in materia di IeFP dalle Province alle Regioni ovvero ad enti o agenzie di derivazione regionale. La situazione potrebbe essere diversa nelle Città metropolitane, cui potrebbe essere conservata la competenza sulla IeFP.

2.5. La IeFP nel regionalismo differenziato

La riforma costituzionale coinvolge la IeFP anche in relazione al cosiddetto "regionalismo differenziato", ovvero quella particolare disciplina costituzionale che, al di là di quanto già consentito alle cinque Regioni a statuto speciale, consente di differenziare il regime di competenze e funzioni anche tra le singole Regioni di diritto comune (ovvero le altre quindici Regioni ordinarie).

Infatti, la IeFP è stata inserita tra le materie nelle quali le singole Regioni potranno ottenere ulteriori competenze legislative, regolamentari e amministrative, anche su loro richiesta e con un'apposita legge dello Stato, approvata previa intesa con le Regioni interessate, sentiti gli enti locali, e purché la Regione sia "in condizioni di equilibrio di bilancio" (definizione che esclude, di per sé, le otto Regioni, prevalentemente del Centro-Sud, che sono attualmente sottoposte al cosiddetto piano di rientro per il deficit in materia sanitaria) e quindi senza interventi finanziari aggiuntivi da parte dello Stato (ovvero con risorse proprie).

Pertanto, singole Regioni potranno esercitare competenze proprie dello Stato anche in relazione alla IeFP (ma ovviamente non sulla "Formazione Professionale", su cui avranno già competenza esclusiva), cioè dettare norme di legge in deroga alle "disposizioni generali e comuni", e dunque non del tutto conformi al quadro risultante dalla governance nazionale che scaturirà dalla nuova competenza legislativa statale in materia di IeFP, esercitando quindi funzioni regolamentari e amministrative ulteriori rispetto a quelle esercitabili da tutte le altre Regioni.

Si tratta di una modalità che dovrebbe essere attentamente valutata, perché si consentirebbe ad alcune Regioni di dare vita ad un sistema della IeFP diverso dal quadro unitario nazionale, configurandosi in modo “atipico” rispetto alle altre. Ciò potrebbe essere considerato positivamente se si trattasse di estendere le potenzialità della IeFP, non certo nel caso opposto.

3. Il Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione tra “Buona Scuola”, Atto di Indirizzo e Legge di Stabilità

Delle tre prospettive indicate nel titolo la più importante è certamente l’attuazione della Legge n.107/2015 su “La Buona Scuola” e ad essa dedicheremo la gran parte di questa sezione dell’editoriale. Tuttavia, anche le priorità del 2016 (cfr. l’Atto di Indirizzo) e la determinazione delle relative risorse messe a disposizione per la loro realizzazione (cfr. la Legge di Stabilità) costituiscono segnali importanti delle concrete intenzioni del Governo.

3.1. L’implementazione de “La Buona Scuola”

Abbiamo seguito l’iter di approvazione della Legge n. 107/2015 sin dalla presentazione del relativo rapporto con interventi su tutti gli editoriali dal terzo numero del 2014 al corrispondente del 2015² e si è offerta una valutazione articolata delle fasi della sua elaborazione e del testo finale, mettendo in evidenza i punti forti, ma anche le criticità. Ora che il provvedimento è stato approvato l’attenzione sarà concentrata sulla sua attuazione, cercando di offrire suggerimenti per realizzarne appieno tutte le potenzialità e per tentare di limitare al minimo le conseguenze negative.

3.1.1. L’attuazione delle deleghe al Governo

Una novità del testo finale della legge rispetto al Ddl iniziale riguarda la riduzione delle deleghe al Governo. Ne sono saltate cinque e cioè il potenziamento dell’autonomia, le assunzioni e la formazione dei dirigenti, il riordino degli organi collegiali e degli istituti tecnici superiori e la scuola digitale. Le altre sono state

² Cfr. G. MALIZIA - M. TONINI, *Editoriale*, in “Rassegna CNOS”, 30 (2014), n. 3, pp. 3-14; *Editoriale*, in “Rassegna CNOS”, 31 (2015), n. 1, pp. 3-25; *Editoriale*, in “Rassegna CNOS”, 31 (2015), n. 2, pp. 3-24; *Editoriale*, in “Rassegna CNOS”, 31 (2015), n. 3, pp. 3-35. Inoltre sono stati utilizzati come fonti: “ADi Scuola”, “Libednews”, “Newsletter IeFP CNOS-FAP”; “Tutto-scuolaFOCUS” e “TuttoscuolaNEWS”, relativamente ai mesi ottobre 2015 - febbraio 2016.

riformulate o corrette come nel caso del sistema da 0 a 6 anni in cui è stato tolto il riferimento statale accanto a scuole dell'infanzia perché avrebbe escluso le scuole paritarie e quelle degli Enti locali.

È auspicabile che la riduzione delle deleghe al Governo possa lasciare spazio alla discussione nel Parlamento e nella società civile riguardo ai temi elencati sopra. Come si è appena osservato, ne rimangono comunque 9 a cui si devono aggiungere 24 provvedimenti amministrativi per rendere operative alcune normative della riforma: in concreto si tratta di una porzione ampia e importante del sistema educativo. In proposito, bisognerà che il Governo coinvolga in misura significativa le parti sociali, che i decreti e le circolari si limitino al loro compito di facilitare l'applicazione della riforma senza introdurre nuove e inutili complicazioni burocratiche e che anche l'amministrazione si impegni con efficacia, efficienza e rapidità nella stessa direzione.

Qui di seguito saranno presentate brevemente tutte le deleghe, mentre successivamente si ritornerà sulle più importanti.

