

Le elezioni politiche italiane del 2018 per il rinnovo dei due rami del Parlamento – il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati – si sono tenute il 4 marzo 2018.

Dopo “ottantotto” lunghi giorni segnati da trattative e forti tensioni, il 1 giugno 2018, il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, sulla base di un “Contratto per il governo del cambiamento” firmato dal Movimento 5 Stelle e Lega, avvia il primo Governo della XVIII legislatura. Ministero dell’Istruzione dell’Università e della Ricerca è Marco Bussetti; Ministero dello Sviluppo Economico e del Lavoro e delle Politiche Sociali è Luigi Di Maio.

Rassegna CNOS si riserva di effettuare l’analisi del programma di Governo e quello più specifico dei Ministeri (MIUR e MLPS) nel prossimo Editoriale.

In questo ci si sofferma su alcune tematiche che rispecchiano, ciascuna da una propria angolatura, la particolare situazione dell’attuale momento; si vuole effettuare, cioè, una sorta di “fotografia” della situazione esistente dalla quale ripartire per delineare possibili iniziative da realizzare nel breve - medio periodo.

Sommariamente l’Editoriale¹ può essere diviso in due parti.

Una prima parte analizza i contenuti dei principali programmi presentati in occasione della campagna elettorale e letti in maniera trasversale. Pur consapevoli che il Contratto per il governo del cambiamento li supera, la loro analisi permette, tuttavia, di cogliere il grado di attenzione delle attuali forze politiche sul sistema educativo di Istruzione e Formazione nel suo complesso e su quello dell’Istruzione e Formazione Professionale in particolare.

Una seconda parte, invece, intende “fotografare” quanto la XVII legislatura ha realizzato in materia di Formazione Professionale e Politiche del Lavoro. Una “fotografia” ma anche una “analisi” che mette in evidenza i punti di forza da potenziare e quelli di criticità da superare per far sì che anche in Italia si affermi un’offerta formativa professionalizzante verticale, solida e strutturata, distinta da quella scolastica, individuata ormai da più parti tra gli strumenti più efficaci per contenere la dispersione scolastica e combattere la disoccupazione giovanile.

A. I Programmi elettorali dei Partiti.

Quali prospettive per il Sistema Educativo e il Lavoro Giovanile?

Nella nostra società, caratterizzata dai ritmi accelerati del cambiamento, l’attenzione tende a spostarsi sul futuro che, però, risulta sempre più difficile anticipare anche nelle dimensioni essenziali. Al riguardo, si è ritenuto utile esaminare i programmi dei partiti in competizione nelle recenti elezioni del 4 marzo per cercare di identificare gli orientamenti che nell’attuale legislatura dovrebbero animare il dibattito in Parlamento su istruzione, formazione e lavoro per poi sboccare in politiche e normative specifiche.

Lo studio che segue è articolato in cinque sezioni. Le prime quattro sono destinate ad analizzare le proposte delle forze politiche sui temi appena enunciati; nella quinta si tenterà di redigere un bilancio di natura trasversale tra le varie proposte.

Prima di passare all’analisi dei programmi elettorali, è necessario precisare bene l’ambito di questa disamina anche per mantenersi nello spazio ad essa assegnato nell’editoriale. Anzitutto, ci si limiterà ai partiti che hanno superato la soglia di sbarramento del 3% dei voti; l’ordine, in cui verranno presentati sarà quello alfabetico; le due tematiche, sistema educativo e lavoro giovanile,

¹ Il presente Editoriale è opera congiunta di Luigi Enrico Peretti, Direttore Generale CNOS-FAP, Pietro Mellano, Direttore nazionale dell’Offerta formativa, Guglielmo Malizia, Professore emerito di Sociologia dell’Educazione dell’Università Pontificia Salesiana e Mario Tonini, Direttore Amministrativo Nazionale del CNOS-FAP.

verranno trattate insieme; l'esame non si limiterà al momento descrittivo, ma tenterà una prima valutazione dei singoli programmi; la fonte delle informazioni è la "Newsletter IeFP" del CNOS-FAP², se non viene altrimenti indicato.

1. La Coalizione di Centro Destra

La finalità generale è quella di assicurare più qualità e per realizzarla si punta a promuovere la libertà di scelta delle famiglie, a rafforzare la competizione tra pubblico e privato a parità di standard e a realizzare la meritocrazia. Passando ad aspetti più specifici, non sembra che si voglia abrogare la riforma della "Buona Scuola", ma solo le sue anomalie e storture.

Aggiornamento dei docenti ed eliminazione graduale del precariato sono gli obiettivi principali che si perseguono per garantire maggiore qualità nel processo di insegnamento apprendimento: per la Lega una strategia essenziale è la regionalizzazione della gestione del corpo docente a partire dai concorsi. I miglioramenti raggiunti al riguardo dovrebbero riflettersi in positivo sulla relazione tra insegnante e allievo che occupa un posto centrale nel processo formativo.

Due rilanci vengono poi auspicati. Il primo riguarda l'istruzione tecnica e, in particolare, punta alla promozione della cultura dell'alternanza, al rafforzamento dell'apprendistato anche nell'istruzione, al potenziamento delle specializzazioni 4,0 in raccordo con le imprese e la ricerca e alla riforma degli Istituti Tecnici Superiori che dovrebbero assurgere a vere e proprie "smart academies". L'altro rilancio riguarda l'università, ma la proposta rimane sulle generali e non si materializza in indicazioni precise: infatti, ci si limita a dichiarare che la si vuole far tornare ad essere piattaforma primaria della formazione.

Inoltre, vengono annunciati due piani nazionali. Il primo riguarda l'edilizia scolastica che, comunque, è stato proposto da tutti i governi degli ultimi anni, anche se i progressi finora sono stati abbastanza modesti. L'altro mira a sviluppare e a rendere gratuiti gli asili nido all'interno di un impegno più ambizioso di aumento della natalità.

Passando poi al tema del lavoro, l'obiettivo principale consiste nel garantire piena occupazione ai giovani, introducendo per questi ultimi stage, lavoro e formazione, mentre alle imprese che li assumono a tempo indeterminato viene assicurata l'abolizione di tasse e contributi per un periodo di sei anni. Questi interventi saranno completati da due ritorni al passato: il ripristino dei voucher e soprattutto la reintroduzione della flessibilità della legge Biagi, oltre che dal rilancio dell'apprendistato e dell'Istruzione Tecnica Superiore di cui si è parlato al riguardo del sistema educativo.

Nella medesima linea saranno previste forme di protezione per il lavoro delle giovani madri. Più in generale a favore delle donne si punterà alle pari opportunità con riconoscimento pensionistico per le madri.

Venendo a una valutazione, la prima osservazione riguarda la genericità delle proposte, soprattutto in relazione al sistema educativo, che dipende probabilmente dalle tensioni esistenti all'interno della Coalizione. In ogni caso sono certamente condivisibili gli obiettivi di non abolire la "Buona Scuola" ma solo di correggerne i limiti poiché procedere a una riforma dopo neppure tre anni dalla precedente creerebbe soltanto disorientamento tra dirigenti, insegnanti e famiglie; è ugualmente condivisibile potenziare la formazione in servizio dei docenti e la loro regionalizzazione, eliminare progressivamente il precariato, di attuare i piani dell'edilizia scolastica e della gratuità dei nidi.

Certamente non si può non essere d'accordo con la finalità generale di più qualità; al tempo stesso va evidenziato il suo carattere riduttivo nel senso che analoga rilevanza dovrebbe essere attribuita a valori quali la centralità della persona, la libertà, la giustizia sociale, la pace,

² Cfr. CNOS-FAP (a cura di), *Orientamenti Nazionali*, in "Newsletter IeFP", (gennaio 2018), n. 103; (febbraio 2018), n. 104; (marzo 2018), <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (21.05.2018).

*l'inclusione, la protezione e la diversità culturale, linguistica ed etnica*³. Da questo punto di vista, la meritocrazia a cui si mira ha senso solo se si riesce da assicurare a tutti l'eguaglianza delle opportunità formative.

Particolarmente apprezzabile è il riconoscimento della libertà di scelta educativa delle famiglie, che si basa sul diritto di ogni persona ad educarsi e ad essere educata 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. Riduttiva è invece l'impostazione della dinamica sociale sulla dicotomia pubblico/privato, mentre le dimensioni sono ormai tre nel senso che alle due citate va aggiunto il terzo settore o privato sociale; quest'ultimo si definisce come il complesso delle attività di produzione di beni e servizi, create dall'iniziativa dei privati e condotte senza scopo di lucro, ma con finalità di servizio sociale e nei suoi confronti il potere statale non può limitarsi solo ad ammetterne il contributo nell'ambito dei servizi sociali, ma deve perseguire una politica di promozione effettiva.

