

Nuovo Governo e nuove Politiche Educative. Con l'entrata in carica del Conte 2 il 5 settembre del 2019 sono state proposte e approvate nuove linee d'azione negli ambiti dell'Istruzione e della Formazione che in questo editoriale¹ saranno analizzate e discusse a partire dai criteri oggettivi che ci saranno forniti dagli indicatori del Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile (BES) del 2019². La prima sezione di questa disamina presenterà gli indicatori del BES con i relativi risultati, la seconda le politiche educative del Conte 2 e la terza le valuterà sulla base dei parametri del BES e di altri criteri significativi.

L'editoriale si concluderà con un cenno sulle principali linee editoriali della Rivista per l'anno 2020.

1. Gli indicatori rilevanti del BES 2019

Il Rapporto BES, che nel 2019 è arrivato alla settima edizione, è predisposto dall'ISTAT allo scopo di garantire che le scelte collettive e personali sul piano nazionale e locale vengano finalizzate sempre più e meglio allo sviluppo del benessere nelle sue varie e articolate dimensioni. A tutti i livelli di Governo la possibilità di prendere decisioni documentate e trasparenti sta assumendo una importanza via via più grande, tanto che il nostro legislatore ha incluso tra gli strumenti di programmazione e di valutazione delle politiche nazionali una selezione di indicatori del benessere equo e sostenibile che, pertanto, costituiscono un allegato al Documento di Economia e Finanza. In aggiunta, la rilevanza crescente dei territori ha richiesto una documentazione statistica in grado di descrivere i differenti contesti, di sostenere i processi decisionali degli amministratori e di rendere partecipi i cittadini dello sviluppo delle proprie comunità. In terzo luogo, va anche sottolineata l'esigenza sul piano europeo di focalizzare l'attenzione sul miglioramento della rappresentatività degli indicatori con particolare riguardo alle problematiche del reddito e della povertà.

Naturalmente l'editoriale non si occuperà di tutte le molteplici dimensioni del Rapporto BES, ma, dopo aver delineato sinteticamente il quadro d'insieme del benessere equo e sostenibile, si concentrerà sugli ambiti dell'Istruzione, della Formazione e del Lavoro. Gli andamenti degli indicatori saranno presentati ai tre livelli, nazionale, regionale ed europeo con particolare attenzione al primo.

1.1. L'evoluzione generale del benessere in Italia

L'ultimo anno (2018 generalmente) mette in risalto un chiaro progresso rispetto al 2017 (quasi sempre) degli indicatori³ tanto nell'Italia quanto nelle sue tre circoscrizioni (Nord, Centro e Sud); infatti, più del 50% dei circa 110 parametri che consentono un paragone nel biennio, evidenziano una crescita nel Paese e nelle tre ripartizioni tradizionali e il Settentrione registra i risultati più positivi (59,3%) mentre quelli meno buoni si osservano al Centro (50,9%). Una conferma indiretta del trend proviene dagli indicatori in peggioramento, che nel Nord si caratterizzano per la quota minima (14,8%), mentre è il Centro a toccare il massimo indice (26,9%).

Anche i valori che emergono dal paragone in un'ottica di medio periodo con il 2010 convergono sull'andamento riscontrato nell'ultimo biennio. Infatti, oltre il 50,0% degli indicatori presentano

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

² Cfr. ISTAT. ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Il benessere equo e sostenibile in Italia*. BES 2019, Roma, 2019.

³ Gli indicatori sono raggruppati in 12 domini: benessere economico; sicurezza; Politica e Istituzioni; Istruzione e Formazione; innovazione, ricerca e creatività; qualità dei servizi; salute; benessere economico; ambiente; paesaggio e patrimonio culturale; relazioni sociali; lavoro e riconciliazione dei tempi di vita.

un miglioramento tra il 2010 e il 2018 a tutti i livelli; sul lato negativo va osservato che aumenta in maniera significativa rispetto al biennio, appena menzionato, la percentuale dei parametri che evidenziano un peggioramento nel tempo e più specificamente si tratta del 37,7% per l'Italia, del 35,9% per il Nord, del 37,9% per il Centro e del 33,0% per il Sud. Invece, due andamenti favorevoli possono essere identificati in una più grande omogeneità di dati fra il Paese e le sue circoscrizioni e nel leggero progresso riscontrabile al Mezzogiorno.

Il rapporto permette di approfondire il significato delle diversità osservabili tra gli indicatori in una prospettiva generale. Percentuali minori di progresso, cioè al di sotto di oltre il 50,0% di indicatori in miglioramento nel biennio, si osservano nei seguenti domini: lavoro e conciliazione dei tempi della vita con solo il 41,7% di parametri in progresso, relazioni sociali con il 44,4%, paesaggio e patrimonio culturale con il 44,4% e l'ambiente con il 46,7%.

Passando alle circoscrizioni geografiche, il Settentrione si caratterizza per una percentuale superiore al 50,0% di indicatori in progresso in tutti i domini tranne che nel lavoro e riconciliazione dei tempi della vita (33,0%), nella salute (30,8%) e nella Politica e Istituzioni (40,0%). Anche il Centro presenta miglioramenti, sebbene i valori siano inferiori rispetto al Nord: più precisamente, gli ambiti sicurezza e Istruzione e Formazione evidenziano valori inferiori di indicatori in miglioramento (25,0% e 27,3% nell'ordine); inoltre, i domini benessere economico, Politica e Istituzioni e innovazione, ricerca e creatività registrano un gruppo di indicatori in peggioramento molto consistente (50,0%, 40,0% e 33,3%). Quanto al Sud, l'ultimo biennio si caratterizza per la presenza di alcuni progressi da attribuire principalmente alla ripresa economica e alle tendenze della struttura produttiva.

Anche il paragone con il 2010 si contraddistingue per una crescita dei livelli di benessere. Inoltre, si osserva una omogeneità più grande tra gli indicatori dei diversi domini. I peggioramenti riguardano gli ambiti lavoro e riconciliazione dei tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali qualità dei servizi, sicurezza e Istruzione e Formazione.

1.2. Istruzione e formazione secondo il Rapporto BES

Nel confronto tra il 2018 da una parte e dall'altra il 2017 e il 2010 gli indicatori del dominio "Istruzione e Formazione" presentano globalmente un andamento in progresso. Tale trend trova riscontro anzitutto nei parametri relativi al grado di istruzione conseguito a livello nazionale dalla popolazione. Infatti, il gruppo di età 25-64 ha ottenuto il diploma della secondaria di 2° grado nella percentuale del 61,7% con un aumento di +0,8% rispetto al 2017; oltre un quarto (27,8%) della coorte 30-34 ha conseguito la laurea o un altro titolo di studio terziario (+0,9%); in terzo luogo, la quota di quanti hanno frequentato la formazione continua sale all'8,1% con una crescita di +0,2%.

Altri risultati positivi si possono identificare sia nella percentuale del gruppo di età 15-29 che non lavora né studia (i Neet) la quale scende al 23,4% con una riduzione di -0,7%, sia nella quota di persone con esperienze di partecipazione culturale che cresce di +0,8%, raggiungendo il 27,9%; tuttavia, al riguardo va notato che i due valori sono inferiori rispetto a quelli del 2010. Inoltre, un progresso si nota riguardo alle competenze numeriche e alfabetiche degli allievi del secondo anno della secondaria di 2° grado.