- 1. Redazione di un testo unico delle disposizioni in materia di istruzione, contenute sia nel testo unico di cui al D.Lgs. n.297/1994 che nelle altre fonti normative, attraverso fra l'altro: l'articolazione per materie omogenee; il riordino e il coordinamento delle normative, anche introducendo integrazioni e modifiche innovative, per assicurarne la coerenza giuridica, logica e sistematica; il loro adeguamento all'evoluzione del quadro giuridico nazionale e dell'Unione Europea; l'indicazione esplicita delle disposizioni di legge abrogate.*
- 2. Riordino della formazione iniziale e di accesso ai ruoli di docente nella scuola secondaria in modo da renderli funzionali alla valorizzazione sociale e culturale della professione: l'introduzione di un percorso unitario e coordinato che comprenda sia l'una che l'altro; l'avvio di un sistema regolare di concorsi nazionali – riservati ai possessori di un diploma di laurea magistrale o di un diploma accademico di secondo livello per le discipline artistiche e musicali – per l'assunzione, con contratto retribuito a tempo determinato di durata triennale di tirocinio, di docenti nella scuola secondaria statale; il completamento della formazione iniziale dei docenti assunti mediante il conseguimento nel primo anno di contratto di un diploma di specializzazione per l'insegnamento secondario presso università o istituzioni di alta formazione in vista del completamento della preparazione nella didattica delle discipline di insegnamento, della pedagogia, della psicologia e della normativa scolastica; la determinazione di standard nazionali per la valutazione; l'effettuazione nel biennio successivo al conseguimento del diploma di tirocini formativi e la graduale assunzione della funzione docente anche in sostituzione a docenti assenti; la sottoscrizione del contratto di lavoro a tempo indeterminato in seguito alla conclusione positiva del tirocinio; la previsione che il percorso fin qui delineato*

diventi gradualmente l'unico per accedere all'insegnamento nella secondaria statale; la determinazione che il diploma di specializzazione costituisca il titolo necessario per l'insegnamento nelle scuole paritarie.

3. *Promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione attraverso fra l'altro: la ridefinizione del ruolo del personale docente di sostegno anche mediante l'istituzione di appositi corsi di formazione universitaria; la previsione dell'obbligo di formazione iniziale e in servizio per i dirigenti e per i docenti sugli aspetti pedagogico-didattici e organizzativi dell'integrazione scolastica; l'introduzione dell'obbligo di formazione in servizio per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, rispetto alle specifiche competenze, sull'assistenza di base e sugli aspetti organizzativi ed educativo-relazionali dell'integrazione; la garanzia agli alunni con disabilità di fruire dello stesso docente di sostegno per l'intero ordine e grado di istruzione; l'individuazione dei livelli essenziali di prestazioni scolastiche, sanitarie e sociali; la previsione di indicatori per l'autovalutazione e la valutazione dell'inclusione; la revisione delle modalità e dei criteri relativi alla certificazione che deve mirare a individuare le abilità residue in modo da svilupparle attraverso percorsi individuali.*
4. *Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione e raccordo con i percorsi dell'Istruzione e Formazione Professionale attraverso la ridefinizione degli indirizzi, delle articolazioni e delle opzioni dell'istruzione professionale e il potenziamento delle attività laboratoriali anche mediante una rimodulazione, a parità di tempo scolastico, dei quadri orari degli indirizzi, con particolare riferimento al primo biennio.*
5. *Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole per l'infanzia ai fini sia di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, sia di conciliare tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori e sia di promuovere la qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie attraverso fra l'altro: la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni della scuola dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia; la generalizzazione della scuola dell'infanzia; la qualificazione universitaria e la formazione continua del personale; la previsione di standard strutturali, organizzativi e qualitativi; la definizione delle funzioni e dei compiti delle Regioni e degli enti locali; l'esclusione dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia dai servizi a domanda individuale; l'istituzione di una quota capitaria per il raggiungimento dei livelli essenziali, prevedendo un cofinanziamento dei costi di gestione tra Stato, Regioni ed enti locali; l'approvazione*

e il finanziamento di un piano di azione nazionale; la copertura dei posti della scuola dell'infanzia per l'attuazione del piano, anche avvalendosi delle graduatorie ad esaurimento; la promozione di poli per l'infanzia per bambini fino a 6 anni anche aggregati a scuole e a istituti comprensivi.

- 6. Garanzia dell'effettività del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale – nel rispetto delle competenze delle Regioni in tale materia, attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio, sia in relazione ai servizi strumentali – e potenziamento della Carta dello Studente, tenuto conto del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale.*
- 7. Promozione e diffusione della cultura umanistica, valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali, musicali, teatrali, coreutici e cinematografici e sostegno alla creatività connessa alla sfera estetica attraverso fra l'altro: il potenziamento della formazione nel settore delle arti nel curriculum delle scuole di ogni ordine e grado, compresa la prima infanzia, nonché la realizzazione di un sistema formativo della professionalità degli educatori e dei docenti in possesso di specifiche abilitazioni e di specifiche competenze artistico-musicali e didattico-metodologiche; il potenziamento e il coordinamento dell'offerta formativa extra scolastica e integrata negli ambiti artistico, musicale, coreutico e teatrale anche in funzione dell'educazione permanente; il riequilibrio territoriale e il potenziamento delle scuole secondarie di primo grado a indirizzo musicale; il potenziamento dei licei musicali, coreutici e artistici promuovendo progettualità e scambi con gli altri Paesi Europei.*
- 8. Revisione, riordino e adeguamento della normativa in materia di istruzione e iniziative scolastiche italiane all'estero al fine di realizzare un effettivo e sinergico coordinamento tra il Ministero degli Affari Esteri e il MIUR.*
- 9. Adeguamento della normativa in materia sia di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti, sia degli esami di Stato anche in raccordo con la normativa vigente in materia di certificazione delle competenze, prevedendo: per gli studenti del primo ciclo, di mettere in rilievo la funzione formativa e di orientamento della valutazione e delle modalità di svolgimento dell'esame di Stato conclusivo del primo ciclo; per i percorsi di studio della scuola secondaria di secondo grado, di rivedere le modalità di svolgimento dei relativi esami di Stato in coerenza con quanto previsto dai Regolamenti nn. 87, 88 e 89 del 15 marzo 2010.*

Passando ora agli approfondimenti degli aspetti più significativi, incominciamo con il riordino della formazione iniziale e dell'accesso nei ruoli di docente nella secondaria. Anzitutto, vanno evidenziate le misure valide del provvedimento: il collegamento tra formazione iniziale e reclutamento mediante la formula dell'apprendistato al quale si arriva per concorso e alla cui conclusione in senso po-

sitivo si viene assunti a tempo indeterminato; la previsione di un tirocinio gratuito e retribuito nel periodo dell'apprendistato; la collocazione del concorso all'inizio della carriera e non dopo una lunga fase di precariato come è accaduto finora; la richiesta di predisporre standard professionali nazionali.