Una certa ambiguità si riscontra riguardo ai due rilanci, quello degli ITS e dell'Università perché in Italia abbiamo troppo della seconda e poco dell'Istruzione superiore non universitaria e del post-secondario. Inoltre, se sono condivisibili obiettivi come la promozione della cultura dell'alternanza, il rafforzamento dell'apprendistato anche nell'istruzione, il potenziamento delle specializzazioni 4.0 in raccordo con le imprese e la ricerca, stupisce la mancata menzione dell'IeFP che è il sottosistema del secondo ciclo più valido ed efficace⁴, benché il più svantaggiato, tranne che nelle Regioni governate dalla Lega ed è qui il paradosso maggiore del programma che si sta esaminando.

Le proposte della Coalizione di Centro Destra sul lavoro sono da considerare sostanzialmente accettabili. Anche qui sorprendono l'assenza di riferimento al Jobs Act e alla IeFP, le cui potenzialità occupazionali sono innegabili⁵, e la proposta di ripristino dei voucher senza specificare i limiti nell'applicazione.

2. Liberi e Uguali

Il punto di partenza riguardo al sistema di istruzione e di formazione consiste nella proposta di abrogare la riforma della "Buona Scuola" perché avrebbe adottato una struttura gerarchica e autoritaria che si esprimerebbe in particolare nella chiamata diretta degli insegnanti e nel bonus premiale a loro favore, e di sostituirla con una legge che si caratterizza per i seguenti capisaldi: il modello della comunità educante, la finalità generale della lotta alla dispersione, la ricerca dell'eguaglianza, la garanzia di una reale gratuità, la riqualificazione e l'estensione del tempo scuola, il potenziamento dei nidi e l'universalizzazione della scuola dell'infanzia. In questo quadro generale di rinnovamento è centrale il riconoscimento della dignità e del valore del ruolo docente, per cui bisognerà procedere all'azzeramento del precariato mediante la realizzazione di un piano pluriennale, correggere gli effetti negativi di una mobilità sbagliata e assicurare l'assegnazione di stipendi in linea con gli standard dell'UE. Una revisione completa va prevista per l'alternanza scuola-lavoro che tra l'altro deve essere resa volontaria e la partecipazione preparata, fornendo agli allievi le conoscenze necessarie per capire il mondo del lavoro.

Sempre in questo ambito dell'istruzione e della formazione, altre proposte riguardano la governance delle scuole per cui si dovrebbe eliminare la figura autoritaria dell'attuale dirigente quale uscita dalla recente riforma introdotta dalla Legge n. 107/2015, riconoscere all'insegnante il

³ Cfr. UNESCO et alii, *Education 2030. Incheon Declaration and Framework for Action*. Towards inclusive and equitable education and lifelong for all, Incheon (Korea), 2015.

⁴ Cfr. ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE-INAPP, *La IeFP tra scelta vocazionale e seconda opportunità*. XV Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere, Roma, Unione Europea – Fondo Sociale Europeo, Ponspao e Anpal, 2017.

⁵ 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.

ruolo che gli compete e potenziare la rappresentanza di studenti e genitori, cercando di renderla più efficace. Inoltre, si chiede di prevedere un biennio unico nel ciclo secondario, di eliminare il dualismo tra licei da una parte e Istituti tecnici e professionali dall'altra, di eliminare le sovvenzioni alle scuole paritarie, di controllare l'offerta di corsi a pagamento che sarebbero una forma di privatizzazione strisciante della scuola pubblica, di risolvere le problematiche dei convitti, di diffondere le buone prassi a livello didattico e pedagogico, di migliorare l'insegnamento delle lingue straniere, di valorizzare quello della cultura classica e di introdurre un reddito di formazione per gli studenti. Si dovrà inoltre varare un piano valido e fattibile per l'edilizia scolastica che dovrà tener conto anche delle problematiche di natura ecologica.

Università e ricerca vanno finanziate adeguatamente. Riguardo alla prima andranno abolite le tasse, assicurata la gratuità dell'accesso e potenziate le borse di studio e le residenze universitarie. I precari dell'università e della ricerca dovranno essere stabilizzati, i professori valorizzati e introdotta una valutazione corretta ed efficace delle organizzazioni e delle singole persone.

Passando al settore del lavoro, anzitutto si propone l'abrogazione del Jobs Act e l'eliminazione delle forme contrattuali che favoriscono lo sfruttamento soprattutto dei giovani, ma non solo; allo stesso tempo si dovrebbe ripristinare l'art. 18 dello statuto dei lavoratori con il reintegro generalizzato nel posto di lavoro in tutti i casi di recesso illegittimo, tornare a considerare il contratto a tempo indeterminato a piene tutele come la modalità normale di assunzione, reinserire le causali nel contratto a termine, regolare le nuove forme di lavoro, eliminare le differenze di stipendio tra uomini e donne a parità di occupazione. La meta generale viene identificata nella piena e buona occupazione da realizzare attraverso un piano straordinario di investimenti per rilanciare il Paese, mirando in particolare alla riconversione ecologica dell'economia.

Le proposte avanzate sono in molti casi accettabili in linea di principio: tuttavia, anche a questo livello vanno sottolineate due criticità nel carattere riduttivo dei valori di riferimento, perché è nettamente predominante la giustizia sociale, e nella mancata indicazione delle coperture finanziarie. Continua ad affermarsi l'idea che a ogni cambio di governo bisogna abrogare quanto approvato dal precedente, per cui non si riesce più ad attuare una riforma che ha sempre bisogno di tempi lunghi mentre la scelta più logica sarebbe quella di correggere e sviluppare le misure introdotte; in ogni caso, va tenuto presente che la "Buona Scuola" ottiene dall'UE una valutazione globalmente positiva⁶. Inoltre, non sono affatto condivisibili l'eliminazione dei finanziamenti alle scuole paritarie, l'emarginazione della IeFP e la totale dimenticanza dell'autonomia.

Quanto al lavoro, sono ignorati i capisaldi delle politiche europee al riguardo come soprattutto la proposta della "flexicurity". Questa si esprime in particolare nella diversità tra promettere l'occupazione e assicurare l'occupabilità: con quest'ultima non ci si limita a offrire un posto di lavoro, ma si intende anzitutto approntare le condizioni per sviluppare nelle persone le conoscenze e le competenze al fine di ottenere un'occupazione; al contempo, si cerca di promuovere nel mercato le opportunità che facilitino il reperimento del lavoro. In sintesi, secondo i paradigmi dell'investimento sociale e del welfare attivo, l'obiettivo è quello di assicurare un raccordo tra l'esigenza di flessibilità del mercato e il bisogno dei cittadini di protezione sociale.

3. Il Movimento 5 Stelle

Le proposte incominciano con il personale scolastico che viene giustamente considerato uno dei capisaldi del sistema educativo per cui andrebbe previsto un aumento stipendiale per tutte le categorie che ne fanno parte. Tra queste vengono in primo luogo i dirigenti che dovrebbero essere assunti in numero sufficiente in modo da abolire le reggenze, bisognerebbe anche aumentare il budget finanziario a loro disposizione per la gestione degli istituti scolastici, con particolare attenzione alle zone svantaggiate e facilitare l'accesso ai fondi europei. Riguardo ai docenti

⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA CULTURA, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2017, Italia*, Luxembourg, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2017.

l'attenzione si concentra sulla formazione iniziale e il reclutamento e gli obiettivi sono: cancellare la chiamata diretta e gli ambiti definiti dalla Legge n. 107/2015; predisporre un piano di assunzioni pluriennale di tutti gli insegnanti precari aventi diritto, correggendo le storture nella distribuzione nazionale dei docenti dovute all'applicazione della legge appena citata; monitorare il nuovo percorso di preparazione degli insegnanti quanto alla durata, ai requisiti di accesso, agli aspetti didattici e metodologici (in particolare all'uso delle nuove tecnologie) e sul piano contenutistico all'educazione civica, ambientale, alimentare, all'emozione, all'affettività, alla parità di genere e alla sessualità consapevole. Quanto al personale ATA è urgente sia la internalizzazione di questi servizi per evitare lo sfruttamento dei lavoratori e lo spreco di denaro, sia la copertura dei 12.000 posti previsti in modo da procedere al reclutamento delle unità necessarie.