Sul lato negativo si collocano i dati che si riferiscono all'abbandono scolastico precoce. Infatti, cresce, portandosi al 14,5% rispetto al 2016, la percentuale dei giovani della coorte 18-24 che non hanno ottenuto il diploma di scuola secondaria di 2° grado e che non seguono corsi di studio e di formazione.

Se si passa dal livello nazionale a quello regionale, l'andamento che balza all'attenzione è la notevole diversificazione dei dati. Globalmente si può affermare che i dati del Sud tendono a caratte-

rizzarsi per valori più bassi dell'Italia Centrale e Settentrionale con la sola eccezione del Lazio. In aggiunta, le Province Autonome di Bolzano e di Trento si distinguono per gli andamenti più positivi in quasi tutti gli indicatori del dominio.

Le tendenze al miglioramento emerse sopra vengono ridimensionate dal paragone con l'UE perché in generale gli indicatori dell'ambito in esame presentano valori inferiori a quello dell'Europa. L'andamento più preoccupante riguarda l'abbandono precoce del sistema di Istruzione e di Formazione perché il nostro Paese con il 14,5% si colloca lontano dalla media europea (10,6%) e, inoltre, occupa il quart'ultimo posto nella classifica delle nazioni, seguito soltanto da Spagna, Malta e Romania. In aggiunta, la quota delle persone della coorte 30-34 anni che hanno conseguito un titolo dell'istruzione terziaria colloca l'Italia al penultimo posto con il 27,8% rispetto al 40,7% dell'UE. Un altro confronto sfavorevole riguarda la percentuale del gruppo di età 25-64 che possiede almeno un diploma della secondaria di 2° grado la quale, con il 61,7%, è molto lontana (-16,1%) dalla media europea (78,1%) e per cui ci situiamo anche questa volta al quart'ultimo posto. Una condizione leggermente meno negativa del nostro Paese va segnalata in tema di Formazione continua in quanto la differenza rispetto all'UE è più contenuta (8,1% vs 11,1%).

A questo punto il Rapporto sintetizza i numerosi dati raccolti riguardo all'Istruzione e alla Formazione in alcuni andamenti principali. La quota dei bambini che usufruiscono dei servizi dell'infanzia risulta insoddisfacente perché solo il 13,0% del gruppo di età 0-2 anni frequenta gli asili nido e il 28,6% della coorte 0-3 lo fa, una percentuale però che è inferiore all'obiettivo europeo di uno su tre; al tempo stesso, va segnalato che il 95,0% tra i quattro e i cinque anni sono inseriti nella scuola dell'infanzia o nella primaria, una cifra che è pienamente in linea con i benchmark di Europa 2020. Del peggioramento dell'abbandono precoce del sistema di Istruzione e di Formazione (14,5%) si è già parlato sopra: aggiungiamo che si registrano variazioni rilevanti tra maschi e femmine (16,5% vs 12,3%) e a livello regionale dove il Nord registra una media del 12,2%, mentre nel Sud si riscontrano cifre superiori al 20,0%. Nel 2018-19 scende la percentuale degli studenti che non ottengono la sufficienza (pur rimanendo elevata) nelle competenze per l'italiano del 3,1% (dal 33,5% al 30,4%) e per la matematica del 3,8% (dal 41,6% al 37,8%); anche in questo caso le differenze di genere sono consistenti con le ragazze che fanno meglio in italiano e i maschi in matematica, come pure quelle tra i territori con il Mezzogiorno che presenta gli andamenti peggiori, ma che è, comunque, impegnato a migliorare. Ancora in positivo, come si è osservato prima, crescono dal 60,9% al 61,7% le persone del gruppo di età 25-64 che possiedono un diploma della secondaria di 2° grado, e dal 26,9% al 27,8% i giovani 30-34 che hanno conseguito un titolo di studio terziario; al tempo stesso, va evidenziato che rimangono i divari con le medie europee (cfr. sopra), che si allargano le differenze a livello territoriale e che a soffrirne maggiormente le conseguenze è il Mezzogiorno. Un altro trend favorevole si registra nella percentuale delle persone (6 anni e più) che ha preso parte ad almeno tre attività culturali e che sale quasi dell'1,0% dal 27,1% al 27,9%. Al riguardo viene anche confermata una tendenza nota e cioè che il possesso di un titolo di studio elevato, accompagnato da una situazione occupazionale ed economica altrettanto favorevole, è relazionato a maggiori opportunità di mantenersi attivi nel lavoro e di essere partecipi pienamente della vita culturale e sociale di una comunità. Infatti, un livello alto di istruzione si caratterizza per una quota doppia della media italiana (18,7% vs 8,1%) nella frequenza della formazione continua, per una partecipazione superiore alle iniziative culturali (60,0% vs 27,9%) e per le competenze digitali più avanzate (48,5% con titolo terziario vs 7,8% con titolo inferiore al diploma secondario).

1.3. Lavoro e riconciliazione dei tempi di vita

Le tendenze del 2018 presentano dati grandemente differenti rispetto al 2017. Un progresso diffuso si registra negli indicatori che misurano l'occupazione e la mancata partecipazione al lavoro. Andamenti positivi si osservano pure in quelli relativi alla percezione dell'incertezza del lavoro e

degli infortuni nell'occupazione; al tempo stesso resta stabile la soddisfazione per il proprio lavoro. Tendenze al peggioramento si riscontrano in tema di qualità dell'occupazione che si svolge: il passaggio del contratto da temporaneo a permanente coinvolge una quota inferiore di occupati rispetto al 2017, mentre resta stabile la percentuale dei dipendenti a tempo determinato e dei collaboratori con contratti a termine da almeno cinque anni. Non cambia neppure la situazione dei lavoratori con stipendi bassi e aumenta la consistenza quantitativa degli occupati sovra-istruiti. In aggiunta, crescono sia la quota del part-time involontario sia la condizione lavorativa sfavorevole delle donne del gruppo di età 25-49 con figli in età prescolare rispetto alle donne senza figli.

Sugli indicatori appena menzionati, si riscontra un livello alto di variazioni sul piano territoriale e questo avviene generalmente a scapito del Sud. Il confronto con il 2010 risulta favorevole in quanto si caratterizza per andamenti positivi in 9 dei 14 indicatori del dominio.

Il paragone con l'Europa, invece, penalizza il nostro Paese. Incominciando dal tasso di occupazione, cresce la differenza con la media dell'UE in quanto da noi la crescita è +0,7% nell'ultimo anno, ma nell'UE è di +1,0% e la differenza tra le due percentuali supera il 10%: sui nostri andamenti incidono sia il basso livello dell'occupazione femminile che la ripresa più lenta di quella maschile. Nel nostro Paese il tasso di mancata partecipazione al lavoro risulta inferiore a quello europeo quasi del 10%. Lo stesso andamento negativo riguarda la quota dei lavoratori a tempo parziale involontario che avrebbero preferito lavorare a tempo pieno: nella UE si tratta di quasi uno su quattro mentre in Italia si arriva a più del 60%.