Suggerimenti per una migliore realizzazione della delega potrebbero essere i seguenti: riduzione della durata del percorso prospettato che appare troppo lungo; indicazioni più chiare per la valutazione dell'iter dalla laurea alla cattedra; precisazione del ruolo della scuola e delle forme di cooperazione tra questa e l'università; integrazione fra teoria e pratica, formazione accademica e tirocinio sul campo; previsione di un concorso per scuole e reti di scuole finalizzato ad identificare competenze professionali congruenti con il tipo di istituto in cui si andrà ad insegnare; superamento delle criticità del vecchio sistema delle supplenze, una delle cause del mantenimento del precariato; introduzione di una maggiore articolazione del ruolo docente, in particolare mediante la previsione di figure quali tutor ed esperti della formazione per l'accompagnamento dei docenti in apprendistato; graduale avvicinamento delle modalità di formazione e di reclutamento tra gli insegnanti della primaria e della secondaria.

Un'altra delega su cui ritorniamo brevemente riguarda l'inclusione della disabilità e il ruolo/formazione del docente di sostegno. Elementi apprezzabili della normativa sono senz'altro i seguenti: la volontà di rinnovare l'attuale sistema che dopo 35 anni richiede un superamento; l'introduzione di figure specialistiche, sebbene il mantenimento della dizione "docente di sostegno" non consenta di realizzare tutto il progresso che sarebbe opportuno; l'identificazione di standard minimi di prestazioni scolastiche, sanitarie e sociali; la proposta di organismi territoriali come sostegno all'inclusione.

Anche in questo caso ci permettiamo di offrire dei contributi per un'attuazione più soddisfacente del provvedimento: determinazione di uno stato giuridico e unico per i docenti di sostegno dato che, essendo stato eliminato il collegamento alle materie, non ha più senso il riferimento ai docenti disciplinaristi della secondaria; superamento dell'aspettativa di ruolo come passaggio a una cattedra "normale"; definizione nello stato giuridico degli aspetti deontologici insieme con tutti gli altri, dato che ci si occupa della porzione più debole e indifesa della popolazione scolastica; ripensamento di tutta la formazione iniziale e in servizio di tale figura, tenendo conto anche della valutazione degli aspetti attitudinali; assegnazione di questa risorsa al territorio e alle reti e non al singolo disabile per evitare la deresponsabilizzazione delle scuole; previsione di organismi territoriali per il supporto all'inclusione che dovrebbero svolgere anche la funzione di sportello unico per i genitori.

Certamente apprezzabile in linea generale è la delega per la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale e per il raccordo con quelli dell'Istruzione e Formazione Professionale. Gli IPS costituiscono infatti l'anello più debole del secondo

ciclo del nostro sistema educativo. Tra l'altro registrano il tasso più elevato di abbandoni: ben 38,4% di allievi dispersi tra il primo e il quinto anno e in alcune Regioni il dato si avvicina al 50%. Con le riforme Fioroni, Legge n.40/2007 e Gelmini, Legge n.133/2008, gli IPS sono stati licealizzati, omologati agli istituti tecnici e non possono più impartire autonomamente le qualifiche professionali.

Contemporaneamente si è assistito al boom della Istruzione e Formazione Professionale regionale (IeFP) e la Conferenza Stato-Regioni ha rimesso in gioco gli IPS prevedendo due forme di collegamento tra IPS e IeFP e consentendo una concorrenza sleale da parte degli IPS. La gran parte delle Regioni ha scelto la tipologia "integrativa" (agli studenti iscritti agli IPS quinquennali è offerta l'opportunità di ottenere alla conclusione del terzo anno la qualifica professionale) con cui possono scaricare i costi della IeFP sullo Stato; tale formula (come anche quella "complementare" in cui gli IPS assumono una funzione sussidiaria e attuano per conto delle regioni i percorsi IeFP di qualifica triennali e di diploma quadriennale) è negativa per gli allievi perché i risultati per loro sono molto peggiori, in paragone ai CFP accreditati dalle Regioni, rispetto a tre indicatori: gli abbandoni, gli esiti occupazionali e i costi pro-capite. La ragione principale di questa disparità va attribuita principalmente al fatto che gli IPS conservano molto spesso il modello tradizionale di insegnamento e di organizzazione del lavoro. Se, come si è detto sopra, la delega è condivisibile, essa tuttavia si presenta debole in quanto è tutta interna all'attuale modello.

È qui che si inseriscono le proposte di FORMA che riportiamo di seguito nella loro essenzialità³. Anzitutto, si domanda che la delega per la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale e per il raccordo con la IeFP venga interpretata e realizzata in stretta relazione con quella per la garanzia della effettività del diritto allo studio. Dato che la "Buona Scuola" vuole essere una riforma del sistema nazionale di istruzione e di formazione, l'assicurazione dell'effettività del diritto allo studio non può non comprendere anche gli studenti che al termine della secondaria di 1° grado proseguono la loro formazione nei corsi di qualifica e diploma professionali che, pertanto, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in via principale e non sussidiaria, dai CFP accreditati dalle Regioni, mentre tale priorità non viene rispettata dalla gran parte delle Regioni, in particolare modo al Sud. A giudizio di FORMA la questione va trattata in via preliminare perché è in gioco il diritto allo studio di una parte, la più debole, della popolazione scolastica. In aggiunta, il Governo viene invitato a non escludere gli Enti formativi della IeFP e i pari diritti dei suoi allievi, stabiliti dalla normativa vigente rispetto al sistema di

