

Una descrizione autorevole della difficile situazione che l'Italia sta attraversando in questo periodo è contenuta nel Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica (31 dicembre 2011): "Non mi nascondo, certo, che nell'animo di molti, la fiducia che ho sentito riaffiorare e crescere nel ricordo della nostra storia rischia di essere oscurata, in questo momento, da interrogativi angosciosi e da dubbi che possono tradursi in scoraggiamento e indurre al pessimismo. La radice di questi stati d'animo, anche aspramente polemici, è naturalmente nella crisi finanziaria ed economica in cui l'Italia si dibatte.

Ora, è un fatto che l'emergenza resta grave: è faticoso riguadagnare credibilità, dopo aver perduto pesantemente terreno; i nostri Buoni del Tesoro, nonostante i segnali incoraggianti degli ultimi giorni, restano sotto attacco nei mercati finanziari; il debito pubblico che abbiamo accumulato nei decenni pesa come un macigno e ci costa tassi di interesse pericolosamente alti. Lo sforzo di risanamento del bilancio, culminato nell'ultimo, così impegnativo decreto approvato giorni fa dal Parlamento, deve perciò essere portato avanti con rigore. Nessuna illusione possiamo farci a questo riguardo.

Ma siamo convinti che i frutti non mancheranno. I sacrifici non risulteranno inutili. Specie se l'economia riprenderà a crescere: il che dipende da adeguate scelte politiche e imprenditoriali, come da comportamenti diffusi, improntati a laboriosità e dinamismo, capaci di produrre coesione sociale e nazionale".

Una situazione difficilissima, dunque, oggi affidata al Governo Monti, il 62° della Repubblica italiana e il secondo della XVI legislatura, che si è insediato il 16 novembre 2011 dopo quello presieduto da Berlusconi, in carica dall'8 maggio 2008.

Il Presidente del Consiglio, durante il primo discorso al Senato, ha definito il suo un "governo di impegno nazionale". Il nuovo esecutivo, infatti, è nato dalla convergenza tra le principali forze politiche sulla necessità di affidare a un nuovo governo formato da tecnici e non da politici il compito di definire e attuare un programma di emergenza nello spirito di coesione nazionale auspicato dal Presidente Napolitano, per far uscire l'Italia dalla gravissima crisi finanziaria che l'a-

¹ L'editoriale è opera congiunta dei condirettori della Rivista Mario Tonini (Presidente CNOS-FAP) e Guglielmo Malizia (Professore emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana).

veva colpita. *L'amplissima fiducia accordata indica come il quadro politico sia diventato molto diverso da quello precedente, che si reggeva su una maggioranza parlamentare divenuta, nel tempo, sempre più divisa.*

Il Governo in carica, in un documento diffuso a metà febbraio 2012 dal titolo "Governo Monti: attività dei primi 100 giorni", riassume le principali iniziative assunte in questo breve arco di tempo; un elenco di provvedimenti connotati da titoli molto impegnativi quali "Salva Italia", "Cresci Italia", "Semplifica Italia", ecc., che descrivono le misure adottate per uscire dalla gravissima crisi.

Se le tematiche economiche hanno occupato il maggiore spazio nelle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente Monti, non è sfuggito l'accento che egli ha posto sulla priorità da accordare al problema dei giovani, la cui soluzione, ha affermato, costituisce la finalità di tutta l'azione di governo: "Ciò che restringe le opportunità per i giovani è negativo per il Paese".

Non sono mancati neanche passaggi precisi sull'istruzione e l'università:

"L'Italia, ha affermato, deve investire sui suoi talenti, esserne orgogliosa e non trasformarsi in un'entità di cui i suoi talenti non sempre siano orgogliosi". "Per questo la mobilità è la nostra migliore alleata, mobilità sociale ma anche geografica, non solo all'interno del nostro Paese ma anche e soprattutto nel più ampio orizzonte del mercato del lavoro europeo e globale". Passando dagli enunciati generali alle linee di azione, ha affermato: "Un ritorno credibile a più alti tassi di crescita deve basarsi su misure volte a innalzare il capitale umano e fisico e la produttività dei fattori. La valorizzazione del capitale umano deve essere un aspetto centrale: sarà necessario mirare all'accrescimento dei livelli d'istruzione della forza lavoro, che sono ancora oggi nettamente inferiori alla media europea, anche tra i più giovani". Per dare attuazione a queste linee operative indica alcune scelte precise: "Interventi mirati sulle scuole e sulle aree in ritardo, identificando i fabbisogni, anche mediante i test elaborati dall'Invalsi, e la revisione del sistema di selezione, allocazione e valorizzazione degli insegnanti. Nell'università, varati i decreti attuativi della legge di riforma approvata lo scorso anno, è ora necessario dare rapida e rigorosa attuazione ai meccanismi d'incentivazione basati sulla valutazione, previsti dalla riforma".