Una delle mete principali del programma elettorale riguarda la lotta all'abbandono scolastico che, pur essendo diminuito di tre punti tra il 2013 e il 2016, scendendo dal 16,8% al 13,8% (e non il 14,7% come nel testo in esame), tuttavia continua a collocarsi al di sopra di quello generale dell'UE (10,7%) ed è ancora lontano da meno del 10% che dovrebbe costituire la meta da conseguire nel 2020⁷; va poi aggiunto che nel nostro Paese si riscontrano in proposito gravi divari tra le Regioni. Le strategie suggerite per avviare a soluzione tali problematiche si concentrano nelle seguenti: fissare in 22 il massimo consentito di allievi per classe (20 dove sia presente uno studente con disabilità); reintrodurre e rafforzare il tempo pieno, le compresenze e la programmazione in team; sviluppare una didattica innovativa e interdisciplinare; potenziare progetti curricolari ed extracurricolari che promuovano le dimensioni applicative, le competenze pratiche e le attività espressive e sportive.

Una tematica che ritorna costantemente in tutti i programmi elettorali è quella della edilizia per la quale si chiedono sicurezza e innovazione. Venendo sullo specifico, si punta su tre interventi: un programma di durata decennale per la messa a norma e in sicurezza e per la riqualificazione e il rinnovamento degli istituti scolastici; un piano per la verifica dei lavori attuati; la creazione di un fondo unico a cui si attingerebbe mediante piani triennali.

Secondo il Movimento 5 Stelle, «Lo Stato, annualmente, si fa carico di garantire ingenti risorse agli istituti privati, che per il solo 2018 comporteranno a carico del bilancio pubblico una spesa pari a 518.250.640 milioni di euro»⁸ – in proposito è bene precisare subito che le sovvenzioni “cosiddette ingenti” alle scuole paritarie costituiscono appena lo 0,9% del finanziamento pubblico alla scuola; ma su questo punto si ritornerà più ampiamente in seguito⁹. Pertanto, vengono avanzate al riguardo le seguenti proposte: «l'abolizione dei finanziamenti (facendo salvi i finanziamenti per asili nido e scuole dell'infanzia, nonché per istituzioni private in ossequio alla sussidiarietà orizzontale, di cui all'articolo 118 comma 4 della Costituzione); il contrasto ai diplomifici e ispezioni periodiche per la verifica dei requisiti delle scuole private; la modifica della Legge 62 del 2000 che ha istituito la parità scolastica per le scuole private, affinché ci sia una distinzione chiara tra scuola statale e scuola privata»¹⁰.

L'attuale impostazione dell'INVALSI, che la Legge n. 107/2015 avrebbe ulteriormente promosso, sarebbe particolarmente pericolosa perché aumenterebbe la concorrenza tra le scuole, alcune di serie A e altre di serie B. Per realizzare una valutazione fondata su criteri oggettivi e adeguati il Movimento 5 Stelle fornisce le seguenti indicazioni: quanto agli allievi, abolizione delle prove d'esame Invalsi e della valutazione numerica e ampliamento della valutazione per competenze; riguardo agli insegnanti, cancellazione del bonus della “Buona Scuola”, valutazione in funzione del miglioramento sul piano professionale e monitoraggio psico-attitudinale in vista

⁷ Cfr. G. MALIZIA et alii, *Editoriale*, in “Rassegna Cnos”, 34 (2018), n. 1, pp. 8-10.

⁸ MOVIMENTO 5 STELLE, *Il programma per l'Italia scritto dagli italiani: Scuola*, p. 6, in “Newsletter IeFP”, (febbraio 2018), o.c.

⁹ Cfr. CENSIS, *51° Rapporto sulla situazione sociale del Paese. 2017*, Roma, FrancoAngeli, 2017, pp. 131 e 149.

¹⁰ MOVIMENTO 5 STELLE, o.c.

della promozione del benessere della comunità educativa; passando ai dirigenti, aumento del numero degli ispettori mediante l'indizione di concorsi nazionali; quanto al Sistema nazionale di valutazione, puntare sull'Indire come organo di programmazione e di stimolo delle metodologie di miglioramento della qualità dell'insegnamento.

L'alternanza scuola-lavoro, così come impostata dalla "Buona Scuola", viene accusata di mettere a disposizione delle multinazionali manodopera a basso costo e di accrescere il peso degli adempimenti burocratici nella scuola. Al contrario bisognerebbe abolire la sua obbligatorietà, eliminare le norme della Legge n. 107/2015 che la riguardano e ripensare gli Enti formativi dell'Istruzione Professionale Secondaria e degli Istituti Tecnici Superiori.

L'università e la ricerca possono fornire un apporto decisivo allo sviluppo del Paese per cui va assicurato un finanziamento adeguato al loro funzionamento mediante soprattutto la riforma del sistema di riparto del Fondo di finanziamento ordinario, ponendo così fine alla politica dei tagli. Le proposte sono parecchie e ci si soffermerà sulle più rilevanti anche in relazione ai nostri lettori. Dall'università e dalla ricerca può venire un contributo determinante riguarda al mondo del lavoro e le proposte sono molte: prevedere stage e attività laboratoriale nei curricula in cui mancano; rafforzare il collegamento tra università, centri di ricerca, scuole e sistema economico mediante lo sviluppo degli incubatori di impresa; divulgare in maniera sistematica gli esiti delle investigazioni realizzate; potenziare la partecipazione dei cittadini, sviluppando tra l'altro processi di formazione permanente, con particolare riguardo ai lavoratori inoccupati; introdurre e diffondere il dottorato industriale che si effettua nelle imprese; rivedere la formazione tecnica terziaria in vista di un suo rilancio; ripensare il sistema artistico-musicale mediante la revisione degli istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) e la realizzazione di un miglior coordinamento tra i diversi livelli di istruzione.

Nella realizzazione di queste proposte di cambiamento un ruolo essenziale spetta ai docenti che attraverso percorsi adeguati di formazione e di reclutamento dovranno qualificarsi come persone motivate, competenti e capaci di trasmettere il proprio sapere alle nuove generazioni; inoltre, le condizioni di precariato vanno ridotte al minimo fisiologico e le scelte dovranno essere ispirate alla meritocrazia ed essere eticamente ineccepibili. Pertanto, andrà riformato il meccanismo di reclutamento di ricercatori e docenti, rivista l'Abilitazione Scientifica Nazionale prevedendo modalità neutrali e oggettive per l'accertamento dei requisiti, reintrodotta il ruolo del ricercatore a tempo indeterminato, prevista una normativa sui diritti, doveri e incompatibilità dei docenti universitari e istituito un sistema per la verifica dello svolgimento reale dei compiti didattici. Quanto agli studenti, l'obiettivo da perseguire nei prossimi tre anni sarà quello del 40% dei cittadini del gruppo di età 30-34 in possesso di un titolo universitario o equivalente attraverso soprattutto il rafforzamento di una "no tax area" che permetta di ottenere l'esenzione dal pagamento della tassa di iscrizione universitaria, l'aumento delle borse di studio e la riforma del numero chiuso e dell'accesso programmato.

La governance andrebbe ripensata a livello centrale, rendendola più concreta, e a quello di singola università, facendo del rettore il rappresentante dell'intera comunità universitaria e da questa eletto, bilanciando poteri e competenze del senato accademico e del consiglio di amministrazione. Inoltre, vanno ridimensionate le competenze, le funzioni e i costi dell'Agenzia Nazionale Valutazione Università e Ricerca (ANVUR) che oggi gestisce di fatto tutto il sistema di finanziamento delle università e della ricerca.

Quest'ultima richiede cambiamenti profondi. Tra l'altro si punta ad aumentare i fondi pubblici per la ricerca, disciplinare la figura del ricercatore degli Enti interessati, istituire un'agenzia unica, controllata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e potenziare la ricerca di base, attraverso la riorganizzazione di quella universitaria e accrescendo le risorse in misura tale da raggiungere gli obiettivi previsti.

Eguale numerose sono le misure che riguardano il mondo del lavoro per cui anche qui ci si limiterà alle principali. Anzitutto, si tratta del completamento della normativa sulla tutela e la

valorizzazione del lavoro autonomo e va favorita l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato. In aggiunta, andrebbe perfezionata la regolamentazione dell'equo compenso in modo da realizzare pienamente l'art. 38 della Costituzione al comma 1. Attraverso il salario minimo va assicurata al lavoratore una retribuzione giusta che gli consenta una vita e un lavoro dignitoso in una situazione di libertà, equità e sicurezza. Le disuguaglianze salariali andrebbero diminuite attraverso l'introduzione di un principio universale di collegamento tra gli stipendi più bassi e quelli più alti. Si chiede inoltre la reintroduzione della causalità per i contratti a tempo determinato. Andrebbero anche previsti sistemi di audit interni per contrastare le disuguaglianze tra i sessi, aumentate le indennità di maternità e incentivate con sgravi contributivi le imprese che mantengono al lavoro le lavoratrici dopo la nascita dei figli. Le politiche attive del lavoro vanno rafforzate tra l'altro attraverso il potenziamento dei centri per l'impiego che dovrebbero guidare la persona disoccupata durante tutto il processo di riqualificazione fino al reinserimento lavorativo. Inoltre per il sostegno al reddito dei cittadini che si trovano in situazione di bisogno andrebbe introdotto il reddito di cittadinanza il cui ammontare andrà calcolato sulla base del 60% del reddito mediano.