³ Cfr. FORMA-ASSOCIAZIONE NAZIONALE ENTI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE, *Proposte per l'attuazione della delega prevista dalla lettera d) del comma 181 della Legge n.107/2015*, in "Newsletter IeFP", (Ottobre 2015), n.82, in <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp> (17.02.2016).

istruzione, anche nell'attuazione delle altre deleghe con particolare riguardo a: l'adeguamento della normativa in materia di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti; la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità; il riordino della formazione iniziale e dell'accesso ai ruoli di docente nella scuola secondaria, con una attenzione specifica ai formatori della IeFP per l'insegnamento in questo particolare (sotto)sistema; il riordino delle disposizioni normative in materia di sistema nazionale di istruzione e formazione; la promozione e diffusione della cultura umanistica; la realizzazione dell'effettivo e sinergico coordinamento tra il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e il MIUR nella gestione della rete scolastica.

Un'altra delega che ci è sembrato opportuno approfondire per la sua importanza, riguarda l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni, una tematica complessa e delicata per motivi di ordine educativo, ordinamentale, giuridico e amministrativo. Certamente validi risultano tra l'altro: un impianto basato sul riconoscimento da parte dello Stato del diritto di tutte le bambine e bambini a pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco; l'affermazione dell'unitarietà del percorso formativo fino ai sei anni; la previsione di un'educazione di qualità, garantita dalla qualificazione universitaria e dalla formazione continua del personale e dalla determinazione di precisi standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi.

Suggerimenti in positivo per la realizzazione della delega potrebbero essere i seguenti: realizzazione di una vera sussidiarietà orizzontale mediante il concorso paritario di istituzioni dello Stato e degli Enti locali da una parte e dall'altra del settore non profit o terzo settore in modo da assicurare l'esercizio della responsabilità primaria dei genitori nell'istruzione e nell'educazione dei loro figli e in particolare l'effettiva libertà di scelta del servizio che si ritiene più adeguato; una generalizzazione dell'offerta che non significhi statalizzazione; l'adeguamento dell'educazione allo sviluppo del bambino senza precocizzazioni; la realizzazione di poli per l'infanzia a condizione che siano rispettate le caratteristiche che specificano il servizio del nido e la scuola dell'infanzia; un finanziamento che consenta di realizzare pienamente la libertà di educazione anche nel nostro Paese.

Particolarmente necessaria e urgente è la realizzazione della delega per assicurare l'effettività del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale, tenuto conto che in Italia il tasso di dispersione scolastica si collocava nel 2014 su una media del 15%, che è notevolmente superiore a quello dell'UE (11,1%) e che si presenta anche caratterizzato da una elevata disparità sul piano territoriale con alcune Regioni al 25%. In questo caso appaiono lodevoli: la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio, sia in relazione ai servizi strumentali; il potenziamento della Carta dello Studente.

Proponiamo inoltre che: si prevedano finanziamenti nazionali adeguati e certi; governance del sistema anche a livello regionale e non solo nazionale; esclusione dei fondi destinati alle Regioni dal patto di stabilità; semplificazioni delle procedure.

3.1.2. I piani nazionali per la formazione in servizio dei docenti e della scuola digitale

Anzitutto, va ricordato che nel periodo fra la fine dell'estate e l'inizio della scuola il Ministero ha provveduto a realizzare il piano straordinario di assunzioni delineato da "La Buona Scuola". Esso ha riguardato gli iscritti alle graduatorie di merito dell'ultimo concorso e alle graduatorie ad esaurimento con l'immissione in ruolo di oltre 102mila insegnanti in quattro fasi successive: "Zero" (assunzioni nei posti vacanti e resi disponibili per effetto del turn-over e della stabilizzazione del sostegno); "A" (copertura dei posti vacanti e non assegnati nell'anno precedente); "B" (assunzione nei posti di organico di diritto rimasti vacanti e disponibili dopo la Fase A); "C" (copertura dei posti per il potenziamento dell'offerta formativa). Secondo il Ministero le operazioni sono state effettuate nei tempi previsti, tutti i posti vacanti e disponibili nell'organico di diritto, a cui si è aggiunto quello di potenziamento, sono stati coperti, il 96,8% dei docenti ha accettato la nomina in ruolo nella fase "B" e il 97,3% in quella "C" e la consistenza delle graduatorie ad esaurimento si è ridotta di due terzi⁴. Sul lato negativo va ricordato il disagio degli insegnanti che per il posto di ruolo sono dovuti migrare da località lontane, soprattutto del Sud; inoltre, negli elenchi nominativi dei destinatari del ruolo di organico aggiuntivo pubblicati da alcuni Uffici Scolastici Regionali sono stati notati casi di docenti con punteggi bassissimi per cui emergono seri interrogativi sulla qualità del loro insegnamento. Il Ministero sta anche provvedendo alla messa a punto del concorso pubblico su base regionale per 63.712 posti – compresi per la prima volta anche quelli di sostegno – che dovrebbero rispondere al fabbisogno delle scuole rispetto al piano dell'offerta formativa triennale.