Il Presidente del Consiglio propone, dunque, una maggiore istruzione delle persone, proponendo interventi sui fabbisogni formativi e sui percorsi professionali dei docenti. Per l'università invece, la ricetta sembra passare per un'incentivazione delle università meritevoli.

A guidare i dicasteri che interessano l'istruzione, la formazione e il lavoro sono stati scelti Francesco Profumo (MIUR) e Elsa Fornero (MLPS).

Tenendo conto di questo particolare contesto, Rassegna CNOS, nel presente editoriale, illustrerà, innanzitutto, la strategia messa in campo dal MIUR, abbozzandone anche una prima valutazione.

Successivamente passerà a richiamare i punti ormai acquisiti dell'ordinamento del (sotto)sistema di IeFP e le nuove azioni programmate dal Governo per il breve periodo.

L'Editoriale si concluderà con un cenno alle principali tematiche che la Rivista intende affrontare nell'anno 2012.

1. Linee programmatiche del MIUR secondo l'Audizione del Ministro Profumo

Nell'audizione del 10 gennaio 2012 presso la VII Commissione Cultura, Scienza e Istruzione della Camera dei Deputati il Ministro Profumo ha presentato il Documento Programmatico che contiene le linee di azione del Dicastero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)².

Esso consta di una premessa e di tre parti. Il preambolo richiama sinteticamente le particolarità proprie del MIUR sul piano organizzativo. Si inizia con la complessità istituzionale che deriva dalla vastità delle reti di relazioni che esso intrattiene a livello centrale con una gamma molto ampia di enti e sul piano territoriale con tutte le istanze di governo e con le autonomie locali. Segue l'imponenza dell'organizzazione ministeriale che si estende dal centro alla periferia e comprende 3 dipartimenti, 12 direzioni generali centrali e 18 direzioni generali regionali e che, quanto al personale, risulta gravemente sotto organico e con un elevato tasso di età anagrafica. Una terza caratteristica è costituita dalla esiguità di fondi in settori di rilievo, ma su questa specificità bisogna intendersi: il bilancio è di 53 miliardi di euro di cui 42 sono assorbiti dalla spesa per stipendi del personale e solo poco più di 2 sono destinati ad investimenti. Un'ultima particolarità consiste nel carattere strategico delle prestazioni e dei servizi resi in quanto istruzione, formazione universitaria e ricerca che debbono essere considerati importanti indicatori dello sviluppo sociale e del livello di competitività dell'Italia, mentre nessun riferimento viene fatto al servizio per la crescita personale dei cittadini. Ma su questo limite del documento ritorneremo in sede di valutazione delle linee programmatiche.

Diversamente dall'ordine con cui sono disposti gli ambiti delle attività nella denominazione del Ministero, l'articolazione tripartita del documento non inizia con l'istruzione, ma con la ricerca, e secondo noi correttamente perché troppo spesso quest'ultima viene considerata come una appendice marginale del MIUR, che si può anche ignorare, e non come una sua dimensione essenziale. In questo

² MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Linee di azione. Sintesi*, Roma, 10 gennaio 2012.

caso l'obiettivo a breve termine riguarda l'accesso ai finanziamenti europei perché il nostro Paese rivela una scarsa capacità di utilizzare i fondi messi a sua disposizione. Pertanto è necessario ed urgente che il MIUR ponga in essere interventi efficaci per il recupero dei finanziamenti dell'UE, stimolando e sostenendo l'impegno dei ricercatori e delle imprese in vista dell'accesso ad essi e promuovendo l'integrazione con capitali privati. Oltre che in relazione alla Commissione Europea, il MIUR intende operare per favorire la conclusione e la realizzazione di progetti e programmi di cooperazione con Paesi terzi di grande rilevanza sul piano scientifico, tecnologico e dell'innovazione.

Per quanto riguarda il medio e il lungo termine, il Ministero punta a promuovere un complesso integrato di interventi, una strategia generale di sviluppo fondata sull'uso più efficace delle risorse europee, valorizzando le potenzialità tecnologiche delle imprese, delle università e degli enti di ricerca, assicurando le condizioni di crescita per le aziende giovani che dimostrano capacità innovative, operando per aumentare la recettività dei territori, creando infrastrutture adeguate e sostenendo la domanda di prodotti e di servizi innovativi e la creazione di mercati adatti alle necessità in cambiamento. Tutta questa attività di natura prospettica trova un punto focale nell'impegno per la realizzazione del progetto delle "città intelligenti" ("smart cities"). Questo mira a risolvere nodi particolarmente importanti sul piano sociale come la diminuzione delle emissioni mediante le tecnologie pulite, la creazione di infrastrutture soddisfacenti per la mobilità, l'attuazione di modelli urbani più vivibili, l'organizzazione di una sanità più efficace e l'impostazione di un welfare equo e tecnologico per una società che invecchia e più in generale per i settori della popolazione maggiormente in difficoltà. Per realizzare tali finalità il progetto fa leva principalmente sulla crescita delle capacità tecnologiche, della competitività e del potenziale di crescita delle imprese italiane.