Passando da ultimo a una valutazione delle proposte, bisogna riconoscere sul lato positivo che con il Movimento 5 Stelle si esce dal generico dei programmi elettorali quali quelli precedentemente esaminati per arrivare a orientamenti precisi e dettagliati; l'unico elemento importante che manca sono le informazioni sulla copertura economica. Inoltre, è da apprezzare la novità di varie proposte che, però, proprio per la loro novità, richiederebbero, prima di essere accolte, un esame critico e il confronto con l'esperienza. Va anche riconosciuto l'impegno per la giustizia sociale e che il riferimento del sistema educativo non è solo il mondo economico, ma anche quello dei valori come la cittadinanza, la legalità, l'ecologia e l'affettività.

Pure il programma in esame presenta la criticità di voler ricominciare tutto da capo senza tener conto di quanto già fatto: è vero che non si parla di abrogazione totale della Legge n. 107/2015, tuttavia le norme che si vorrebbero cancellare sono tante e così importanti che rimane ben poco della riforma. Preoccupa che i genitori non vengano quasi mai citati come controparte del patto educativo con la scuola. Da questa carenza deriva l'attacco alle scuole paritarie che contrasta con un diritto umano, quello alla libertà di scelta educativa, e che non tiene conto sul piano economico che la loro presenza fa risparmiare allo Stato intorno ai 6 miliardi con i suoi 940 mila circa iscritti, pari al 10,7% del totale, mentre il finanziamento pubblico si limita a circa 500 milioni, neppure l'1% della spesa pubblica¹¹. Indubbiamente non si può negare un qualche progresso rispetto alle elezioni del 2013 quando era stata proposta l'abolizione di tutte le sovvenzioni alle scuole paritarie, mentre nel 2018 si salvano i nidi e le scuole dell'infanzia e secondo alcuni commentatori rimarrebbe aperta la strada a parziali detassazioni e a un sistema di convenzioni, ma ciò che preoccupa è il mancato riconoscimento del diritto alla libertà di scelta educativa e l'eguaglianza tra scuole statali e scuole private paritarie per cui le eventuali norme a favore di queste ultime vengono a dipendere dalla discrezionalità del governo del momento. L'altro aspetto negativo riguarda l'IeFP che viene ignorata e soprattutto viene minacciata nella sua esistenza con la proposta di voler ripensare gli Enti di formazione. Inoltre, il nostro sistema di valutazione non sembra così sbagliato se è apprezzato anche dall'UE¹². Da ultimo, per quanto riguarda la lotta alla dispersione, le proposte sono giuste, ma non tengono conto delle due più importanti: la

¹¹ Cfr. CENSIS, o.c.; L. MACRÌ, *La parità sospesa tra successi, ritardi, pregiudizi e resistenze*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *A dieci anni dalla legge sulla parità. Scuola Cattolica in Italia. Dodicesimo Rapporto*, Brescia, La Scuola, 2010, pp. 320-326; M. MASI, *Le scuole paritarie in Italia: retaggio del passato o risorsa per il futuro?*, in G. VITTADINI (a cura di), *Far crescere la persona*, Milano, Fondazione per la Sussidiarietà, 2016, pp. 165-174.

¹² Cfr. COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA CULTURA, o.c.; DIRECTORATE GENERAL OF EDUCATION AND CULTURE – EUROPEAN COMMISSION, *Education and Training Monitor 2016. Country Analysis. Italy*, Luxembourg, Luxembourg Publications Office of the European Union, November 2016, pp. 151-160.

personalizzazione educativa che adatta l'insegnamento alle esigenze dell'allievo e gli interventi di welfare per migliorare le condizioni delle famiglie svantaggiate i cui figli sono quelli più esposti all'abbandono¹³.

4. Il Partito Democratico

L'istruzione e la formazione svolgono un ruolo essenziale per realizzare il progresso del Paese, assicurare uno sviluppo sostenibile e lottare contro le disparità sociali ed economiche. Inoltre, ogni programma per il rinnovamento del sistema educativo deve collocare al centro gli allievi e il loro coinvolgimento consapevole nella vita delle scuole/centri. Entro tale quadro le proposte del PD mirano a: rivedere l'organizzazione degli istituti scolastici e formativi in modo da garantire la continuità e la flessibilità dei processi di apprendimento; potenziare l'innovazione didattica e metodologica per formare competenze aperte all'apprendimento per tutta la vita; supportare l'apprendimento trasversale e digitale; rafforzare l'orientamento scolastico e professionale; ripensare gli obiettivi e le modalità di realizzazione dell'alternanza scuola-lavoro; ampliare l'offerta del tempo pieno nelle primarie, incominciando dal Sud e dalle aree più svantaggiate.

Una seconda meta riguarda l'ulteriore valorizzazione delle professionalità del sistema di istruzione e di formazione. Più specificamente si tratta di: liberare dirigenti e insegnanti da funzioni non strettamente relazionate all'insegnamento e alla formazione, cercando di ridurre le pratiche burocratiche al minimo necessario; sviluppare la cultura della valutazione e della autovalutazione e le relative pratiche; semplificare la normativa; rafforzare la formazione iniziale e in servizio di insegnanti e dirigenti; valorizzare il ruolo svolto dal personale ATA; definire il costo standard di sostenibilità; proseguire il piano straordinario per l'edilizia scolastica.

L'eliminazione della povertà educativa costituisce un'altra finalità generale del programma elettorale in esame. Come si sa, questa include fenomeni inquietanti come la dispersione scolastica, i bassi livelli di apprendimento e le forme di disagio adolescenziale. La strategia proposta consiste nella creazione di aree di priorità educativa nelle zone marginali con i tassi più elevati di povertà educativa.

La responsabilità sociale e politica dell'università e della ricerca nei confronti del Paese è certamente rilevante sia per la formazione delle conoscenze e delle competenze, sia per uno sviluppo dell'Italia in prospettiva di futuro. Pertanto, ci si propone di: procedere al reclutamento strutturale e continuativo di 10 mila ricercatori di tipo B nei prossimi 5 anni; accrescere il fondo ordinario per l'università; potenziare le reti interuniversitarie di ricerca; riconoscere agli atenei una maggiore autonomia nella gestione delle proprie risorse; eliminare le disparità nell'accesso e nei risultati, introducendo i livelli essenziali delle prestazioni per rendere omogeneo il welfare studentesco in tutti i territori del Paese, potenziando le esenzioni dalle tasse universitarie e rafforzando le borse di studio; attuare un piano speciale per l'edilizia universitaria; istituire le lauree professionalizzanti; combattere la burocratizzazione delle attività; favorire l'internazionalizzazione degli atenei e l'attrazione di studiosi e ricercatori che operano all'estero.

La ricerca deve divenire sempre di più una infrastruttura strategica, fondata sull'integrazione tra università ed enti e tra ricerca, imprese e territori sul presidio dello sviluppo tecnologico. Ciò significa in particolare la creazione di un'agenzia territoriale della ricerca e il varo di un piano speciale di investimenti nella ricerca di base.

La sezione su università e ricerca si chiude con una novità rispetto agli altri programmi elettorali in quanto vengono indicati i costi. Siamo così informati che questi sarebbero più bassi

¹³ Cfr. N. BOTTANI, *Requiem per la scuola? Ripensare il futuro dell'istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2013; M. CASTOLDI – G. CHIOSSO, *Quale futuro per l'istruzione?*, Firenze, Mondadori, 2017; MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA (MIUR) – INDIRE (UNITÀ ITALIANA DI EURYDICE), *La lotta all'abbandono precoce dei percorsi di istruzione e di formazione in Europa. Strategie, politiche e misure*, in «Quaderni di Eurydice», (marzo 2016), n. 31, pp. 1-164.

delle misure delle leggi di bilancio approvate nel periodo 2014-17 e risulterebbero compatibili con il quadro di consolidamento fiscale a cui si attiene il partito.

Il tema dei rapporti tra scuola e lavoro fa da collegamento tra le due parti di questa esposizione. Si tratta di due poli attualmente lontani e che nel futuro dovranno essere sempre più vicini. Pertanto, si mira a sviluppare un canale formativo professionalizzante in integrazione con il sottosistema dell'istruzione a livello secondario e terziario. In questo ambito si prevede la promozione della via italiana al sistema duale, dell'apprendistato formativo, della IeFP, degli IFTS e degli ITS.