Anche in questo caso il Rapporto riassume i numerosi dati raccolti riguardo al lavoro e alla riconciliazione dei tempi di vita in alcuni andamenti principali. In Italia il tasso di occupazione ha continuato ad aumentare nel 2018 rispetto all'anno precedente, benché con una percentuale più contenuta di +0,7%, per effetto soprattutto del rallentamento che si è registrata tra le donne; al tempo stesso diminuisce la percentuale di mancata partecipazione al lavoro che si colloca a meno del 20,0%, mentre la quota del part-time involontario sale di +0,5%. L'andamento è positivo per i giovani 20-24 anni che evidenziano un aumento di +1,1% del tasso di occupazione, mentre diminuiscono le percentuali di mancata partecipazione al lavoro (-4,2%) e del part-time involontario (-1,4%). Si riduce invece, la quota di quanti vedono il loro rapporto di lavoro cambiato da instabile a stabile (-0,8%). In aggiunta, cala anche la percezione della incertezza nel lavoro (-0,6%), mentre aumenta la condizione di sovra-istruzione soprattutto tra gli occupati maschi del Sud (+1,3%). Gli stipendi si contraddistinguono per un leggero miglioramento, in particolare tra i giovani 25-34 anni, in quanto la quota di coloro che ricevono uno stipendio più basso di due terzi del valore medio diminuisce di -0,9%; contemporaneamente si abbassa il tasso di infortuni mortali e di inabilità permanenti di -0,5%. Come si è osservato sopra, le donne del gruppo di età compreso tra i 25-49 anni con figli in età prescolare continuano ad essere svantaggiate nei tassi di occupazione rispetto alle donne senza figli e il divario cresce nel tempo. In questo contesto un livello elevato di istruzione costituisce il migliore strumento di protezione nel mercato di lavoro, in particolare riguardo al tasso di occupazione (78,7% dei laureati rispetto al 51,9% di chi possiede un titolo di studio basso), alla vulnerabilità riguardo al pericolo di perdere il lavoro e di non ritrovarlo (4,7% vs 7,3%), al part-time volontario e ai bassi stipendi. Al contrario, il livello di istruzione non pare esercitare una incidenza sugli indicatori relativi alla riconciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

2. Le politiche educative del Conte 2

Le fonti sono varie e tra loro non sempre omogenee. Pertanto, cercheremo di presentare le principali: il Programma di Governo; le linee di intervento del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del Conte 2, l'On. Lorenzo Fioramonti; la Legge di Bilancio 2020 su Istruzione e Formazione; l'Atto di indirizzo del nuovo Ministro dell'Istruzione, l'On. Lucia Azzolina.

2.1. Le dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri e il Programma di Governo

Data la coincidenza sui contenuti essenziali dei due documenti menzionati nel titolo - anche se ovviamente il primo è più lungo e l'altro più breve a causa della loro diversa natura - essi verranno presentati nel prosieguo in una versione unitaria⁴. Venendo ai punti del Programma, va anzitutto sottolineato che le politiche dell'Istruzione e della Formazione costituiscono una priorità del Governo per cui le risorse per la scuola, per l'università e per la ricerca devono essere accresciute. Le motivazioni principali che vengono menzionate in proposito sono: la sfida di accrescere la partecipazione al mondo del lavoro dei settori della popolazione finora escluse, in particolare dei giovani, delle donne e del Sud; l'inversione della tendenza a "esportare" tra le tante eccellenze dell'Italia i nostri ragazzi e le nostre ragazze, principalmente quelli del Meridione, costretti a lasciare le comunità in cui sono nati per trovare altrove nuove e migliori opportunità di vita.

Fra le ragioni della prima problematica sono giustamente menzionate la scarsa formazione e la carente dotazione di conoscenze e di competenze. Da qui viene l'impegno del Governo ad assicurare scuole e università di qualità, asili nidi e servizi alle famiglie. In proposito il primo intervento da realizzare riguarderà il potenziamento dell'offerta e della qualità degli asili nido perché rappresenta un investimento strategico per lo sviluppo del nostro Paese almeno per due ragioni: incide fortemente sulle disparità sociali che pongono le loro basi nella prima infanzia e facilita la piena integrazione delle donne nelle comunità di vita. Ancora più precisamente, il Presidente del Consiglio dei Ministri promette che il primo intervento dell'esecutivo in aiuto delle famiglie con redditi bassi e medi consisterà nella eliminazione delle rette per l'iscrizione agli asili nido e ai micro-nidi, a partire dall'anno 2020-21.

Quanto al contrasto alla fuga dei cervelli, il Governo punta non solo a promuovere la professionalità degli insegnanti (e da questo punto di vista si mirerà in particolare a migliorare la didattica), ma pure ad assicurare la loro giusta valorizzazione, anche economica, in modo da allinearci con il trattamento di altri Paesi dell'UE. Un secondo provvedimento che si muove in una direzione simile consisterà nell'eliminazione del precariato, indicando con regolarità i concorsi sia straordinari sia ordinari che dovranno riconoscere l'importanza dell'esperienza e del merito. A supporto non più dei docenti, ma degli studenti soprattutto meno abbienti e alle loro famiglie, gli interventi saranno finalizzati principalmente a rendere pienamente effettivo il diritto allo studio e ad elevare l'obbligo scolastico. Sempre nell'ambito della scuola, altri provvedimenti saranno destinati a ridurre, fino ad eliminarle, le classi troppo affollate, a rafforzare il piano nazionale dell'edilizia scolastica e a combattere la dispersione e il bullismo.

In contemporanea, bisognerà promuovere e valorizzare il sistema universitario (includendo l'AFAM, ossia l'Alta Formazione Artistica e Musicale) e quello della ricerca, chiamati a condurre l'Italia verso le mete più avanzate della scienza e della tecnologia⁵. In primo luogo, andranno previsti maggiori investimenti, sperimentando nuove modalità di finanziamento e favorendo la creazione di modelli innovativi di partenariato pubblico-privato. Inoltre, dovrà essere garantito un coordinamento più intenso e un raccordo più organico tra centri universitari ed Enti di ricerca e una delle priorità al riguardo sarà costituita dalla loro internazionalizzazione. L'organizzazione

⁴ Cfr. 09/09/2019 – Camera dei Deputati. Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, in «Newsletter IeFP», n. 118 (ottobre 2019), <http://www.cnos-fap.it/page/newsletter-iefp>, (15.01.2020); *Governo Conte 2. Il programma definitivo in 29 punti: dal taglio delle tasse, al salario minimo, al processo per l'autonomia differenziata*, in <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/09/04/governo-conte-2-il-programma-definitivo-in-29-punti-dal-taglio-tasse-al-salario-minimo-al-processo-per-lautonomia-differenziata/5430163/> (16.01.2020).