La seconda parte delle linee programmatiche è dedicata all'università: in questo caso, e giustamente, la finalità principale non è quella di avviare nuove riforme quanto invece di consolidare e completare il processo innovativo, già iniziato con l'ultima legge di riforma, la n. 240/2010. A questo scopo è previsto un insieme coordinato di obiettivi e di interventi. Il primo è quello di procedere al ringiovanimento del personale e al ripensamento delle modalità di reclutamento in modo da rendere più flessibile e competitivo il sistema. In secondo luogo viene prevista la riforma dei dottorati di ricerca allo scopo di preparare ricercatori in grado di agire in un dialogo fecondo con l'università, ma anche con il sistema delle imprese, in un'ottica di internazionalizzazione dei percorsi di terzo livello. Vanno poi potenziati la valutazione e l'accreditamento degli atenei e dei corsi: la prima deve consistere in un monitoraggio continuo delle politiche avviate e il secondo garantire agli allievi e alle famiglie la qualità degli studi se-

guiti. Un altro obiettivo è costituito dalla realizzazione del diritto allo studio e di un sistema integrato di politiche a sostegno degli studenti con lo scopo di assicurare interventi rispondenti ad esigenze di equità e di merito e allo sviluppo della società della conoscenza. In questo ambito è previsto un complesso articolato di misure: un portale nazionale di informazione per l'iscrizione all'università; la elaborazione in via sperimentale di strumenti di valutazione per l'ingresso a tutti i corsi di laurea; l'offerta di test di entrata per l'iscrizione alle facoltà per le quali è previsto il numero chiuso; una interrelazione efficace tra il sistema di valutazione e di accreditamento e strategie specifiche del diritto allo studio; la creazione della Fondazione per il merito il cui ruolo consiste nel far confluire risorse pubbliche e private su interventi per borse di studio e per prestiti d'onore; la costruzione e la ristrutturazione di edifici destinati ad ospitare studenti. L'ultimo obiettivo riguarda la revisione del sistema di finanziamento delle università e l'impegno è quello di informarle per tempo sui parametri di attribuzione delle risorse, sulla consistenza dei finanziamenti e sulle dimensioni dei propri fondi in modo che esse siano poste in grado di progettare le varie iniziative su più anni.

Nella terza parte che è focalizzata sull'istruzione il discorso si presenta alquanto articolato e si distingue tra le opzioni di fondo, le priorità strategiche e gli interventi da porre in essere. Riguardo alle prime viene anzitutto confermato l'orientamento adottato per le università che, cioè, non sono necessarie altre riforme. Le direzioni dell'attività governativa sono altre: si tratta di valorizzare, in fase di attuazione delle innovazioni già introdotte, l'autonomia responsabile delle scuole e di semplificare la complessità del sistema; un altro ambito di intervento è quello della lotta alle disparità che affliggono l'istruzione del nostro Paese in modo che questa diventi di nuovo un ascensore sociale; tenuto conto delle carenze che emergono rispetto agli obiettivi dell'UE per il 2020 e che l'indagine Pisa ha fotografato per i quindicenni – ma i dati dell'Invalsi ne rivelano la presenza già nella scuola primaria – un'altra opzione di fondo consiste nella elevazione della qualità del nostro sistema educativo.

Entro questo quadro, le linee programmatiche del MIUR si focalizzano su cinque priorità strategiche. Le richiamiamo così come sono enumerate nel documento: "a) Rafforzare le competenze di base dei giovani; b) Valorizzare la professionalità dei docenti; c) Valorizzare l'apprendimento in una pluralità di contesti; d) Far dialogare i sistemi di istruzione, formazione e lavoro per il rilancio della cultura tecnica e scientifica e il sostegno all'occupazione; e) Promuovere e sostenere l'innovazione digitale nella scuola"³.

³ *Ibidem*, p. 3.

Se le priorità strategiche sono indicate in un numero contenuto, le azioni di intervento vengono presentate in un elenco alquanto articolato. Si incomincia con quelle che riguardano il governo del sistema educativo e la prima è il rilancio e lo sviluppo dell'autonomia che comprende la determinazione dell'organico funzionale, il miglioramento del reclutamento, la regolazione della mobilità e la revisione del regolamento di contabilità delle scuole. La seconda azione prioritaria consiste nella realizzazione di una nuova modalità di governance e si punta in particolare sugli strumenti delle conferenze territoriali per l'autonomia e delle reti, sull'introduzione dei nuovi organi collegiali di istituto e territoriali, sul varo della legge quadro sul diritto allo studio, sul potenziamento dell'integrazione e sul rafforzamento dell'orientamento e del sostegno.