Passando al mondo del lavoro, la prima proposta riguarda il salario minimo garantito per tutti a cui le imprese saranno obbligate in mancanza di un contratto collettivo. In questa maniera il controllo di eventuali inadempienze sarà effettuato in via amministrativa e se lo stipendio si colloca al di sotto del minimo legale, interviene la sanzione.

Per favorire il ricorso al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, è prevista la riduzione del costo dei contributi di un punto all'anno per 4 anni, dal 33% al 29%. Inoltre, viene proposta l'introduzione di una buonuscita compensatoria a favore dei lavoratori che non vengono stabilizzati, nonostante che siano stati occupati in un lavoro temporaneo reiterato.

Oltre al salario e al costo del lavoro, è egualmente importante – o forse anche di più nella società della conoscenza – la formazione che viene a costituire un diritto sia per chi lavora sia per chi vuole lavorare. Per facilitare l'esercizio di questo diritto, viene proposto un codice personale di cittadinanza attiva, di cui farà parte un conto personale per un monte ore minimo iniziale di formazione della durata di 150 ore. Questo durerà per tutta la vita e in esso confluiranno tutti i percorsi formativi di cui l'interessato potrà disporre e che frequenterà.

Quanto al lavoro autonomo, continuano le politiche a sostegno. Anzitutto, si proseguirà a depurarlo dalle forme elusive, verranno potenziati l'accesso ai fondi strutturali europei, il nuovo regime fiscale forfettario, l'abbassamento dell'aliquota previdenziale e la tutela dell'equo compenso. La misura degli 80 euro per i lavoratori dipendenti sarà estesa alle partite Iva nella stessa fascia di reddito.

Tutte le misure accennate saranno attuate nel rispetto della parità tra i sessi. Una collocazione particolare viene riconosciuta ai giovani.

Anche nel caso del programma elettorale del PD le proposte sono dettagliate e precise, benché meno nuove perché in molti casi continuano le politiche realizzate dagli ultimi governi di centro-sinistra. Sempre sul lato positivo, per la prima volta sono indicati i costi possibili delle strategie suggerite, anche se in forma alquanto generale. Molte proposte sono anche condivisibili e risulteranno per esclusione dalla lista delle criticità.

In qualche caso, come nell'alternanza scuola-lavoro, si riconosce la necessità di rivedere le strategie approvate nella passata legislatura. A parte questo aspetto, non sembra invece che vi siano ripensamenti riguardo alla cosiddetta riforma della "Buona Scuola" e del Jobs Act. Molto sinteticamente tra i punti forti si possono ricordare: il rafforzamento dell'educazione prescolastica, il potenziamento delle competenze trasversali e generali, il miglioramento dell'alternanza scuola-mondo del lavoro, il rafforzamento dell'autonomia, l'introduzione della "flexicurity" e l'attenzione accresciuta alla riconciliazione tra la vita familiare e il mondo del lavoro¹⁴. Le criticità riguardano invece la scuola-centricità e la stato-centricità dei provvedimenti, il modesto sviluppo in Italia delle strategie del life-long learning, l'eccessiva fiducia nelle Politiche Attive del Lavoro e nell'offerta di lavoro; mentre si tende a trascurare le misure di protezione sociale passiva e la necessità di sostenere la domanda di lavoro da parte delle imprese. Ci soffermiamo inoltre su due punti della Legge n. 107/2015 che hanno attirato le critiche dei programmi elettorali di Liberi e Uguali e del Movimento 5 Stelle. Anche se con qualche distinguo, si può essere d'accordo sulla assegnazione

¹⁴ Cfr. G. MALIZIA – C. NANNI, *Welfare e educazione. Le politiche del governo Renzi: la Buona Scuola e il Jobs Act*, in "Orientamenti Pedagogici", 62 (2015), n. 4, pp. 793-817.

del personale mediante chiamata diretta da parte delle scuole che opereranno le loro scelte sulla base dei loro bisogni di natura didattica e organizzativa regolarmente aggiornati dai piani dell'offerta formativa¹⁵. Si tratta di una proposta veramente rivoluzionaria rispetto alla cultura formativa del nostro sistema educativo per cui nell'attuazione della legge ci si dovrà conquistare il consenso dei docenti, assicurando in particolare che funzionino i contrappesi alla discrezionalità decisionale dei dirigenti quali il controllo a priori da parte degli organi collegiali e la valutazione a posteriori degli esiti della scuola; da questo punto di vista il percorso per arrivare a tali traguardi sembra ancora lungo. In ogni caso va mantenuta e potenziata la concezione della scuola come una comunità professionale che istruisce ed educa mediante l'intervento di vari attori che vi operano in spirito di condivisione e di corresponsabilità.

Da ultimo le proposte del programma elettorale hanno corretto lo scuola-centrismo della "buona Scuola" riguardo alla IeFP, in quanto ne riconoscono il ruolo essenziale alla pari con l'istruzione professionale. Invece, rimane tutto intero lo stato-centrismo perché le proposte ignorano le scuole paritarie e la libertà di scelta educativa dei genitori.

5. Un bilancio di natura trasversale

Una prima considerazione, trasversale a tutti i programmi elettorali, riguarda le convergenze tra le proposte che sono più di quelle che ci si poteva aspettare da una campagna tanto combattuta. Indubbiamente i punti di incontro si trovano a livello generale e di principio, mentre le strategie per conseguire gli obiettivi comuni sono diverse; tuttavia, se si vuole che tali mete vengano raggiunte, bisognerà cercare di integrare le proposte. A questo punto, per sollecitare e giustificare dei compromessi dignitosi va ricordato che le riforme nel campo dell'educazione dovrebbero avere un consenso generale perché riguardano i figli di tutte le famiglie e tutte le famiglie hanno eguale diritto che i loro giovani siano educati al meglio. Inoltre, solo un'innovazione che ottiene l'accordo di tutte le parti interessate può durare il tempo necessario per produrre i suoi frutti senza che si proceda alla sua abrogazione al cambiamento del governo che l'ha approvata.

Ritornando sulle singole convergenze, una importantissima riguarda l'aumento dei finanziamenti che trova tutti d'accordo e interrompe una stagione che invece era favorevole all'austerità e ai tagli anche nell'educazione. Venendo alla scuola il consenso si riferisce al varo di un piano straordinario di stabilizzazione degli insegnanti precari, al miglioramento della formazione dei docenti sul piano pedagogico-didattico, alla elaborazione di curricoli che non siano funzionali solo alle esigenze dell'economia, ma anche ai valori costituzionali. Un'altra strategia che sembra trovare tutti d'accordo è che l'esperienza del lavoro deve diventare una dimensione fondamentale dell'offerta formativa delle scuole/centri.

L'università va adeguatamente potenziata per divenire veramente di massa; la preoccupazione, però, non deve essere solo quantitativa, ma soprattutto qualitativa e bisogna curare in particolar modo la formazione dei docenti. Allo stesso tempo deve anche essere sviluppata l'istruzione superiore non universitaria che in Italia è stata sempre trascurata. La ricerca, poi, deve essere rilanciata sul piano dei finanziamenti e delle persone che operano in questo campo perché è essenziale per la crescita della produttività della nostra economia.

Passando al mondo del lavoro tre sono le convergenze principali. Anzitutto, si tratta del perseguimento della piena occupazione soprattutto dei giovani; inoltre, l'occupazione da assicurare a tutti deve essere dignitosa; in terzo luogo, la parità di genere dovrebbe permettere di recuperare l'apporto decisivo allo sviluppo che può provenire dalle donne.

Chiudiamo con le tre divergenze più preoccupanti tra i programmi elettorali. La prima è l'assenza del calcolo dei costi con l'eccezione del PD, anche se in questo caso le indicazioni sono

¹⁵ Cfr. G. MALIZIA, *Autonomia e parità nel quadro dei valori della libertà di educazione*, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Il valore della parità. Scuola Cattolica in Italia. Diciannovesimo Rapporto*, 2017, Brescia, La Scuola, 2017, pp. 27-44.

piuttosto generiche. La seconda è il mancato riconoscimento della libertà di scelta educativa. Nell'esaminare sopra le proposte dei singoli partiti, coalizioni o movimenti è stata presentata la ragione principale a sostegno di tale libertà, la sua qualità di diritto umano fondamentale. La terza riguarda la IeFP: i monitoraggi annuali dell'ISFOL e ora dell'INAPP evidenziano la sua crescita imponente e i risultati particolarmente positivi nella lotta alla dispersione scolastica, nella capacità inclusiva nei confronti di tutti i tipi di svantaggiati e i lusinghieri esiti occupazionali, a cui si accompagnano poche criticità tutte dovute a fattori esterni e cioè la disomogeneità della presenza della IeFP sul piano territoriale, le difformità del modello formativo dovute alle Regioni e la diseguale ripartizione delle risorse finanziarie, criticità che ancora aspettano di essere risolte con interventi adeguati dal centro e dalla periferia del sistema educativo¹⁶.