⁵ Anche se l'interesse della rivista è costituito principalmente da livello secondario, tuttavia non si può non parlare, almeno in sintesi, anche di Università e di terziario per lo stretto legame con la secondaria di 2° grado e con la IeFP, come pure non si può ignorare la Ricerca per l'incidenza sui due ordini e gradi di Istruzione e Formazione, appena menzionati.

del reclutamento andrà rivista in base ai parametri più validi riscontrabili negli altri Paesi; un contributo molto significativo al perseguimento di tale obiettivo potrà offrire la creazione di un'Agenzia nazionale (sulla base di quanto si fa in altri Stati dell'UE) il cui ruolo consisterà nel coordinare e aumentare la qualità delle politiche pubbliche sulla ricerca. Un altro intervento urgente da realizzare è costituito dalla revisione del modello di accesso ai corsi di laurea a numero programmato. Un provvedimento atteso da troppo tempo riguarda il potenziamento della frequenza della formazione terziaria da parte dei giovani, ricorrendo anche a politiche efficaci di sostegno al diritto allo studio.

2.2. Le dichiarazioni programmatiche del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, On. Lorenzo Fioramonti

Le linee di intervento del MIUR si possono riassumere in tre parole: sicurezza, innovazione e sostenibilità⁶. Quanto alla prima, la sicurezza, secondo il Ministro, se è vero che la scuola deve costituire nel nostro Paese, come negli altri, un laboratorio di innovazioni, nel nostro Paese tale ruolo diventa molto problematico dato che migliaia di istituti non dispongono di un certificato di agibilità. La difficoltà non riguarda solo i molti territori raggiunti da calamità naturali, ma è riscontrabile in tutte le aree dell'Italia dalla Valle d'Aosta fino alla Sicilia. Per questo la sicurezza va considerata come una sfida centrale.

Dato che l'edilizia scolastica rappresenta la prima priorità del Ministero, si è provveduto subito a ricostituire la task-force incaricata di supportare gli Enti locali nell'affrontare appalti, gare e attuazione dei lavori, tenendo presente che, se i finanziamenti vengono erogati dal MIUR, la realizzazione concreta delle costruzioni spetta, invece, ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitane che spesso non sono in grado di procedere. Oltre a ciò, dovrà essere prevista nella Legge di Bilancio una disposizione che permetta allo Stato di sostituirsi agli Enti locali nei casi in cui i ritardi e le incapacità superino i livelli di guardia.

Il problema della sicurezza non riguarda solo gli edifici, ma anche l'ambiente scolastico. In proposito il Ministro fa notare che, sebbene l'Italia sia riconosciuta internazionalmente come un Paese d'avanguardia nell'inclusione dei disabili, tuttavia, accanto alle molte eccellenze, troppe cattedre di sostegno restano vacanti, troppi docenti di sostegno mancano di formazione e altri occupano il sostegno in attesa di poter entrare di ruolo in un'altra cattedra di riferimento.

Al riguardo si è subito provveduto a stanziare 5 milioni di euro e molti di più saranno previsti nella Legge di Bilancio. Il Ministro evidenzia che le risorse saranno destinate non solo per la formazione degli insegnanti di sostegno, ma anche per la preparazione del personale in generale perché la carenza di formazione riguarda tutti coloro che operano nella scuola.

La seconda area di intervento del MIUR è costituita dall'innovazione. Questa, in mancanza di sicurezza, corre il pericolo di divenire autoreferenziale o limitata alle scuole in cui sia presente una leadership veramente efficace, risorse adeguate e un contesto territoriale privilegiato. Se si vuole una innovazione diffusa, bisognerà anzitutto prevedere a monte una digitalizzazione intelligente, capace di formare in maniera proattiva i giovani che non solo sanno adattarsi al cambiamento e ai suoi ritmi estremamente rapidi, ma riescono altresì a dirigerlo in vista del bene comune. Un altro obiettivo molto rilevante da perseguire consiste nell'apprendimento per tutta la vita: le ragioni sono ben conosciute e si fondano sul dato di fatto di una economia che si evolve continuamente per cui si deve imparare a imparare per essere pronti a esercitare le professioni di domani che non saranno quelle di oggi; in pratica si dovrà puntare ad acquisire anche le competenze di processo e

⁶ Cfr. Comunicazioni del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca sulle linee programmatiche del suo Dicastero. Commissioni congiunte 7° Camera e VII Senato, Roma, 15 ottobre 2019; Audizioni. Replica Ministro, Roma, 5 novembre 2019.

non solo quelle di contenuto. Di conseguenza, bisognerà rinnovare profondamente la didattica delle nostre scuole, sperimentando anche ipotesi che stravolgono le impostazioni attuali, attingendo al nostro ricco patrimonio pedagogico e ricorrendo alle competenze scientifiche e all'esperienza dell'INVALSI e dell'INDIRE.

Riguardo al terzo ambito prioritario di intervento, l'impegno è di trasformare le scuole in centri di sostenibilità. Al riguardo si è già dato inizio a vari progetti e altri saranno avviati nel futuro. Per esempio, con la cooperazione delle aziende sono state messe in atto iniziative quali: il bilancio energetico scolastico, la preparazione degli allievi all'uso delle nuove tecnologie rinnovabili, l'uso dei finanziamenti per l'ex alternanza scuola lavoro a favore delle nuove proposte di orientamento nelle scuole che dispongono di un profilo "green" e di sostenibilità ambientale.

I tre ambiti di intervento prioritario valgono anche per l'università e la ricerca. Passando ad aspetti più specifici, bisognerà puntare su una buona qualità diffusa per cui si avrà bisogno di elaborare una strategia di ricerca con grandi filoni e di elaborare un modello di riferimento che dovremo essere noi a creare, attingendo al meglio che c'è in Europa e nel mondo e realizzando una internazionalizzazione intelligente, sostenuta da adeguati finanziamenti e che preveda tra l'altro la creazione di uffici appositi nell'amministrazione scolastica centrale e periferica e la diffusione tra gli allievi dello studio dell'inglese senza dimenticare la promozione dell'italiano.

Inoltre, si dovrà lottare contro il precariato non solo nell'Università e nella Ricerca, ma anche nella scuola, introducendo un sistema di reclutamento più lineare. Bisogna mirare pure ad insegnanti, dirigenti e personale non docente meglio formati, competenti e più ambiziosi. Al tempo stesso, vanno valorizzati gli studenti, in particolare i disabili, assicurando il tempo pieno in tutto il Paese e intervenendo sulle strutture fatiscenti e sui numeri eccessivi.

Alla fine è opportuno citare alla lettera il passo sui finanziamenti che può aiutare a capire meglio le successive dimissioni da Ministro dell'On. Fioramonti: «[...] Concludo con il tema più scottante di tutti. Mi sono impegnato fin dal primo giorno, in realtà già da Vice Ministro, a fare in modo che arrivassero più risorse per la scuola, l'università e la ricerca. [...] Tengo a precisare che in molti casi c'è stato un assenso trasversale sulle nostre proposte e conversazioni. [...] Rivolgo pertanto un appello anche alla comunità parlamentare che ho davanti: impegniamoci, al di là delle distinzioni politiche, affinché in questo Paese si cominci a investire seriamente sulla scuola, sull'università e sulla ricerca. Non si può fare l'innovazione con i fichi secchi. Dobbiamo avere il coraggio di dire che non tolleriamo più che un settore così strategico e importante per il nostro Paese continui a essere, anno dopo anno, quinquennio dopo quinquennio, legislatura dopo legislatura, una maggioranza parlamentare dopo l'altra, sempre quello che riceve le briciole. Abbiamo bisogno di un'inversione di tendenza»⁷.