Un gruppo di azioni si concentra sul processo di insegnamento/apprendimento. Per quanto riguarda le indicazioni nazionali e i curricula, gli interventi prioritari includono la valorizzazione degli elementi portanti della tradizione della scuola italiana con adeguamento alle esigenze educative delle nuove generazioni, la continuità educativa dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria e alla formazione professionale, le nuove tecnologie didattiche per i cosiddetti "nativi digitali". A proposito di quest'ultimo aspetto si prevede un piano su 4 linee di azione: azione LIM (Lavagna Interattiva Multimediale) in classe; introduzione di nuovi ambienti di apprendimento nella vita ordinaria delle scuole; azione della editoria digitale scolastica con contenuti digitali immersivi e simulativi per lo studio individuale e della classe; coinvolgimento di un intero istituto per il cambiamento di alcune dimensioni tradizionali del fare scuola. Un'altra finalità strategica da perseguire consiste nel promuovere il merito e l'eccellenza mediante la costituzione della relativa Fondazione e l'offerta di borse di studio e prestiti d'onore ai neodiplomati della scuola secondaria superiore selezionati in base alla prova nazionale dell'Invalsi. Lo sviluppo del sistema nazionale di valutazione prevede la valorizzazione della valutazione come controllo della qualità del sistema e del suo miglioramento in un quadro di piena trasparenza, a supporto dell'innovazione delle scuole autonome e in conformità con le esperienze internazionali più valide. Il recupero delle zone scolastiche più compromesse richiederà azioni di potenziamento delle conoscenze e delle competenze, ai fini della riduzione dell'insuccesso formativo, della dispersione e dell'abbandono scolastico, anche attraverso l'apertura delle scuole per tutto l'arco della giornata e il supporto di personale esperto, attuati in collegamento con il Ministero della Coesione territoriale per l'immediato recupero della capacità di spesa delle regioni del Sud maggiormente in difficoltà. Gli interventi elencati rinviano a monte allo sviluppo della professionalità dei docenti che comporterà nuove modalità di formazione iniziale, il tutoraggio intra e inter-scolastico, azioni formative mirate e il miglioramento della carriera degli insegnanti. Altra condizione previa è costi-

tuita da iniziative di intervento nell'edilizia scolastica per la costruzione di nuovi edifici e la messa in sicurezza di quelli esistenti.

L'ultimo gruppo prende in considerazione i rapporti tra sottosistemi. L'integrazione tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro per il rilancio della cultura tecnica e scientifica e il sostegno all'occupazione abbraccia varie azioni prioritarie: la semplificazione dell'offerta formativa, il potenziamento dell'orientamento dei giovani al mondo del lavoro e delle professioni, la definizione di un sistema nazionale per l'apprendimento permanente, la costituzione di poli tecnico-professionali, il rafforzamento degli istituti tecnici superiori (ITS) con miglioramento dell'integrazione pubblico/privato, il potenziamento della cooperazione con gli Enti territoriali, il sostegno alla mobilità territoriale dei giovani attraverso stage, tirocini e altre esperienze di formazione/lavoro anche in altri Paesi. Inoltre, viene considerata la scuola paritaria nel sistema pubblico di istruzione e si prevede la semplificazione delle modalità di finanziamento.

Passando ora a delineare un primo bilancio delle linee programmatiche del MIUR, non si possono non apprezzare alcune scelte di fondo del Ministro. Anzitutto, non ci si propone una ennesima riforma degli ordinamenti, ma si preferisce portare a termine e consolidare quelle già avviate; inoltre, si rivaluta la prospettiva della ricerca che è citata al primo posto nell'articolazione tripartita del documento e non viene considerata come un'aggiunta trascurabile e la parola spesa tende ad essere sostituita con il termine più corretto e positivo di investimento; si è presa chiaramente coscienza della rilevanza della dimensione organizzativa del sistema educativo sul piano sia macro che micro per la sua incidenza favorevole o negativa sulla capacità dell'amministrazione a livello centrale o locale di creare le condizioni per il successo o meno del funzionamento ordinario delle strutture e soprattutto delle innovazioni introdotte.

Sul lato negativo, il documento del Ministero sembra condividere sostanzialmente un modello di scuola che si costruisce sulla rispondenza a criteri di razionalità strumentale, sulla preoccupazione di assicurare l'efficienza dei mezzi rispetto ai fini. Si tratta sostanzialmente 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 compito primario della scuola 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, puntando ad assicurare la presa in carica dello studente mediante un'azione di accompagnamento-orientamento che vada oltre i confini del tempo-scuola. Era quello che ci si aspettava di trovare nella premessa delle linee programmatiche

che invece, come si è osservato sopra, è stata dedicata al tema, pur importante, ma non così centrale, delle caratteristiche del Ministero dal punto di vista organizzativo.