B. Formazione professionale e Politiche per il lavoro tra eredità della XVII legislatura e problemi aperti

In questa seconda parte l'Editoriale vuole richiamare l'attenzione, anzitutto, sui principali provvedimenti adottati e ritenuti da più parti punti fermi dai quali ripartire per affrontare le questioni ancora aperte. Anche alcune suggestioni tratte da Rapporti pubblicati di recente, poi, possono aiutare i decisori a ricavare stimoli per programmare iniziative a sostegno della Formazione Professionale e del lavoro. La riforma dell'Istruzione Professionale e il suo "raccordo" con l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), infine, resta il cantiere più aperto da completare. Su questo particolare ambito gli Enti di Formazione Professionale e le forze di governo sono chiamate a lavorare per dare attuazione ad una offerta formativa plurale, strutturata e attenta alla domanda dei giovani.

1. I provvedimenti principali in materia di Formazione Professionale e lavoro

I documenti che più di altri fotografano la situazione aggiornata della Formazione Professionale e delle politiche per il lavoro giovanile sono la Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017) e il Documento di economia e finanza (DEF) approvato dal CdM il 26 aprile scorso.

Sono soprattutto cinque gli ambiti affrontati dai provvedimenti citati:

1. le risorse stanziare per il sistema della IeFP e per la modalità duale messa a regime (cc. 110 – 112 della Legge di Bilancio 2018);
2. le risorse aggiuntive per i percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (cc. 67 – 69);
3. il credito d'imposta per le spese di formazione 4.0 (cc. 46 – 56);
4. gli sgravi contributivi per i giovani (cc. 100 – 108);
5. la possibilità data anche agli Enti di FP di partecipare al PON Scuola (c. 628).

I provvedimenti, visti nel loro insieme, mettono in evidenza un sistema formativo in crescita, bisognoso di essere potenziato e completato. Sono molti ad augurarsi che il cambio di Governo non porti a soluzioni di discontinuità, come avvenuto spesso in Italia in tempi recenti soprattutto in materia di politica scolastica e formativa.

Si sottolineano, solo per esemplificare, alcuni aspetti significativi.

I provvedimenti recenti hanno rafforzato, a livello nazionale, tutta la filiera professionalizzante fino ai livelli specialistici non accademici e non solo quella iniziale sia dal punto di vista legislativo che finanziario.

Dal punto di vista legislativo, infatti, si sta delineando un percorso formativo "dal carattere professionalizzante" distinto da quello più "generalista" proprio del sistema scolastico, articolato in tappe; dal conseguimento di un primo titolo di studio – la qualifica professionale – il giovane ha la possibilità, se desiderata, di proseguire in ulteriori tappe quali il conseguimento del diploma professionale, un percorso di specializzazione in Istruzione e Formazione Tecnica Superiore fino ai

¹⁶ Cfr. ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE-INAPP, *La IeFP tra scelta vocazionale e seconda opportunità*. XV Rapporto di monitoraggio..., o.c.

livelli non accademici accedendo ai percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (comma 46 della Legge 107/2015). Pur essendo da completare, questo ordinamento rappresenta un ampliamento delle opportunità per i giovani e le famiglie e una risposta concreta alle sollecitazioni europee.

Dal punto di vista finanziario la Legge di Bilancio non solo ha confermato la cifra stanziata da tempo a supporto dei percorsi formativi che concorrono all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (€ 189.109.570), ma ha reso anche stabili le risorse a supporto della formazione svolta nella modalità duale (75 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018; 50 milioni solo per l'anno 2018); ha potenziato, inoltre, la dote finanziaria per gli incentivi all'assunzione (dai 5 milioni di euro del 2018 ai 22 milioni del 2020), ha disciplinato e messo ordine nella complessa materia degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali degli allievi iscritti ai corsi ordinamentali di IeFP. Un vero salto di qualità la compie anche l'Istruzione Tecnica Superiore (ITS) sia dal punto di vista ordinamentale (messa a fuoco di requisiti e introduzione di standard organizzativi e di percorso) ma anche finanziari con l'incremento di ulteriori 10 milioni di euro nel 2018, 20 nell'anno 2019 e 35 a decorrere dall'anno 2020.

Sono da registrare come positivi anche gli spazi inediti che si aprono con l'approvazione del recente "Piano nazionale Impresa 4.0", un provvedimento che pone maggiore enfasi sulla centralità delle competenze e sulla necessità di accrescerle nell'ambito delle tecnologie abilitanti rispetto al precedente "Piano nazionale Industria 4.0". A giudizio di molti, anche in questo particolare ambito, le istituzioni formative possono diventare partner di sviluppo delle competenze richieste da Impresa 4.0 erogando le attività di formazione alle imprese che è finanziata dai voucher digitali. Un'altra opportunità per le istituzioni formative è rappresentata da una partecipazione attiva al network con i Centri di Trasferimento Tecnologico (CTT). Le Istituzioni formative, infine, possono erogare formazione alle imprese che possono avvalersi del credito di imposta previsto dalla Legge di bilancio 2018.

Non va sottovalutata, infine, l'accesso al PON "Per la scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento 2014-2020", uno spazio fino ad ora riservato esclusivamente alla sola scuola di Stato.

2. La "fotografia" della Formazione Professionale e delle politiche del lavoro fatta da due Rapporti recenti

Due Rapporti recenti possono aiutare ad individuare le principali linee di tendenza della Formazione Professionale e delle Politiche per Lavoro in questo periodo.

Il primo Rapporto è "La IeFP tra scelta vocazionale e seconda opportunità. XV Rapporto di monitoraggio delle azioni formative nell'ambito del diritto-dovere" realizzato da INAPP per conto del Ministero del Lavoro e presentato il 30 novembre 2017 a Verona nell'ambito della manifestazione JOB & ORIENTA. Il Rapporto, che nelle sue linee generali è stato già analizzato da Rassegna CNOS, ci permette di segnalare due importanti linee di tendenza della Formazione Professionale attuale considerate ormai "strutturali".

La prima consiste nel proseguire l'efficace opera di formazione dei giovani in uscita dalla secondaria, consentendo sia a coloro che l'hanno scelta sia a quelli che vi giungono dopo un fallimento, di inserirsi nel mondo del lavoro con una prima formazione di base. Sotto questo aspetto il Rapporto conferma una tesi ormai documentata: la IeFP è uno, se non il più importante, degli strumenti più idonei ed efficaci per combattere la dispersione che ancora affligge il sistema scolastico italiano. Così il Rapporto: In questo senso, l'elevato livello di successo formativo riscontrato, soprattutto presso i Centri accreditati (oltre il 73% degli iscritti di primo anno, 9 punti sopra la sussidiarietà complementare e 17 sopra l'integrativa) offre indicazioni confortanti¹⁷.

¹⁷ INAPP, *La IeFP tra scelta vocazionale e seconda opportunità. XV Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto – dovere a.f. 2015-16, Luglio 2017, p. 18.*

La seconda, a giudizio di molti ancor più importante, consiste nel consentire ai qualificati e ai diplomati di proseguire nel loro iter formativo. La IeFP, in altre parole, sta diventando il primo gradino di un possibile percorso professionalizzante lungo che prosegue nell'offerta di percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e successivi percorsi di alto livello specialistico ma non accademici di Istruzione Tecnica Superiore (ITS), una offerta potenzialmente possibile ma non messa a sistema nella sua completezza in tutte le Regioni. Così il Rapporto: In questo senso, se si intende percorrere il disegno IeFP – IFTS – ITS come step progressivi della filiera lunga, è necessario lavorare alla messa in coerenza dei repertori delle tre filiere, completando le “caselle vuote” per esempio sulla cura della persona, non presente nei segmenti più elevati. Tale processo si iscrive in un più ampio ripensamento del sistema della formazione superiore, dove va compreso se effettivamente IFTS e ITS occupino spazi differenziati sul versante della professionalizzazione delle risorse umane¹⁸.

*Il quadro appena tratteggiato si arricchisce di ulteriori elementi analizzando un secondo Rapporto, **Politiche della Formazione Professionale e del lavoro**, promosso e coordinato dalla Federazione CNOS-FAP e realizzato in collaborazione con Noviter¹⁹. Il Rapporto analizza gli Avvisi 2017 in materia di Politiche di Formazione Professionale e di Politiche Attive del lavoro, offrendo un quadro dell'azione delle Regioni aggiornato all'anno 2017.*

Anche da questo Rapporto emergono evidenze, linee di tendenza e interessanti spunti di riflessione.