2.3. La legge di bilancio 2020 per il sistema di Istruzione e di Formazione

Ci limitiamo a presentare le proposte più rilevanti⁸. Anzitutto, la Legge di Bilancio 2020 assegna 16 milioni all'organico del potenziamento della scuola dell'infanzia con la finalità di assicurare finalmente la piena realizzazione al riguardo della riforma della "Buona Scuola" e di allargare l'accesso al sistema di Istruzione e di Formazione a partire dal suo primo livello. Inoltre, sono at-

⁷ *Comunicazioni del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca...*, o.c., p. 8. Nella replica del 5 novembre 2019 il Ministro ha precisato più dettagliatamente i provvedimenti che intendeva prendere; dato che coincidono sostanzialmente con l'Atto di Indirizzo di cui si parlerà dopo, si rimanda a quel testo. Inoltre, per una conoscenza piena dell'intervento si rinvia a: *Audizioni. Replica Ministro, o.c.*

⁸ Cfr. *Approvazione della Legge di Bilancio 2020*, in «Newsletter IeFP», n. 120 (dicembre 2019), <http://www.cnosfap.it/page/newsletter-iefp>, (16.01.2020); in «Newsletter IeFP», n. 119 (novembre 2019), <http://www.cnosfap.it/page/newsletter-iefp>, (16.01.2020); in «Newsletter IeFP», n. 1118 (ottobre 2019), <http://www.cnosfap.it/page/newsletter-iefp>, (16.01.2020); PTSCLAS, *Legge di Bilancio per il 2020*, Milano, 2 gennaio 2020.

tribuiti alle scuole dell'infanzia paritarie 12,5 milioni di euro per l'accoglienza degli alunni con disabilità.

Sempre alle scuole dell'infanzia e insieme anche agli asili nido sono stati approvati stanziamenti per l'edilizia: più precisamente si tratta di un fondo di 100 milioni di euro all'anno per il periodo 2021-23 e di 200 milioni di euro dal 2024 al 2034, che è destinato alla messa in sicurezza, alla riqualificazione e alla ricostruzione. Al MIUR è affidato il compito (da svolgere insieme alla Presidenza del Consiglio e ad altri Ministeri) di valutare i progetti dei Comuni e di provvedere alla distribuzione delle risorse. Sono state anche approvate disposizioni per rendere più rapidi gli stanziamenti e gli interventi. Inoltre, si sono autorizzati lavori per l'efficientamento energetico, a impatto zero, per il MIUR e sulla base di un piano nazionale. Gli interventi sono destinati a scuole che adempiono alle condizioni di sicurezza strutturale e vengono realizzati in cooperazione con la Banca europea degli investimenti. In terzo luogo, fondi non utilizzati e le disponibilità provenienti da risparmi ottenuti in questi ambiti dovrebbero permettere di completare l'attuazione delle scuole innovative, stabilita dalla Legge n. 107/2015, e di garantire stanziamenti completi a progetti che avevano ricevuto solo finanziamenti parziali.

A favore degli studenti disabili sono consolidati nell'organico di diritto più di mille posti di sostegno che verranno attribuiti ogni anno in deroga. Tale misura dovrebbe garantire agli allievi e alle loro famiglie maggiore continuità e agli specializzati del TFA (Tirocinio Formativo Attivo) di sostegno di entrare in ruolo.

Al fine di rafforzare la qualificazione degli insegnanti su inclusione e contrasto al bullismo e al cyberbullismo, sono stati accresciuti gli stanziamenti di 12 milioni di euro per il 2020 e di 1 milione di euro per il 2021 e per il 2022. Inoltre saranno prorogati i comandi dei docenti e dei dirigenti che operano nelle organizzazioni che si occupano del contrasto alle tossicodipendenze. In terzo luogo, il Consiglio Nazionale dei Giovani ha ottenuto un finanziamento di 200mila euro all'anno per il periodo 2020-22 in vista del potenziamento della partecipazione dei giovani alla promozione economica, culturale e sociale dell'Italia.

Sono stati approvati anche nuovi stanziamenti per le istituzioni AFAM. Il fondo per il funzionamento e per le attività didattiche viene incrementato di 10 milioni dal 2020 ed è previsto il finanziamento di 1 milione e mezzo a favore degli allievi che soffrono di disabilità o di disturbi specifici di apprendimento.

Quanto all'ambito dell'Istruzione e della Formazione, considerate congiuntamente, gli stanziamenti per i percorsi duali sono stati accresciuti di 46,7 milioni di euro, limitatamente, però, al 2020. Le fondazioni ITS (Istituti Tecnici Superiori) riceveranno nel 2020 15 milioni di euro per promuovere l'infrastrutturazione di sedi e di laboratori coerenti con i processi di innovazione tecnologica 4.0; inoltre, anche gli ITS potranno essere qualificati come soggetti erogatori delle attività di formazione e hanno ottenuto una proroga per l'adeguamento della loro disciplina organizzativa. Nella Legge di Bilancio è anche prevista la creazione di un fondo di 20 milioni di euro per il 2020, di 200 milioni di euro nel 2021 e di 300 milioni di euro per il 2022, finalizzato al rafforzamento della ricerca realizzata dalle Università e dagli Enti di ricerca pubblici e privati e si è proceduto alla creazione dell'Agenzia Nazionale per la Ricerca (ANR) finalizzata a promuovere la ricerca, accrescendo la sinergia, la collaborazione e l'integrazione tra le Università e gli Enti di ricerca pubblici e privati, in vista della realizzazione di obiettivi strategici della ricerca, dell'innovazione e della politica economica del Governo.

2.4. L'atto di indirizzo politico-istituzionale del Ministro dell'Istruzione per il 2020

A conferma delle dichiarazioni programmatiche, il 18 novembre 2019, in un'intervista, l'On. Lorenzo Fioramonti dichiarava di essere pronto a dare le dimissioni se nella Legge di Bilancio 2020

non fossero stati previsti stanziamenti per 3 miliardi di euro da destinare all'Istruzione. Il 25 dicembre dello stesso anno egli ha mandato al Presidente del Consiglio, On. Giuseppe Conte, una lettera in cui confermava le proprie dimissioni, aggiungendo che a suo parere sarebbe stato conveniente riorganizzare l'IVA in modo da poter reperire le risorse che chiedeva per il proprio Ministero. Il Premier ha accettato le dimissioni, ha proceduto alla separazione del Ministero dell'Istruzione da quello dell'Università e della Ricerca e il 10 gennaio 2020 l'On. Lucia Azzolina ha prestato giuramento come Ministro dell'Istruzione ed è ufficialmente entrata in carica, mentre lo stesso giorno il Prof. Gaetano Manfredi è divenuto formalmente Ministro dell'Università e della Ricerca⁹. Sulle problematiche connesse a questi cambiamenti si ritornerà nelle osservazioni finali.