Passando più in particolare alle singole parti, abbiamo già espresso un parere favorevole sulla rivalutazione della importanza della dimensione della ricerca che ottiene nelle linee programmatiche una considerazione di tutto rispetto. Va anche apprezzata la focalizzazione nel breve termine dell'impegno del MIUR sul recupero della capacità di accesso ai fondi europei e più in generale di competitività nel contesto internazionale. La scelta del sostegno nel medio e lungo periodo al progetto delle "smart cities" era probabilmente obbligata e, comunque, non si può negare la rilevanza dell'iniziativa. Stupisce, invece, che nessun riferimento venga fatto alla ricerca educativa, all'entità degli investimenti e soprattutto ai relativi orientamenti, tenendo conto che il Ministero si occupa del sistema educativo e che finora non pare si sia segnalato per un impegno particolare sul piano degli studi e delle investigazioni di natura pedagogica.

Delle linee programmatiche del MIUR sull'università abbiamo già valutato positivamente la scelta di fondo di rinunciare a imbarcarsi in nuove riforme e di mirare invece a portare a termine, rafforzare e migliorare il processo di cambiamento introdotto soprattutto con la recente legge n. 240/10. Anche le singole azioni strategiche che sono proposte appaiono in linea con la finalità generale e possono essere considerate valide; forse, però, si presentano un po' troppo puntuali e mancano di prospettiva. Infatti, rimane il problema delle risorse, non tanto della loro quantità, quanto soprattutto dello spirito con cui verranno usate: se con intendimenti solo individualistici ed efficientistici o in spirito di solidarietà e di equità (una parola che sembra mancare nella legge di riforma). Inoltre, le finalità di efficienza, trasparenza e merito sono rimesse in gran parte a norme future e la legge approvata non sempre fornisce indicazioni precise a riguardo. Indubbiamente, un problema comune a tutte le riforme riguarda l'entità del consenso reale che essa è riuscita (o riesce) a conquistarsi fra le parti interessate (e a livello di pubblica opinione). Infatti, il cambiamento potrebbe essere avvertito come un disturbo o un impedimento da cui liberarsi al più presto possibile. Di conseguenza, i mutamenti potrebbero essere e restare a livello corticale. Infatti, se la cultura formativa, sia come mentalità di fondo che come contenuti e prospettive, rimanesse la stessa del passato, tutte le proposte – anche le migliori – avanzate sulla carta, avrebbero ben poche possibilità di essere attuate; è questo un obiettivo su cui ci sarebbe aspettata qualche indicazione più precisa nel documento.

Riguardo alla parte sull'istruzione, certamente non si possono non condividere le priorità strategiche e gli interventi che sono previsti per attuarle; pen-

siamo di averli illustrati sufficientemente sopra e che la loro validità sia di per sé evidente e non richieda ulteriori argomentazioni. I punti deboli riguardano invece ambiti di azioni e misure che vengono ignorati o non sviluppati; sui tre più importanti ci soffermeremo qui di seguito.

Anzitutto, tra le priorità strategiche 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 riconoscimento soddisfacente soprattutto sul piano della parità economica, ci si sarebbe aspettato che la sua realizzazione sarebbe stata menzionata tra le finalità generali dell'azione di governo nell'istruzione che pure tra le sue opzioni fondamentali in questo campo afferma la necessità di valorizzare l'autonomia responsabile delle scuole. A nostro parere quest'ultima, come anche la sussidiarietà orizzontale, non può trovare il suo inveramento se nel Paese manca una effettiva libertà di educazione perché altrimenti si fa solo dello statalismo e si dimentica il primato della società civile che tra l'altro è alla base dell'autonomia. Perciò, appare veramente insufficiente che l'unica azione prioritaria di intervento prevista a riguardo delle scuole paritarie nel sistema pubblico di istruzione sia "la semplificazione delle modalità di finanziamento" (sic!).

Un altro punto debole riguarda la IeFP. A nostro parere non è sufficiente inserire tra le priorità strategiche quella di far dialogare i sistemi di istruzione, formazione e lavoro per il rilancio della cultura tecnica e scientifica e il sostegno all'occupazione; inoltre, l'intervento previsto in proposito, l'integrazione tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro per il rilancio della cultura tecnica e scientifica e il sostegno all'occupazione, potrebbe essere equivoco perché rievoca gli anni in cui la FP veniva considerata come una specie di laboratorio opzionale a servizio della scuola secondaria superiore. Oggi il sistema di IeFP deve 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 aspettava un impegno forte da parte del Ministro.