La Legge n.107/2015 al comma 124 rende la formazione in servizio dei docenti obbligatoria, permanente e strutturale, al fine di garantire il costante aggiornamento degli insegnanti e di perseguire il continuo miglioramento dell'apprendimento degli studenti. È da poco uscita (09.01.2016) la circolare ministeriale contenente "Indicazioni e orientamenti per la definizione del piano triennale per la formazione del personale", ne richiamiamo qui i punti principali. Sono state definite le tematiche fondamentali: le competenze digitali e per l'innovazione didattica e metodologica; le competenze linguistiche; l'alternanza scuola-lavoro e

⁴ Cfr. Audizione del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca sull'implementazione delle misure de "La Buona Scuola", sull'assunzione dei docenti e sulle classi di concorso, in "Libednews", (12.02.2016), n. 22, pp. 1-3.

l'imprenditorialità; l'inclusione, la disabilità, l'integrazione, le competenze di cittadinanza globale; il potenziamento delle competenze di base, con particolare riferimento alla lettura e comprensione, alle competenze logico argomentative degli studenti e alle competenze matematiche; la valutazione. Destinatari delle attività di formazione sono: i docenti, il personale tecnico-amministrativo e i dirigenti scolastici. Le varie iniziative impegneranno i partecipanti in percorsi significativi di sviluppo e ricerca professionale, che li veda soggetti attivi dei processi, nel quadro delle attività di formazione deliberate dal collegio docenti in vista dell'attuazione del POF triennale, anche in una logica di sviluppo pluriennale. Il piano di formazione farà ricorso a metodologie innovative come: laboratori, workshop, mappatura delle competenze con attività in presenza, lavoro in rete. I finanziamenti saranno assicurati da diverse fonti quali, tra l'altro, la stessa Legge n.107/2015, le risorse PON-FSE e altre risorse del MIUR come quelle previste dalla ex-legge n.440/1997.

La riforma prevedeva anche l'adozione del Piano nazionale della scuola digitale ad opera del MIUR con due finalità generali di: sviluppare e migliorare le competenze digitali e rendere la tecnologia digitale uno strumento didattico di costruzione delle competenze in generale. Il Ministero si è mosso in proposito con grande rapidità e ha già pubblicato un documento di indirizzo per innovare il sistema educativo di istruzione e di formazione mediante la digitalizzazione⁵. La meta ultima è molto ambiziosa: si vuole generare una vera trasformazione culturale. È anche convincente la concatenazione che il testo stabilisce tra obiettivi, risorse, priorità, azioni e tempi, accompagnati da numeri veramente imponenti: un miliardo di euro di investimento, quattro ambiti di intervento (strumenti, competenze, contenuti, formazione e accompagnamento) e 35 azioni da intraprendere subito fino al 2020. In primo luogo si vuole garantire la connessione veloce in tutte le scuole entro la data ricordata e le tecnologie dovrebbero diventare abilitanti e quotidiane ed essere poste al servizio dell'attività educativa con una incidenza su tutto il territorio. La formazione del personale assurge a obiettivo prioritario dato che questo deve essere messo nella condizione di padroneggiare e non di subire il cambiamento; in particolare per gli insegnanti essa va centrata sull'innovazione didattica come sostegno per la realizzazione di nuovi paradigmi educativi.

Risulta del tutto lodevole l'impegno ad ovviare alcuni gravi sbagli compiuti nel passato quando risorse ingenti sono andate di fatto perdute a causa del gap infrastrutturale e delle difficoltà a far accettare le innovazioni da parte dei docenti. Ciò che invece non convince è la predominanza data al metodo e alla strategia rispetto alle scelte culturali e valoriali, come anche un certa disattenzione a segnali

⁵ MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Piano Nazionale Scuola Digitale*, in: www.istruzione.it (18.02.2016).

che richiederebbero una maggiore prudenza nella realizzazione del piano come: gli allarmi sulla riduzione della concentrazione, sulla frammentazione dell'applicazione e sulla difficoltà ad effettuare sintesi e a presentare argomentazioni che vengono messi in relazione con una digitalizzazione troppo spinta dei processi di insegnamento-apprendimento.

3.1.3. Le disparità che colpiscono la scuola paritaria e la IeFP

Anzitutto, vale la pena riportare in proposito il giudizio di un esperto: «Seguendo una vecchia e anacronistica concezione questa legge rimane impigliata dentro una visione statalistica riservando pertanto alla scuola paritaria una posizione residuale e marginale, di semplice “supplenza” alle inadempienze o incapacità dello Stato; contraddice la portata culturale, sociale, politica dell'autonomia che, prima di essere autonomia delle istituzioni e degli apparati, è autonomia dei cittadini in quanto persone libere:[...]»⁶. 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 l'introduzione di 400/200 ore di ASL nel triennio senza assicurare i mezzi per adempierli; il piano straordinario di assunzioni che potrebbe produrre una emorragia di insegnanti delle paritarie.

Segni evidenti di questa disparità sono emersi anche in sede di attuazione de “La Buona Scuola”. Come si sa, la riforma ha introdotto per gli insegnanti la carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente: si tratta di un voucher individuale dell'importo di 500 euro che può essere speso per tali attività. Tuttavia, la legge (e il decreto attuativo della card) ha escluso i docenti della paritaria dalla carta elettronica e più in generale dai benefici per l'aggiornamento degli insegnanti di ogni ordine e grado. Eppure essi svolgono lo stesso compito educativo dei docenti della statale e possiedono i medesimi titoli e godono degli stessi diritti. Non va dimenticato che le scuole paritarie fanno parte del sistema nazionale di istruzione, compiono un servizio pubblico e sono soggette alla valutazione dei processi e dei risultati da parte del Sistema Nazionale di Valutazione. Inoltre, si verifica l'ingiusto paradosso che la riforma sancisce l'obbligo della for-

⁶ F. MACRÌ, *Un'occasione perduta*, in “Docete”, 71 (2015), n. 1, p. I.

mazione in servizio per tutti i docenti ma fornisce i mezzi per adempierlo solo ad alcuni.

Per quanto riguarda la IeFP, va ricordato che il disegno di legge iniziale di fatto la ignorava e che solo successivamente sono stati introdotti 3 dei 4 emendamenti di FORMA. Uno di questi sancisce il principio della sostanziale parità tra sistema di IeFP e sistema di istruzione secondaria di 2° grado, senza però toccare la disparità di fatto della IeFP rispetto all'IPS di cui si è parlato sopra. Per superare questa situazione, FORMA ha presentato delle proposte in sede di attuazione della delega sulla revisione dei percorsi dell'istruzione professionale e sul raccordo con quelli della IeFP a cui si è fatto cenno precedentemente. Inoltre, allo scopo di eliminare altre discriminazioni già presenti o quelle eventuali future da collegarsi all'attuazione della legge, si è preoccupata di chiedere al Ministero di trattare in maniera paritaria gli Enti di formazione della IeFP e i loro allievi rispetto al sistema di istruzione anche nell'attuazione delle altre deleghe.