Venendo all'Atto di Indirizzo 2020, il documento si articola in due premesse, in 13 priorità politiche e in una conclusione operativa¹⁰. La prima premessa precisa le finalità del testo nel senso che esso definisce gli obiettivi del Ministero per il 2020 che serviranno per conseguire l'unica finalità che conta, quella cioè di ricollocare gli studenti al centro del sistema di Istruzione e di Formazione. Insieme all'Atto di Indirizzo è prevista la Direttiva Generale per gli interventi amministrativi e di gestione che sarà approvata quanto prima: la sua funzione è di raccordare le priorità politiche del Governo con la programmazione strategica e operativa, predisposta dall'Amministrazione Centrale. Va anche tenuto presente che accanto all'Atto di Indirizzo e alla Direttiva Generale è previsto il Piano della Performance per il periodo 2020-22.

La sezione più consistente e importante dell'Atto di Indirizzo è costituita dalle priorità politiche di cui il Ministero si serve per definire gli obiettivi strategici e per assegnare i fondi disponibili nella Legge di Bilancio. Come si è anticipato sopra, la prima consiste nel riportare lo studente al centro nel pieno rispetto dell'art. 34 della Costituzione e con la garanzia della disponibilità delle risorse necessarie per il pieno sviluppo della persona umana. In concreto si dovrà garantire a tutti gli studenti il pieno esercizio del diritto allo studio, rimuovendo ogni impedimento allo sviluppo della personalità di ciascuno. Passando sul piano della didattica quotidiana, se si vuole che gli allievi diventino attori del processo di insegnamento apprendimento, bisognerà che si proceda ad un ripensamento della metodologia tradizionale, basata sulla lezione frontale, adottando invece una impostazione meno trasmissiva e più coinvolgente che consenta la partecipazione diretta degli alunni. Sarà necessario anche valorizzare le capacità di ogni studente, attraverso la personalizzazione della didattica.

Una seconda priorità politica consiste nella inclusione nel senso che vanno integrati in ambito scolastico non solo i disabili ma anche gli studenti con alto potenziale. Il documento suggerisce le strategie possibili da mettere in atto da parte del Ministero: azione propulsiva per realizzare pienamente le indicazioni contenute nel D. Lgs. n. 66/2017; impegno per la crescita del personale specializzato e per l'elevazione del relativo livello di competenza; determinazione di percorsi formativi di specializzazione chiari e definiti in tema di inclusione.

Un altro ambito di interventi è costituito dal contrasto alla dispersione scolastica. È vero che in questo campo sono stati fatti dei progressi in anni recenti, ma il problema rimane ed è grave. Pertanto sarà necessario proseguire negli interventi sul piano amministrativo e didattico per diminuire e, possibilmente, eliminare le cause che producono dispersione. In aggiunta bisognerà prevedere

⁹ Cfr. Fioramonti: 3 miliardi per l'Istruzione o confermo le mie dimissioni, in «Orizzonti Scuola», (18 novembre 2019), <https://www.orizzontescuola.it/fioramonti-3-miliardi-per-istruzione-o-confermo-le-mie-dimissioni/> (08.01.2020); REDAZIONE ONLINE, Il ministro dell'Istruzione Fioramonti ha dato le dimissioni, si fa avanti Morra, in «Corriere della Sera», (25 dicembre 2019), https://www.corriere.it/politica/19_dicembre_25/ministro-dell-istruzione-fioramonti-ha-le-dimissioni-c56a8bf0-2759-11ea-9ff0-3ab33a63c044.shtml (08.01.2020); MONTRELLA S., Chi è Lucia Azzolina, il nuovo Ministro della Scuola, in «AGI», (28 dicembre 2019), https://www.agi.it/politica/lucia_azzolina_ministro_scuola-6804646/news/2019-12-28/ (09.01.2020); Gaetano Manfredi, Ministro dell'Università e della Ricerca: chi è il Rettore della Federico II, in «Il Mattino», https://www.ilmattino.it/napoli/politica/manfredi_ministro_istruzione_ricerca_chi_e-4950780.html (09.02.2020).

¹⁰ Cfr. IL MINISTRO DELL'ISTRUZIONE, Atto di indirizzo politico-istituzionale per l'anno 2020, Roma, 07.02.2020.

finanziamenti consistenti mirati alla creazione di ambienti di apprendimento più adeguati, al rinnovamento dell'insegnamento delle discipline per renderlo più consono con gli stili di apprendimento dei giovani e al potenziamento delle conoscenze di base. Una strategia molto rilevante in questa prospettiva va identificata con l'impegno a rendere le scuole più attraenti.

Una meta su cui puntare consiste nel rafforzamento dell'alleanza educativa tra scuola, famiglia, ambiente delle comunità locali e attività integrative quali le opere sociali e di assistenza. Centrale in questa strategia è il patto scuola famiglia perché esse sono le principali agenzie educative a cui spetta il ruolo di formare cittadini liberi e competenti, naturalmente ciascuna secondo le proprie caratteristiche distintive; al riguardo viene anche sottolineato che la scuola da sola non può svolgere efficacemente la sua funzione, ma ha bisogno di essere supportata dall'alleanza con la famiglia il che non significa unicamente aiuti materiali ed economici, ma anche condivisione sul piano valoriale in vista della centralità dello sviluppo della personalità degli studenti. Da ultimo, il Ministero si impegna ad avviare il processo di riforma degli organi collegiali.

Una priorità politica molto significativa è rappresentata dalla valorizzazione e dallo sviluppo professionale del personale scolastico. Anzitutto, si intende intervenire mediante la promozione di tutto il personale sia in entrata che per l'intera attività professionale; in particolare, bisognerà procedere alla valorizzazione del personale ATA, agendo sia sui profili formativi che negli ambiti di competenza. La formazione iniziale e il reclutamento dei docenti vanno resi sicuri e ben delineati mediante procedure di abilitazione e concorsuali stabili. Inoltre, la loro preparazione deve diventare realmente obbligatoria, permanente e strutturale, come vuole la Legge n. 107/2015, per cui bisognerà che i contratti collettivi fissino il monte ore annuale obbligatorio, garantiscano la qualità della formazione attraverso opportuni monitoraggi e prevedano un sistema informatico tale da includere la storia formativa di ciascun insegnante. A sua volta, il Ministero è chiamato a ripensare l'impostazione attuale della valutazione e della formazione in servizio sulla base delle esperienze effettuate nei territori. Nel rapporto tra Amministrazione Centrale e dirigenti sarà necessario rivedere il modello finora seguito, modello in cui l'Amministrazione dovrà assumere un atteggiamento di collaborazione, rendendo disponibili non solo il proprio personale, ma anche gli opportuni mezzi telematici di aggiornamento e di consultazione.

La scuola va sempre più vista come fortemente integrata nel territorio e deve prendere in considerazione la formazione degli studenti non solo all'interno dell'istituto, ma anche al di fuori. Di conseguenza, bisognerà pensare a nuove forme di interazione con il contesto mediante la realizzazione di reti di scopo a cui partecipino una pluralità di attori e attraverso il potenziamento dei servizi integrati da offrire sul territorio. È importante anche mettere in contatto gli allievi con il modello delle professioni presenti localmente; da questo punto di vista è necessario potenziare i percorsi degli ITS per il rilancio del mondo del lavoro sul territorio. Si dovrà anche assicurare la sicurezza e la funzionalità dell'edilizia scolastica, utilizzando tutte le forme di finanziamento disponibili.