Infine, le linee programmatiche ignorano completamente il tema del federalismo fiscale. Eppure, esso è esigito dallo spirito e dalla volontà della Costituzione rinnovata, rispetto a cui la riforma non poteva essere ulteriormente rinviata dopo otto anni dai profondi mutamenti ideali e pratici introdotti nella Carta fondamentale. Del resto ciò era inderogabilmente richiesto a fronte di una situazione incancrenita nelle relazioni tra governo ed Enti locali a livello istituzionale e finanziario. Sicché si rendeva (e si rende) assolutamente urgente un nuovo regime, teso a stabilire un positivo collegamento tra responsabilità sulle

entrate e sulle spese; e a sottoporre alla valutazione diretta dei cittadini e al loro voto le deliberazioni in merito dell'autorità pubblica. Né bisogna dimenticare che tale impostazione è una meta verso la quale si stanno muovendo i governi dell'Europa. Auspichiamo, pertanto, che in una edizione aggiornata delle linee programmatiche possa trovare adeguata trattazione questa problematica, come le altre tre appena menzionate.

2. Il (sotto)sistema di IeFP: punti fermi e nuove azioni in cantiere

In analogia a quanto avvenuto per molti dei recenti progetti di riforma dei sistemi scolastici in Europa, anche il riordino italiano è stato mosso dalla convinzione che, per garantire un apprendimento e un'educazione di qualità, fosse necessario porre l'accento non solo su ciò che gli studenti sono in grado di conoscere ma su che cosa sanno fare con quello che conoscono di fronte a situazioni concrete per affrontare i problemi della vita e dell'inserimento occupazionale. L'approccio per "competenze" proposto dall'EQF (Quadro europeo dei titoli e delle qualificazioni per l'apprendimento permanente) è diventato così un principio di organizzazione del curriculum anche italiano.

Lo stato di applicazione dell'EQF al sistema educativo di Istruzione e Formazione italiano è descritto nel "Primo Rapporto italiano di Referenziazione delle qualificazioni al quadro europeo EQF" (Dicembre 2011), dove, a pagina 81 si registra, innanzitutto, "l'assenza di un esplicito e cogente Quadro Nazionale delle Qualificazioni nel nostro Paese" e ci si limita ad affermare che la rispondenza tra titoli rilasciati in Italia e livelli descritti dall'EQF è basata sulla "verifica del grado di rispondenza dell'impianto normativo e regolamentare di ogni qualificazione ai criteri e concetti chiave presenti dalla Raccomandazione EQF e nel documento della Commissione su Criteri e Procedure di Referenziazione".

Fatte queste precisazioni è utile richiamare i principali aspetti dell'ordinamento generale vigente con particolare attenzione al (sotto)sistema di IeFP ed abbozzare qualche elemento di valutazione.

2.1. L'offerta formativa del (sotto)sistema di IeFP

Ad oggi è possibile individuare un (sotto)sistema sufficientemente definito in alcuni aspetti essenziali.

Gli adolescenti che hanno terminato la scuola secondaria di primo grado possono assolvere al diritto-dovere di istruzione e formazione mediante l'iscrizione ad un percorso formativo di durata triennale finalizzato al conseguimento di una

qualifica professionale. La frequenza permette di assolvere anche all'obbligo di istruzione. I percorsi formativi triennali possono essere attivati, in via sussidiaria, anche dagli Istituti Professionali di Stato, se accreditati dalla Regione.

Va precisato da subito che la presenza "ordinaria" delle istituzioni formative (CFP) e quella "sussidiaria" degli Istituti Professionali di Stato non è diffusa in tutte le Regioni. Sono ancora molte le Regioni, purtroppo, che si avvalgono della sola offerta "sussidiaria" dell'Istituto Professionale di Stato per il rilascio della qualifica professionale.

I giovani che hanno conseguito una qualifica professionale, al termine di un percorso triennale, possono accedere – al momento solo in alcune Regioni – ad un quarto anno finalizzato al conseguimento di un diploma professionale.

Il diploma di tecnico professionale consente la prosecuzione nel quinto anno dell'IeFP (al momento in sperimentazione solo nella Regione Lombardia) oppure il passaggio all'Alta Formazione Professionale (Provincia Autonoma di Trento).

La normativa nazionale prevede, inoltre, che i giovani che hanno compiuto i 15 anni di età possono assolvere l'obbligo di istruzione anche tramite la stipula di un contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale (art. 3, comma 1 del D.L. 14 settembre 2011, n. 167). Restano ancora da definire le modalità che saranno date dal MIUR di concerto con il MLPS.