3.2. L'Atto di Indirizzo e la Legge di Stabilità

Precisiamo fin dall'inizio che la nostra disanima sarà focalizzata sul sistema di istruzione e di formazione, mentre non si occuperà di università e di ricerca. Inoltre, l'attenzione verrà concentrata sulle tematiche più rilevanti.

L'Atto di Indirizzo, predisposto dal MIUR durante lo scorso mese di novembre, si articola in 20 priorità politiche che il Ministro intende perseguire nell'anno 2016⁷; per facilitarne la comprensione e la valutazione, verranno distribuite nel prosieguo secondo le direttrici principali del documento su "La Buona Scuola" e della Legge n.107/2015.

Un primo gruppo fa riferimento alla centralità degli studenti e ai contenuti degli insegnamenti. A nostro giudizio ne fanno parte: la "Priorità politica 1 – Offerta formativa" che intende rafforzare quest'ultima con riferimento alle competenze linguistiche, all'arte, all'educazione motoria e alle nuove alfabetizzazioni quali tra l'altro le competenze economiche, l'uso critico dei media e il pensiero computazionale al fine di dotare gli allievi degli strumenti adeguati per affrontare le sfide che i cambiamenti epocali in corso pongono; la "Priorità politica 2 – Inclusione scolastica" che mira a garantire l'attuazione piena del diritto allo studio anche ai disabili e ad aprire la scuola al territorio; la "Priorità Politica 3 – Dispersione scolastica" che intende assicurare a tutti il completamento dei percorsi scolastici e formativi, almeno

⁷ MINISTRO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Atto di indirizzo contenente l'individuazione delle priorità politiche del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per l'anno 2016*, 30/11/2015, in "Newsletter IeFP", (Dicembre 2015), n.84, in <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp> (14.02.2016).

di quello minimo del secondo ciclo che è un requisito essenziale per una cittadinanza consapevole, facendo ricorso in maniera integrata alle strategie de “La Buona Scuola” e più specificamente alla nuova offerta formativa, all’alternanza scuola-lavoro e all’innovazione didattica e degli ambienti di apprendimento; la “Priorità Politica 9 – Orientamento” che è finalizzata ad offrire interventi organizzati in forma coordinata tra scuola, università e mondo del lavoro che garantiscano ai giovani una guida che li accompagni nelle scelte formative perché ancora molti non si iscrivono di fatto al corso di studi più rispondente alle proprie attitudini e aspirazioni; la “Priorità Politica 10 – Diritto allo studio e merito” che mira ad assicurare la piena attuazione del diritto riconosciuto dalla Costituzione, mettendo al centro degli interventi lo studente e il contesto territoriale, accrescendo il numero dei beneficiari delle borse e rendendo più efficaci i criteri di assegnazione.

Un’altra direttrice è senz’altro costituita dalla scommessa di realizzare una riforma del sistema di istruzione e di formazione fondata sul lavoro. Si tratta della “Priorità politica 4 – Scuola-Lavoro” e più specificamente di offrire a ogni allievo, compresi quelli dei licei, l’opportunità effettiva di fare un’esperienza di ASL, utilizzando in maniera coordinata le strategie previste dalla Legge n.107/2015 e accordi di filiera e politiche territoriali di attivazione in modo da sviluppare nei giovani la consapevolezza degli sbocchi occupazionali e delle prospettive di lavoro.

Due priorità fanno riferimento alla valorizzazione del personale. Anzitutto la 6 “Formazione” che riguarda l’impegno di rendere quella in servizio obbligatoria, permanente e strutturale, promuovendo così lo sviluppo professionale, e di ridefinire il legame tra formazione iniziale e accesso ai ruoli; in secondo luogo la 7 “Valutazione” che mira ad avvalorare il Sistema Nazionale di Valutazione, utilizzandone più adeguatamente i risultati, costruendo un sistema organico per i dirigenti e gli insegnanti e diffondendo la cultura della valutazione perché lo sviluppo delle organizzazioni è strettamente collegato alla loro valutazione.

Anche le strategie del cambiamento (o le risorse nella dizione del rapporto su “La Buona Scuola”) sono presenti nell’Atto di Indirizzo. In primo luogo si tratta della “Priorità Politica 5 – Innovazione digitale” che significa realizzare il Piano Nazionale della Scuola Digitale”, ricordato sopra, finalizzato a eliminare il divario digitale della scuola e ad attuare strategie di innovazione degli ambienti e della didattica. L’altra è la “Priorità Politica 8 – Edilizia scolastica” che deve diventare una politica strutturale, efficace e trasparente, comprensiva dell’ammodernamento, del decoro e funzionalità degli edifici e del loro monitoraggio in chiave preventiva.

Tutte le priorità elencate sono senz’altro condivisibili, soprattutto quelle che riguardano la centralità degli studenti, specialmente quelli in qualsiasi modo svantaggiati, anche se rimane la visione riduttiva delle loro esigenze che tende ad emarginare le dimensioni civiche, morali e spirituali. Stupisce che nessuna faccia riferimento all’autonomia perché la sua attuazione costituisce uno dei pilastri de

“La Buona Scuola”. Dopo le osservazioni avanzate precedentemente non meraviglia la dimenticanza delle scuole paritarie e dell’IeFP.