In primo luogo c'è da riflettere sul rapporto tra investimenti in Formazione Professionale e in politiche del lavoro.

Il Rapporto mette in evidenza un dato interessante: il valore complessivo degli Avvisi di Politica Attiva regionali nell'anno 2017 ha superato il valore degli avvisi rivolti alla Formazione Professionale. Mentre questi ultimi hanno previsto uno stanziamento complessivo di 830 milioni di euro, i primi hanno superato il miliardo.

Una domanda d'obbligo. Le politiche regionali, sotto la pressione della disoccupazione giovanile, credono di più alle politiche per il lavoro rispetto a quelle per la formazione? Non sarà necessario, comunque, mantenere un rapporto equilibrato?

Un secondo spunto di riflessione è da fare sulla tipologia della Formazione Professionale.

Secondo il Rapporto gli Avvisi indirizzati alla Formazione Professionale sono sempre più orientati alla cosiddetta formazione “ordinamentale”, cioè quella disciplinata da ordinamenti statali e regionali, che si conclude con l'acquisizione di un titolo di studio mentre la formazione non ordinamentale oggi è residuale, contrariamente a quanto avveniva per tutti gli Anni '90 e inizi Anni duemila quando quest'ultima era predominante.

Questo secondo dato permette di affermare che oggi, quando le Regioni attivano linee di finanziamento per la pura formazione, lo fanno in larga parte in relazione a sistemi formalizzati e strutturati, che rappresentano l'infrastruttura della Vocational education and training (VET) e higher VET italiana. C'è quindi una concentrazione delle linee di finanziamento che rafforza i sistemi ed evita frammentazioni e parcellizzazione delle policy. Resta, tuttavia, a giudizio di molti la necessità di consolidare un sistema di formazione che accompagni la persona per tutto l'arco della vita, in risposta alle continue e veloci sfide della globalizzazione.

Il Rapporto, ancora, registra una estrema parcellizzazione delle Politiche Attive del Lavoro la cui attuazione è nella gran parte dei casi frammentata in molti avvisi, spesso con uno stanziamento economico ridotto, in diversi casi con la previsione di uno specifico micro target di intervento e mono azione. Risulta evidente che quella delle politiche attive è una linea di intervento ancora giovane, potremmo definirla acerba, che non si è ancora consolidata in un sistema stabile, ampio,

¹⁸ *Op. cit.* p. 18.

¹⁹ I dati raccolti sono pubblicati nel volume: CNOS-FAP (a cura di) in collaborazione con NOVITER, *Politiche della formazione professionale e del lavoro*, Rubbettino giugno 2018.

universale. Si assiste ancora a interventi singoli, privi di un quadro organico, che riescono al massimo a dare risposte puntuali a bisogni emergenti, generando però una sovrabbondanza di piccoli interventi che non sono in grado di dare risposte sistemiche. A giudizio di molti si ritiene di essere ancora in una fase quasi “sperimentale” caratterizzata più da un approccio per tentativi ed errori che da una chiara direzione per la strutturazione di un servizio universale finalizzato a sostenere tutti i cittadini nella ricerca del lavoro. Sotto questo aspetto fa eccezione la Regione Lombardia che ha di fatto creato un sistema universale di politiche attive sempre attivo, ampio ed universale, in cui confluisce la gran parte delle risorse, mantenendo solo alcuni interventi progettuali relativi a situazioni di crisi aziendale.

Anche i pochi spunti evidenziati dai due Rapporti permettono di formulare proposte per guardare avanti nel senso della continuità.

Si esemplificano le seguenti:

a. La costituzione di una *governance* nazionale con il Ministero del Lavoro e le Regioni

Appare sempre più necessaria la costituzione di una sorta di cabina di regia di livello nazionale che veda la presenza delle istituzioni formative accreditate. Anche in considerazione degli esiti del referendum sulla riforma costituzionale, questa cabina dovrebbe monitorare la costruzione della filiera professionale verticale apportando i necessari correttivi quando necessario, garantire il necessario “pluralismo” dei soggetti coinvolti riequilibrando gradualmente il loro apporto in tutte le Regioni (Istituzioni Formative accreditate, Istituti Professionali in via sussidiaria), monitorare l’efficienza del sistema in rapporto al successo formativo e agli esiti occupazionali dei beneficiari.

b. Il completamento della filiera professionalizzante verticale su tutto il territorio nazionale

Pur consapevoli che per il raggiungimento di questo obiettivo sono richiesti una forte sinergia tra i vari soggetti istituzionali e risorse finanziarie mirate, da più parti è ormai segnalata l’urgenza di mettere a fuoco questo obiettivo, che richiama l’attenzione al versante dei soggetti che operano sul territorio, al versante dell’offerta formativa, alla proposta di tutti i tasselli della filiera nelle Regioni.

Oggi, infatti, in molte Regioni è ancora disomogeneo lo spazio riservato ai soggetti coinvolti nell’erogazione dell’offerta formativa in quanto persistono territori ove è ancora quasi esclusiva l’azione della sola istituzione statale. Anche l’offerta formativa erogata corre il rischio di essere disomogenea se le Regioni non provvedono con urgenza ad adottare misure per revisionare ed aggiornare il repertorio delle figure della IeFP ferme al 2011. Tra in vari tasselli della filiera si segnala da più parti, infine, la necessità di stabilizzare il IV anno e di garantire la prosecuzione nell’Istruzione Tecnica Superiore con modalità ordinate e omogenee sul territorio nazionale. L’offerta dell’Istruzione e Formazione Tecnica Superiore è ancora un anello debolissimo e poco conosciuto.

c. Laboratori, edilizia formativa, formatori

Su questo aspetto è illuminante la considerazione dei curatori del XV Rapporto:

Sistema duale, alternanza scuola/formazione-lavoro, sviluppo del IV anno di IeFP costituiscono infatti motori importanti per lo sviluppo del sistema educativo.

Tuttavia parlare di connessione con il lavoro senza investire stabilmente in un piano di sviluppo dei laboratori rischia di rendere poco credibile l’impegno dei soggetti istituzionali, così come non affrontare esaustivamente il problema dell’edilizia delle strutture formative è un vulnus che rischia di vanificare qualsiasi ipotesi di riforma. Ed infine, appare scontata l’esigenza di potenziare la risorsa più importante, ovvero i docenti, ad esempio investendo nell’organizzazione, così da metterli in condizione di operare con tranquillità, evitando di costringerli quotidianamente ad inventarsi tuttologi cui viene delegata la soluzione di ogni tipo di problema (da quello organizzativo a quello amministrativo a quello logistico).

Diversamente, si rischia di sottoutilizzare il patrimonio di competenze di professionisti che non riescono mai a concentrarsi compiutamente sulla propria mission, che è quella di dedicarsi

all'insegnamento e di supportare il processo di apprendimento e di crescita personale e professionale dell'allievo.

In un momento in cui si torna a progettare di avviare, a partire dal 2018, percorsi quadriennali per l'acquisizione del diploma di maturità, appare logico sottolineare come un percorso quadriennale di qualificazione di livello EQF 4 esista già da tempo all'interno del sistema IeFP²⁰.

d. Un sistema di valutazione per la IeFP

In analogia a quanto avviato dal sistema scolastico, appare ormai urgente e non dilazionabile la messa a regime della valutazione degli apprendimenti e del sistema nel suo complesso a partire dalla IeFP.

Una iniziativa sperimentale promossa dagli Enti di Formazione Professionale dal lontano 2014 può essere un buon punto di partenza. Il modello è finalizzato alla autovalutazione delle istituzioni formative e alla valutazione degli apprendimenti degli allievi del biennio, in stretta correlazione con quanto viene compiuto dall'Istituto INVALSI per le scuole.

Il progetto sperimentale avviato aveva ed ha tuttora l'ambizione di prevenire il pericolo di un modello "scuola-centrico" per la IeFP, modello che rischierebbe di svalutare il contributo originale offerto al sistema educativo di Istruzione e Formazione dal (sotto)Sistema di IeFP.

- Il rafforzamento delle politiche per il lavoro tra livello nazionale e livello regionale

Le evidenze del secondo Rapporto fanno emergere la necessità di superare la frammentazione e la necessità di una forte regia tra il livello nazionale e il livello regionale.

Così il Rapporto: "È ipotizzabile che le iniziative di politica attiva del lavoro si struttureranno in un quadro più organico nel prossimo futuro, a partire da alcuni punti di riferimento comuni, quali la recente approvazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni da garantire ai cittadini, l'avvio a regime dell'Assegno di ricollocazione e il conseguente previsto raccordo tra le policy nazionali e regionali" (dalla Introduzione).