In sintesi, la normativa nazionale, inquadrata anche nelle principali strategie europee in materia di istruzione e formazione, ha definito:

- un elenco di aree professionali relative alle figure nazionali di riferimento dei percorsi di IeFP allo scopo di dare al mondo economico e delle professioni un referenziale omogeneo a livello nazionale;
- la messa a regime dei percorsi di durata triennale e quadriennale finalizzati al conseguimento dei titoli di qualifica e di diploma professionale;
- il Repertorio nazionale dell'offerta di IeFP per la sua spendibilità nazionale ed europea;
- una prima descrizione degli standard minimi formativi relativi alle competenze di base linguistiche, matematiche, scientifiche, tecnologiche, storico-sociali ed economiche da garantire al termine del terzo e quarto anno, tenendo conto del Profilo educativo, culturale e professionale (D. Lgs. 226/05) e dei saperi e delle competenze relativi agli assi culturali che caratterizzano l'obbligo di istruzione (D.M. n. 139/2007);
- una proposta di modelli degli attestati della qualifica e del diploma professionale;
- una modalità per l'attestazione intermedia delle competenze acquisite dagli studenti che interrompono i percorsi formativi;
- una prima offerta di Formazione Superiore attraverso gli Istituti Tecnici Superiori (ITS) in particolare.

Un Decreto Legge recentemente approvato (art. 52 del Decreto Legge n. 5/2012 del 9 febbraio 2012) preannuncia le ulteriori azioni che Stato e Regioni intendono mettere in campo. Attraverso specifiche Linee Guida si intenderà realizzare, a livello territoriale, un'offerta formativa coordinata tra i percorsi oggi erogati dagli Istituti Tecnici, dagli Istituti Professionali e da quelli del (sotto)sistema IeFP, potenziare la costituzione di poli tecnico-professionali, promuovere la formazione nell'istituto dell'apprendistato, razionalizzare l'offerta degli ITS riconducendola ad una offerta di un percorso per ogni area tecnologica.

Pur in presenza di questo quadro normativo nazionale in parte definito e, in parte, da completare, a livello regionale permangono ancora oggi sistemi regionali di IeFP fortemente disomogenei sono più aspetti.

La disomogeneità è, innanzitutto, geografica: l'offerta formativa erogata dalle istituzioni formative (CFP) nei vari territori regionali è presente solo in un gruppo di regioni.

È disomogenea anche, in secondo luogo, la tipologia dell'offerta formativa. Mentre sono garantiti i percorsi formativi triennali erogati dalle istituzioni formative e/o dagli Istituti Professionali di Stato, non ovunque sono presenti le proposte di un quarto anno o l'offerta formativa in apprendistato.

Paradossalmente anche l'impianto progettuale, necessario per l'orientamento alla scelta, resta ancora disomogeneo. Non tutti gli allievi possono accedere al percorso dopo la conclusione della scuola secondaria di I grado. In varie regioni l'accesso è possibile dopo un primo anno di frequenza presso un Istituto Professionale di Stato mentre in altre Regioni si realizzano forme integrate o percorsi annuali, dopo due anni di scuola secondaria superiore.

Da ultimo, alla domanda crescente da parte dei giovani, si deve registrare, purtroppo, la diminuzione dei finanziamenti e la differenziazione degli stessi a fronte di analoghi percorsi nelle Regioni.

Quanto sopra trova conferma anche in due Rapporti, recentemente pubblicati.

Il primo, I percorsi di Istruzione e Formazione Professionale. A. F. 2009-2010 e 2010-2011 (gennaio 2012) riporta i dati del monitoraggio effettuato sulle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere all'istruzione e formazione.

Il Rapporto conferma i giudizi già diffusi sulla crescita dell'offerta formativa triennale (179.000 unità, pari al 7,9% del totale della popolazione tra i 14 e i 17 anni, di cui 115.000 nelle istituzioni formative) e quadriennale (4.452 allievi nell'anno 2010/2011) ma anche la sua disomogeneità geografica (oltre il 78% dei qualificati nel 2010 si trovata al Nord).

Sottolinea, poi, la carenza di un efficace servizio di orientamento. Le qualifiche professionali più "gettonate" dai giovani, infatti, sono quelle relative all'area

del benessere e della ristorazione a fronte di altre, più appartenenti ai comparti tecnici, che sono richieste dal mercato ma non ugualmente dai giovani.

Dal punto di vista della spesa, il Rapporto si limita a presentare somme globali, non evidenziando, in questo modo, le disomogeneità esistenti nelle Regioni a fronte di un medesimo percorso formativo triennale.

Il secondo è relativo all'apprendistato. Si tratta del Monitoraggio sull'apprendistato. XII Rapporto. Anno 2009 e 2010, pubblicato il 2 febbraio 2012.

Pur in presenza di molta attenzione, forse anche un po' retorica, visti i vari tentativi non riusciti di riforma, l'apprendistato per il diritto-dovere (oggi per la qualifica e il diploma professionale) si presenta ancora "debole" per quantità (solo 7.700 unità nel 2010), per formazione (solo il 25% gli iscritti alla formazione pubblica) e per geografia (prevalente al Nord, debole al Centro e al Sud).