Venendo alla Legge di Stabilità, ci limitiamo ad un breve bilancio delle misure più importanti. Ci è parso apprezzabile che: gli stanziamenti per le assunzioni del personale sono stati confermati e sembra possibile anche un’estensione al personale ATA in un quadro di valorizzazione dell’autonomia; è aumentato il fondo per funzionamento didattico e amministrativo; crescono le risorse per le borse di studio e per i libri di testo in modo da aiutare studenti e famiglie; sono state previste somme specifiche per la continuazione del progetto decoro nelle scuole e la messa in sicurezza degli stabili in Sardegna particolarmente colpita da calamità naturali. Aumentano di 25 milioni di euro i finanziamenti per gli asili e scuole elementari paritarie e di 3 milioni per quelle parificate, ma la somma globale è di soli 497 milioni, che sono del tutto insufficienti e lontani dagli stanziamenti previsti in sede di prima applicazione della Legge n.62/2000; lo stesso “sì, ma” va ripetuto per lo stanziamento aggiuntivo per l’INVALSI che è stato sottratto al funzionamento delle scuole. Sul lato del tutto negativo si collocano invece: i tagli all’autonomia scolastica per altri 30 milioni; il rinvio di un anno dell’introduzione del credito di imposta per chi finanzia gli edifici scolastici, statali e non; la conferma dell’abolizione totale di qualsiasi esonero e semiesonero ai docenti vicari dal settembre 2015 che dà un ulteriore segnale di disattenzione ai problemi delle scuole sul piano gestionale; la proroga fino al 31 dicembre 2015 del blocco dei contratti nazionali per la parte economica e rinvio di un anno del pagamento della indennità vacanza contrattuale, per quanto riguarda la contrattazione integrativa di secondo livello.

4. Due sperimentazioni “ai nastri di partenza”

Sono due le sperimentazioni “ai nastri di partenza” perché entrambe, a lungo preparate sia dal punto di vista normativo che organizzativo attendono, ormai, l’avvio ufficiale.

Rassegna CNOS ne ha già tratteggiato la portata negli Editoriali precedenti, nel n. 3/2015, in particolare. Nel presente Editoriale si offrono alcuni aggiornamenti.

4.1. L’inserimento del sistema duale nell’ambito della IeFP

La prima riguarda l’inserimento del sistema duale nell’ambito dell’Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Si tratta di una sperimentazione di sistema e di livello nazionale. Gli Enti di Formazione Professionale si augurano che il (sotto)sistema di IeFP ne esca rafforzato e diffuso in modo più omogeneo sull’intero territorio nazionale rispetto alla situazione attuale.

Gli Autori del contributo ospitato in questo numero della Rivista formulano un giudizio condivisibile sulla portata di questa sperimentazione: «La sperimentazione nazionale per il sostegno all'apprendistato per la IeFP voluta dal Ministero del lavoro è un'occasione anche per il rilancio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale. In tal senso potrà rappresentare la via principale per il raccordo tra istituzioni formative ed imprese e per l'inserimento lavorativo dei giovani attraverso il ponte della qualificazione professionale in un sistema duale, che rappresenta una innovazione strutturale della stessa IeFP, idonea a valorizzarne la natura professionalizzante. [...] Per le istituzioni formative tale occasione si innesta sul loro possibile ruolo da protagonisti nello sviluppo delle politiche attive del lavoro aperto dal D.lgs. 150/2015. [...] Si tratta per tutti (Ministero, Regioni, servizi per l'impiego ma anche per gli enti e le istituzioni formative) di un'innovazione di grande portata, tanto più che il sistema di partenza, quello di oggi della IeFP, è frammentato, con profondi squilibri e presente in modo efficace soprattutto nelle Regioni del Centro-Nord. Il salto di sistema, ma anche culturale, con cui la sperimentazione intende misurarsi è la ragione specifica per cui si fa riferimento nell'art. 32 del D.lgs. 150/2015 agli enti della legge 40/1987. È il loro apporto sistemico e la loro azione a livello nazionale che può consentire, soprattutto in questa prima fase d'avvio e di prima applicazione della norma, il successo dell'integrazione tra politiche della formazione e politiche del lavoro, il salto dall'alternanza o dall'impresa formativa all'inserimento nel lavoro, e nello stesso tempo un investimento nelle Regioni in cui non è oggi presente né il sistema della IeFP, né quello dell'apprendistato.

In esito alla sperimentazione, l'affermazione di un sistema di IeFP rafforzato a livello nazionale e caratterizzato da un maggior collegamento con il sistema delle imprese, potrà diventare un riferimento sostanziale anche per la necessaria riforma dell'istruzione professionale statale, attraverso un dialogo tra il Ministero del lavoro, il Ministero dell'istruzione, il livello regionale e le istituzioni formative.

Per questo la sperimentazione della IeFP in apprendistato ha un valore che trascende se stessa e guarda alla continuità e sostenibilità della IeFP come sistema professionalizzante di secondo ciclo, alla possibilità che esso possa rappresentare per il futuro il punto di riferimento unitario per centinaia di migliaia di giovani e famiglie».

Un giudizio largamente condivisibile, come si diceva sopra, perché esplicita un'attesa voluta da molti degli Enti di Formazione Professionale che si accingono alla sperimentazione.

Nelle Regioni che hanno già collaudato un sistema di IeFP "plurale" – un sistema cioè dove operano in via prioritaria le istituzioni formative accreditate e gli IPS in via sussidiaria – i soggetti della sperimentazione si augurano che avvenga un salto di qualità con l'ampliamento dell'offerta e dei servizi formativi.

Nelle Regioni ove vige attualmente la sola offerta di IeFP erogata dagli IPS con l'assenza o la presenza marginale delle istituzioni formative accreditate, invece, i soggetti della sperimentazione si augurano che si avvii, pur progressivamente, un sistema di IeFP "plurale".

4.2. La valutazione della IeFP: il progetto sperimentale VALEFP

Anche l'inserimento della valutazione dell'offerta formativa nel più ampio Sistema Nazionale della Valutazione (SNV), istituito con il Dpr. 80/2013, è stato preparato da tempo.

L'Autore del contributo ospitato in questo numero della Rivista mette in evidenza le problematiche che sono state affrontate e il lavoro che resta da compiere.