Altra priorità politica importante consiste nello sviluppo della identità culturale, dello sport e dell'educazione civica. Le scuole devono essere in prima linea nell'educare alla consapevolezza della identità culturale degli studenti. Il Ministero promuove e sostiene tutte le iniziative focalizzate su problematiche come il contrasto alle mafie e al cyberbullismo, l'integrazione sociale, la cura del territorio e la protezione del patrimonio culturale. L'Amministrazione Centrale è impegnata anche nella pianificazione dell'educazione motoria e sportiva come strumento privilegiato di formazione dei giovani a stili di vita corretti e salutari e al rispetto delle norme sociali. Un altro ambito in cui il Ministero opererà in maniera determinata è quello dell'attuazione della Legge n. 92/2019 sull'introduzione dell'insegnamento dell'educazione civica nelle scuole di ogni ordine e grado, incominciando dalla preparazione delle linee guida.

Il passaggio al digitale è già in corso nel nostro sistema di Istruzione e di Formazione e riguarda il potenziamento della didattica, la semplificazione amministrativa e la de-burocratizzazione

dell'organizzazione interna; certamente, tale processo va accelerato. Una prima applicazione di tale transizione consiste nella realizzazione di ambienti di apprendimento efficaci e nella promozione della formazione al digitale destinata al personale e agli allievi. Il processo di semplificazione, dematerializzazione, ridefinizione e miglioramento dell'attività amministrativa può trovare nel passaggio al digitale una opportunità preziosa per la sua attuazione. Un altro impegno significativo riguarda la razionalizzazione delle numerose piattaforme di rilevazione in modo da evitare duplicazioni di adempimenti. Siccome sulla complicazione dell'attività amministrativa incide in maniera significativa la qualità insoddisfacente degli ordinamenti, un compito altrettanto importante del Ministero dovrà consistere nella razionalizzazione del quadro normativo di riferimento.

L'Amministrazione Centrale è chiamata alla realizzazione tempestiva ed efficiente delle politiche di coesione, dei programmi comunitari e della internazionalizzazione. Le priorità riguardo alle politiche comunitarie saranno focalizzate sulla riqualificazione dell'edilizia scolastica, sul miglioramento della strumentazione tecnologica delle scuole, sulla preparazione del personale, sulla promozione delle competenze degli allievi e sulla lotta alla dispersione scolastica. L'internazionalizzazione delle istituzioni scolastiche è un ambito in cui è urgente intervenire per cercare di superare il nostro proverbiale provincialismo.

La sostenibilità ecologica, sociale ed economica trova nel sistema di Istruzione e di Formazione un luogo privilegiato di interventi. In particolare, il Ministero è chiamato a: supportare i percorsi formativi finalizzati alla promozione mediante il ricorso ad approcci pluridisciplinari, della acquisizione di una consapevolezza adeguata delle problematiche della sostenibilità, della tutela dell'ambiente e dello sviluppo del benessere umano; coordinare progetti educativi rivolti a sensibilizzare gli allievi sulle tematiche appena menzionate; sollecitare la stipulazione di protocolli di intesa tra le scuole e gli Enti locali o altri soggetti del territorio sull'educazione ambientale.

Una priorità politica molto pratica è quella che consiste nella restituzione efficace dei dati e nell'efficienza dei pagamenti. Nel rispetto delle disposizioni sul tema della protezione dei dati personali il Ministero si impegna a: mettere a disposizione le sue basi di dati; pubblicare in tempi utili i rapporti di interesse generale; utilizzare procedure semplici, veloci ed efficaci, iniziando dalla corresponsione degli stipendi.

Tra gli interventi dell'Atto di Indirizzo è prevista la prevenzione della corruzione, la trasparenza e la vigilanza. In questo caso, il Ministero opererà per la diffusione di buone prassi, ispirate a criteri di legalità, di efficienza e trasparenza.

L'ultima priorità, altrettanto rilevante come le altre, riguarda il sistema di valutazione. Anche in questo caso, l'Amministrazione Centrale è pronta a una revisione delle attuali procedure per semplificarle e armonizzarle e per aiutare le scuole a migliorare la propria offerta educativa.

Il documento si chiude illustrando la relazione tra l'Atto di Indirizzo e la successiva attività di programmazione. Gli obiettivi generali che i responsabili dei centri in cui si articola l'Amministrazione Centrale saranno definiti sulla base delle indicazioni contenute nell'Atto di Indirizzo e nella Direttiva Generale per l'azione amministrativa e il monitoraggio della loro realizzazione sarà effettuato dall'Organismo Indipendente di Valutazione.

3. Osservazioni conclusive

Sul lato positivo non si può non riconoscere la validità della dichiarazione del Governo che colloca l'Istruzione e la Formazione tra le sue priorità. Inoltre, tutte le priorità politiche indicate nell'Atto di Indirizzo sono condivisibili, soprattutto quella sulla centralità della persona dello studente. Tuttavia, essa è stata recuperata solo alla fine del processo di elaborazione delle finalità da raggiungere. Inoltre, i precedenti documenti appaiono tutti abbastanza frammentari nel senso che

contengono ognuno parte degli obiettivi presenti nell'Atto di Indirizzo che solo si contraddistingue per un elenco sistematico e articolato di proposte. Inoltre, si può anche affermare che le problematiche sollevate dal BES hanno trovato una risposta nelle priorità politica, ma solo in linea di principio; altra cosa sarà la loro effettività pratica che si potrà giudicare solo a posteriori.

In negativo stupisce il divario molto rilevante che si riscontra tra il testo appena citato delle priorità, ricco di validi orientamenti operativi e ben argomentato, e la modestia delle indicazioni e soprattutto delle cifre contenute nella Legge di Bilancio. Parafrasando le parole del precedente Ministro sembra che "si vogliano fare le nozze con i fichi secchi". Si capiscono allora le dimissioni dell'On. Fioramonti che non è riuscito ad ottenere nulla prima minacciando e poi attuando il proposito di lasciare l'incarico. La dinamica di questo episodio fa capire che dietro l'esaltazione del sistema di Istruzione e di Formazione come motore dello sviluppo del Paese non si trova un sostegno adeguato né tra i politici né nell'opinione pubblica. Quanto poi allo spacchettamento del Ministero, esso è stato realizzato anche nel passato, ma non si può dire con grande successo; un problema serio va individuato nella lunghezza delle operazioni per realizzare la separazione, operazioni che potrebbero bloccare a lungo il funzionamento del Ministero dell'Università e della Ricerca.