3. Un cantiere ancora aperto: la riforma dell'Istruzione Professionale

Questa riforma è molto importante non solo per le "finalità" che sono descritte nei provvedimenti, non solo per il "Raccordo" previsto con il (sotto)Sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) promosso dalle Regioni ma è importante soprattutto per il maggiore o minore "pluralismo" che sarà realizzato nei vari territori.

A ordinamento vigente, infatti, sono due i soggetti accreditati che possono dare vita in una Regione al (sotto)Sistema di IeFP: l'istituzione formativa accreditata dalla Regione e l'Istituzione scolastica che agisce in via sussidiaria. Questo ordinamento ha dato vita, nelle Regioni, a modelli molto diversificati: ci sono (sotto)Sistemi "plurali" dove entrambi i soggetti sono coinvolti e (sotto)Sistemi piegati di molto o del tutto sull'Istituzione scolastica chiamata dalla Regione ad agire in via sussidiaria.

A giudizio di molti, pertanto, il cuore della riforma è prima di tutto la scelta "plurale" per la realizzazione dell'offerta formativa dal momento che, sulla base dei monitoraggi effettuati, è soprattutto l'istituzione formativa ad essere più efficace. I due soggetti, disciplinati da specifiche regole possono essere in "raccordo" se sono posti in pari condizioni e pari dignità sotto l'aspetto della progettualità, dell'ordinamento, dell'offerta e del sostegno economico. Condizioni queste che ad oggi non sussistono e non sono neppure preannunciate.

Molto dipenderà anche dagli Accordi territoriali tra gli Uffici Scolastici regionali e le singole Regioni. Riusciranno gli Accordi ad avviare una offerta formativa "plurale", soprattutto in quelle Regioni ove attualmente vige o quasi la sola offerta erogata dall'Istituzione scolastica?

²⁰ Op. cit. p. 23

Dopo la premessa che, a giudizio di molti, richiama l'attenzione su soluzioni che si rileveranno strutturali, se adottate, si riportano le informazioni essenziali relative allo stato dell'arte della riforma.

La riforma dell'Istruzione Professionale così come delineata nel D.Lgs. n. 61/2017 prenderà avvio con le prime classi dall'anno scolastico 2018-2019, per poi entrare pienamente a regime nell'anno scolastico 2022-2023 con la definitiva abrogazione del D.P.R. n. 87/2010, che attualmente disciplina gli Istituti professionali.

Questo nuovo assetto prevede anche un maggior raccordo con il sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) secondo una struttura più coerente rispetto ai modelli di Vocational Education and Training (VET). Infatti, seppure nell'ambito delle proprie specifiche identità, il Decreto Legislativo di riordino dell'Istruzione Professionale (D.Lgs. 61/2017) prevede un maggior raccordo tra le due filiere formative da realizzare anche attraverso un sistema di passaggi tra l'Istruzione Professionale statale (IP) e la IeFP.

Lo stesso Decreto legislativo prevede una serie di provvedimenti attuativi, che richiedono uno specifico iter, per dare concreta attuazione al riordino dell'Istruzione Professionale e alla costruzione di quegli strumenti che consentiranno il maggior raccordo con la IeFP.

In linea generale, si tratta per lo più di decreti ministeriali, da adottare di concerto con le altre Amministrazioni competenti, per i quali è prevista una condivisione (nella forma dell'accordo o dell'intesa) con le Regioni. Per alcuni di questi provvedimenti è stato fissato un termine di adozione, che decorre dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo avvenuta il 31 maggio 2017.

- **Profili e risultati di apprendimento (DM ex art. 3 comma 3 del D.Lgs. 61/2017)**

Il primo provvedimento (DM) riguarda la determinazione dei profili in uscita degli indirizzi di studio degli istituti professionali, i relativi risultati di apprendimento, il riferimento dei predetti indirizzi alle attività economiche referenziate ai codici ATECO, e le indicazioni per il passaggio al nuovo ordinamento degli istituti professionali.

Inoltre, lo stesso DM disciplina la correlazione tra le qualifiche e i diplomi professionali conseguiti nei percorsi di IeFP e gli indirizzi dei percorsi della IP, anche al fine di facilitare i reciproci passaggi tra i due sistemi.

Il 21 dicembre 2017 è stata raggiunta l'intesa in Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome. Si è in attesa dell'adozione definitiva da parte del MIUR, acquisito il concerto da parte degli altri Ministeri.

- **Criteri generali per il raccordo con il sistema IeFP (DM ex art. 7 c. 1 del D.Lgs. 61/2017)**

Il secondo provvedimento (DM) riguarda la definizione dei criteri generali del raccordo tra il sistema della IP e il sistema della IeFP e per la realizzazione dei percorsi di IeFP in sussidiarietà, cioè erogati da parte delle istituzioni scolastiche.

Lo scorso 8 marzo 2018 è stata raggiunta l'intesa in Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome. Si è in attesa dell'adozione definitiva da parte del MIUR, acquisito il concerto da parte degli altri Ministeri.

- **Raccordo con il sistema IeFP a livello territoriale (Accordi territoriali Regioni e USR ex art. 7 c. 2 del D.Lgs. 61/2017)**

A seguito dell'adozione del DM di cui al punto precedente, è prevista la stipula di accordi tra ciascuna Regione ed il corrispondente Ufficio scolastico regionale per definire a livello regionale le modalità realizzative dei percorsi di IeFP in sussidiarietà da parte delle istituzioni scolastiche.

Questo provvedimento dipende dallo stato del DM di definizione dei criteri generali per il raccordo. Solo dopo l'adozione definitiva del predetto DM potrà prendere avvio l'iter di sottoscrizione degli accordi.

- Criteri e modalità per l'organizzazione e il funzionamento della Rete Nazionale delle scuole professionali (DM ex art. 7, c. 4 del D.Lgs. 61/2017)

Il provvedimento (DM) riguarda la determinazione dei criteri e delle modalità per l'organizzazione e il funzionamento della Rete nazionale delle scuole professionali composta dalle istituzioni scolastiche statali o paritarie che offrono percorsi di Istruzione Professionale e le istituzioni formative accreditate, nel rispetto della loro diversa identità e pari dignità.

Ad oggi il testo del provvedimento non è ancora stato trasmesso alla Conferenza Unificata per la prescritta intesa.

- Definizione delle fasi del passaggio tra i percorsi di Istruzione Professionale e i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (Accordo in Conferenza Stato Regioni e Province Autonome ex art. 8 c. 2 del D.Lgs. 61/2017)

Il provvedimento riguarda l'Accordo per la definizione dei passaggi tra i due sistemi (IP e IeFP) da parte delle istituzioni scolastiche e formative interessate per garantire agli studenti il graduale inserimento nel nuovo percorso.

Il 10 maggio 2018 è stato sancito l'Accordo Stato Regioni per la definizione dei passaggi tra i percorsi di IP e i percorsi di IeFP compresi nel repertorio nazionale dell'offerta di Istruzione e formazione professionale (Atti n. 100/CSR del 10 maggio 2018).

- Criteri generali per la realizzazione dell'apposito corso annuale rivolto agli studenti che hanno conseguito il diploma professionale di IeFP (Intese tra il MIUR e le Regioni ex art. 14 c. 3 del D.Lgs. 61/2017)

Con riferimento all'attivazione del corso annuale per l'esame di Stato rivolto agli studenti che hanno conseguito il diploma professionale al termine del percorso di IeFP quadriennale, è prevista l'adozione di specifiche intese tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano per definire i criteri generali per la realizzazione dei predetti corsi in modo coerente con il percorso seguito dalla studentessa e dallo studente nel sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale.

L'iter non risulta ancora concretamente avviato.

4. Qualche conclusione provvisoria

Come detto sopra, nel presente Editoriale sono stati analizzati i programmi elettorali dei principali partiti politici e la "fotografia" di quanto realizzato dalla XVII legislatura.

Prima della costituzione del nuovo Governo è circolato un testo dal titolo "Contratto per il Governo del cambiamento" sottoscritto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega. Alla socializzazione del testo sono seguiti molteplici commenti, molto diversi nelle chiavi di lettura. I curatori di Rassegna CNOS hanno preferito non soffermarsi su questo documento che pure affronta il tema della scuola (n. 22 del testo) e del lavoro (n. 14 del testo) ma affrontare i documenti programmatici che saranno approvati dal Parlamento. Al momento della chiusura del presente Editoriale i curatori auspicano di trovare nelle nuove forze governative e politiche la volontà di continuare a migliorare quanto, con fatica, si è riusciti a costruire fino ad oggi.