I principali problemi emersi per la ridefinizione del RAV hanno riguardato:

- *l'assenza di un sistema informativo nazionale integrato concernente la IeFP, in grado di alimentare i dati strutturali utilizzati dal RAV (soprattutto quelli "di contesto");*
- *l'individuazione dell'"unità di analisi", cioè i confini del CFP e della sua offerta formativa (da limitare ai percorsi triennali e quadriennali) e i relativi indicatori;*
- *la grande diversità di modelli organizzativi e gestionali dei CFP, da un lato fonte di ricchezza, dall'altro situazione che rischia di inficiare le condizioni di comparabilità con la scuola.*

Sul piano tecnico, l'impegno più grosso ha riguardato:

- *la riformulazione degli indicatori in rapporto alla specificità della IeFP. Gli indicatori messi a disposizione rappresentano infatti un potente strumento informativo, se utilizzati all'interno di una riflessione e interpretazione più ampia da parte della sede formativa;*
- *il raccordo con i dispositivi regionali di accreditamento della IeFP.*

Più di altri progetti e sperimentazioni, quello della valutazione ha messo in evidenza alcune lacune strutturali del (sotto)sistema che oggi debbono essere necessariamente affrontate.

Se si fosse avviata per tempo, come peraltro prevista dalla legge dagli anni 2000, un'anagrafe formativa, non ci si troverebbe oggi a dover lamentare, come fa l'Autore del contributo: «l'assenza di un sistema informativo nazionale integrato concernente la IeFP».

Se, a partire dalla sperimentazione nazionale avviata negli anni 2002/2003, si fossero messi a fuoco maggiormente gli elementi di sistema nazionale, non ci si troverebbe, ancora oggi, come evidenzia l'Autore dello studio: a far fronte alla «grande diversità dei modelli organizzativi e gestionali dei CFP, da un lato fonte

di ricchezza, dall'altro situazione che rischia di inficiare le condizioni di comparabilità con la scuola».

Se si fosse affrontato con rigore e coerenza il tema dell'abilitazione dei formatori per il sistema di IeFP non identificato con l'abilitazione scolastica, forse gli Enti potrebbe beneficiare già di figure di sistema, tra esse quelle dedicate alla valutazione.

Anche questi soli cenni sono sufficienti per affermare che questa sperimentazione ha un valore "strutturale" per il (sotto)sistema. Permetterebbe cioè, se portata avanti con rigore e determinazione, di colmare alcune lacune, il sistema informativo nazionale in particolare, atte a far compiere un vero salto di qualità a questo particolare (sotto)sistema rendendolo di pari dignità rispetto al (sotto)sistema dell'Istruzione Secondaria Superiore.

5. Il piano editoriale 2016 tra continuità e novità

Come di consuetudine, il Comitato di Rassegna CNOS, radunatosi nel mese di dicembre 2015, ha individuato alcuni filoni che saranno trattati nell'anno 2016, 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 tema** è legato alla vita salesiana.*

Nell'anno 2015 i Salesiani hanno festeggiato il bicentenario della nascita di don Bosco. Rassegna CNOS ha seguito sia l'iter di preparazione alla ricorrenza che l'anno delle celebrazioni con propri apporti. Nel triennio di preparazione al Bicentenario della nascita di don Bosco Rassegna CNOS ha offerto specifici contributi su La storia, la pedagogia, la spiritualità salesiana. Nell'anno della celebrazione del Bicentenario ha elaborato contributi per attualizzare la missione di don Bosco con i giovani e per i giovani.

Rassegna CNOS intende continuare proponendo contributi sulla prassi salesiana nel campo dell'istruzione tecnica e professionale attiva nelle varie zone del mondo, ove la Congregazione opera. Nel corrente anno si soffermerà sull'Europa, dopo aver presentato, per voce del nuovo Direttore Generale, una lettura sulla situazione italiana.

*Un **secondo tema** è legato alle riforme in atto inquadrare nel più ampio quadro europeo: il progetto "Garanzia giovani", la costruzione della filiera professionalizzante verticale fino all'Istruzione tecnica superiore, l'avvio del sistema duale in Italia, la messa a punto della valutazione per la IeFP, il protagonismo degli Enti nelle politiche attive del lavoro ridisegnate dal Jobs Act, riflessioni e supporti didattici per gli assi culturali, 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.

In questo contesto saranno valorizzate anche le voci dei protagonisti del (sotto)sistema di IeFP, una rubrica che negli anni ha permesso di dare voce agli allievi, ai formatori, agli imprenditori ed ora alle Organizzazioni Sindacali.

Un **terzo tema** ruoterà attorno all’offerta formativa.

“Il CFP si rinnova”, il progetto “Centro Risorse Educative per l’Apprendimento” e l’Osservatorio IeFP che monitorerà le sperimentazioni saranno le rubriche che meglio documentano questo filone.

Un’annotazione sugli **allegati** alla Rivista. Gli allegati a Rassegna saranno “Itinerari di navigazione del sito del CNOS-FAP per docenti e formatori”. La proposta di “itinerario di navigazione” ha l’intento di orientare i docenti e i formatori tra i molteplici materiali presenti sul sito web della Federazione CNOS-FAP (www.cnos-fap.it) perché sono, a giudizio del Comitato, materiali facilmente fruibili da parte dei formatori per la propria attività.

Un’ultima sottolineatura sulla **valorizzazione** della Rivista.

Rassegna CNOS, a partire dal primo numero dell’anno 2014, può essere letta e consultata non solamente su carta e sul sito www.cnos-fap.it, ma anche in formato epub su tutti i tablet (iPad, Android, Windows 8). I testi sono collocati in un apposito sito – biblioteca.cnos-fap.it – che ospita tutti i numeri di Rassegna CNOS a partire dal primo del 1984.

Sul sito e nelle medesime modalità di lettura è possibile consultare e leggere i volumi – oltre centoquaranta titoli – della Collana “Studi Progetti Esperienze per una nuova formazione professionale” che la Federazione CNOS-FAP ha curato in questi decenni. Una vera biblioteca messa a disposizione di quanti vogliono approfondire il complesso e stimolante mondo della Formazione Professionale a servizio dei giovani e degli adulti di oggi.