I documenti programmatici che sono stati esaminati sopra sembra vogliano condividere sostanzialmente un modello di scuola che si basa sulla rispondenza a parametri di razionalità strumentale e sulla preoccupazione di garantire l'efficienza dei mezzi rispetto ai fini. In pratica si tratta di una impostazione funzionalista o utilitarista di natura neo-liberale, correlata strettamente con le logiche economiche e le esigenze del sistema produttivo, che vede nel capitale umano la risorsa più importante per vincere la competizione nel mondo globalizzato e che ritiene come funzione principale dell'Istruzione e della Formazione nell'attuale società della conoscenza la preparazione dell'uomo flessibile e del lavoratore competente. A nostro parere sarebbe stato necessario confermare e potenziare il principio della centralità della persona, in tutte le sue dimensioni, compresa quella spirituale: è vero che l'Atto di Indirizzo ha assunto questa prospettiva, ma come è stato osservato sopra, essa è stata recuperata solo alla fine del processo di elaborazione delle finalità da raggiungere e la dimensione spirituale non pare essere stata ripresa in pienezza.

Altri aspetti problematici riguardano le assenze di alcune tematiche. Anzitutto, manca il riferimento alla libertà di educazione che, in quanto libertà di scelta della scuola da frequentare, si fonda 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. Siccome questo diritto non trova ancora in Italia un'attuazione adeguata soprattutto sul piano della parità economica, ci si sarebbe aspettato che la sua realizzazione sarebbe stata inserita tra le finalità generali dell'azione di Governo.

Un'altra assenza riguarda l' Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Al contrario, il sistema di IeFP, i cui percorsi costituiscono un notevole fattore protettivo per gli allievi a disagio nella scuola, dovrebbe trovare urgentemente un adeguato raccordo tra i provvedimenti nazionali e quelli regionali, se si vogliono superare le forti disomogeneità e le frantumazioni del sistema formativo, ancora presenti in varie Regioni: ed era su questo che ci si attendeva un impegno forte da parte del Governo.

Stupisce anche che nelle varie dichiarazioni programmatiche non vi sia alcun riferimento all'autonomia. Ci si sarebbe aspettato una riaffermazione della sua importanza e anche indicazioni per una realizzazione efficace. Eppure si tratta di una strategia che è considerata essenziale per il rilancio dei sistemi di Istruzione e di Formazione e la Legge n. 107/2015, pur avendo realizzato dei progressi in questo campo, tuttavia, ha riguardato prevalentemente il piano dei principi. Se poi ci si limita a considerare solo l'Atto di Indirizzo, si potrebbe anche pensare a un ritorno alla centralizzazione del passato.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha proposto l'allungamento dell'obbligo scolastico¹¹. Nessun problema se si tratta dell'obbligo dell'istruzione che comprende anche la IeFP, mentre se è questione di obbligo scolastico, allora sarebbe una sciagura perché porterebbe alla scomparsa della IeFP. Inoltre, se lo scopo è di combattere la dispersione scolastica, basterebbe attuare su tutto il territorio nazionale l'IeFP nel modello del sistema duale. Quanto al segmento 3-6 anni, non bisogna dimenticare che la scuola dell'infanzia è già frequentata dal 95,0% della coorte di età corrispondente. Inoltre, prima di procedere alla riforma sarebbe necessario risolvere i punti critici quali gli stanziamenti economici e il ruolo delle paritarie e comunque andrebbero evitate scelte dall'alto e si dovrebbe fare attenzione alla totalità dei problemi e assicurare la partecipazione degli operatori sul campo.

Pienamente condivisibili sono la lotta al precariato e l'impegno per la definizione di un nuovo percorso per la formazione iniziale degli insegnanti. Rimane la preoccupazione che l'eventuale intenzione di ridurre la durata possa portare a un abbassamento del livello di qualità della preparazione degli insegnanti.

Un'ultima considerazione riguarda l'eccessiva moltiplicazione dei documenti preparatori dell'azione del Ministero. Se ne contano almeno tre, l'Atto di Indirizzo politico-istituzionale, la Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione e il Piano della performance per il triennio 2020-22 a cui si devono aggiungere i documenti dei dipartimenti del Ministero. Siamo già quasi a marzo ed è stato approvato solo l'Atto di Indirizzo: c'è pericolo che per completare i testi si arrivi ad estate inoltrata con ben poco tempo rimasto per poter attuare le relative proposte.

4. Le principali linee editoriali

Come di consuetudine, il Comitato di Rassegna CNOS, radunatosi nel mese di dicembre 2019, ha individuato alcuni filoni che saranno trattati nell'anno 2020, dopo aver analizzato il contesto nel quale gli Operatori degli Enti di Formazione Professionale sono chiamati ad operare.

Nel presente Editoriale si riportano i principali orientamenti.

*Un primo filone è legato alla descrizione della **presenza della Congregazione Salesiana** nel mondo dell'Istruzione Tecnica e Professionale inquadrata nelle politiche dei Paesi considerati.*

Nel corrente anno particolare attenzione sarà dedicata alla presenza salesiana in India e in Centro America.

*Un secondo filone è legato all'analisi e alla riflessione critica delle **riforme inquadrate nel più ampio quadro europeo**. Saranno oggetto di attenzione, tra le altre, l'attenzione alle politiche europee recenti, alla messa a regime dell'Istruzione Professionale in "raccordo" con l'Istruzione e Formazione Professionale, alle Politiche Attive del Lavoro.*

Rassegna CNOS ospiterà vari contributi con taglio interdisciplinare con l'intento di aiutare il lettore a comprendere il senso del nostro "guardare oltre il 2020" sia con l'occhio europeo che italiano.

*Uno sguardo particolare sarà dedicato, nell'anno 2020, alla presentazione delle **Offerte Formative e di Politica Attiva delle Regioni** in rapporto ai vincoli posti a livello nazionale dalle "norme generali sull'istruzione". Si tratta di un cammino progressivo che accompagnerà il lettore in questi anni dal momento che in questo arco di tempo le Regioni rinnoveranno i Governi regionali. Le riflessioni e le proposte si riveleranno utili per quanti, a vario titolo, operano nei vari contesti per*

¹¹ Cfr. LENZI E., «Prima inseriamo ciò che esiste già», in «Avvenire», (20 febbraio 2020), p. 7; «Vanno evitate scelte dall'alto», in «Avvenire», (20 febbraio 2020), p. 7

monitorare questo processo e offrire stimoli ai nuovi Governi regionali per dare impulso ad iniziative che armonizzino il livello territoriale con quello nazionale.

*Una attenzione particolare sarà dedicata anche agli **aspetti metodologici, didattici e organizzativi** in rapporto ai nuovi lavori e alle nuove professioni.*

Con taglio interdisciplinare Rassegna CNOS ospiterà vari contributi legati alle sperimentazioni e alle ricerche – azioni che la Federazione CNOS-FAP ha messo in campo allo scopo di offrire stimoli e contributi all'innovazione dell'offerta formativa.

*Anche l'allegato – **Una rivista nella Rivista Rassegna CNOS** - sarà ripensato per potenziare il raggiungimento di questo particolare obiettivo.*

*Rassegna CNOS continuerà, infine, nell'anno 2020, a dare **voce ai protagonisti** del (sotto)sistema di IeFP. La rubrica, dopo aver dato voce agli allievi, ai formatori, agli imprenditori, alle Organizzazioni Sindacali, agli Enti di Formazione Professionale darà spazio, nel corrente anno, ai soggetti che ricoprono ruoli dirigenziali nelle Regioni.*