Questo scenario, quasi costante in questi ultimi anni, conferma la necessità che tutti i soggetti istituzionali coinvolti, Ministeri e Regioni, sono ormai chiamati ad intervenire con un "provvedimento complessivo" che abbia a riferimento due scelte fondamentali:

- il primato della società civile per superare l'attuale statalismo anche nella costruzione del (sotto)sistema di IeFP;*
- la necessità di norme nazionali cogenti e vevoli per tutte le regioni, per superare l'attuale disomogeneità e frammentazione.*

Sono due aspetti, tuttavia, che non emergono in modo adeguato né nelle linee di programmazione delle istituzioni né nei pronunciamenti ufficiali ministeriali o regionali.

2.2. Offerta degli Istituti Tecnici e Professionali

Relativamente agli Istituti Tecnici e Professionali, le Linee guida del triennio recentemente adottate (D. M. 4/2012 e 5/2012) si pongono in sostanziale continuità con quelle del primo biennio (D.M. 57/2010 e 65/2010), di cui assumono direttrici e criteri. Esse confermano in particolare il doppio ambito di innovazione prevista: quello organizzativo, con lo sviluppo richiesto dei nuovi strumenti operativi, quali, ad esempio i Dipartimenti e i Comitati tecnico-scientifici e quello didattico, soprattutto per l'enfasi sulla progettazione e la valutazione per competenze, sulla valorizzazione della laboratorialità e sul lavoro per progetti.

Le norme relative alle Opzioni degli Istituti Tecnici e Professionali, poi, già previste dai rispettivi regolamenti (DPR 87/2010 e DPR 88/2010) stanno ultimando il loro iter, anche se sono preannunciate ulteriori integrazioni nell'anno 2013/2014.

Si può affermare, quindi, che i giovani e le famiglie sono ormai in possesso dell'intera offerta formativa degli Istituti Tecnici e Professionali.

In sintesi, gli Istituti Tecnici e Professionali, in prospettiva, dovranno puntare:

- *al raccordo tra il primo e il secondo biennio, con particolare attenzione alle “discipline ponte” (ad esempio “scienze e tecnologie applicate”) o alle discipline di durata quinquennale, per gli opportuni riferimenti in chiave curricolare ed orientativa;*
- *al raccordo tra area generale e area di indirizzo, cioè tra la dimensione culturale e quella professionalizzante;*
- *alla progettazione dei percorsi in alternanza e alla collaborazione con il mondo del lavoro;*
- *alla progettazione del quinto anno soprattutto in funzione del sostegno alla personalizzazione delle scelte post-secondarie.*

Gli Istituti professionali, poi, chiamati ad organizzare una duplice offerta, quinquennale e triennale, dovranno declinare il raccordo con l’offerta dell’Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), di competenza delle Regioni e delle Province autonome, dove coinvolti. In tale ottica diventerà decisivo come le istituzioni scolastiche organizzano concretamente soprattutto la terza annualità del nuovo ordinamento per l’anno 2012/2013, stante la notevole eterogeneità delle scelte compiute dalle Regioni in materia e le problematiche relative agli organici.

In una valutazione complessiva del secondo ciclo non mancano coloro che rilevano una certa disomogeneità tra l’offerta tecnica e professionale e quella liceale. Sembra ancora da realizzare, infatti, la razionalizzazione e la caratterizzazione dei percorsi dell’area professionalizzante. I percorsi liceali, poi, non appaiono perfettamente in sintonia con le indicazioni degli indirizzi tecnici e professionali. L’autonomia, chiave del successo di ogni istituzione scolastica e formativa, appare più una scommessa che una realtà.

3. I temi principali di Rassegna CNOS nell’anno 2012

Lo scenario appena tratteggiato dal presente editoriale è stato tenuto presente nella individuazione di alcune scelte editoriali da privilegiare nell’anno 2012 all’interno di un cammino che la Rivista ha ormai consolidato.

È stato giudicato importante, innanzitutto, analizzare la riforma del (sotto)sistema di Istruzione e Formazione dal basso, cioè come viene attuata concretamente.

A questa particolare esigenza la Rivista dedicherà vari contributi che saranno il frutto di ricerche che un Osservatorio promosso dall’Università di Verona in collaborazione con la Federazione CNOS-FAP realizzerà a partire dall’anno 2012.

Il (sotto)sistema di IeFP è anche azione pedagogica e didattica. Da questo

punto di vista, oltre a continuare nella trattazione di tematiche ormai familiari ai lettori, Rassegna CNOS proporrà anche spunti sul tema del lavoro e dell'orientamento.

Anche una terza tematica sarà oggetto di particolare attenzione. Nel 2015 i Salesiani celebreranno il bicentenario della nascita del loro fondatore. In vista di quell'appuntamento tutta la Congregazione salesiana si è impegnata a studiare la figura di don Bosco dal punto di vista storico, pedagogico e spirituale.

La Rivista, a partire dal corrente anno, ospiterà contributi specifici su questo importante argomento, offrendo al grande pubblico alcuni aspetti della poliedrica personalità di don Bosco, fondatore dei Salesiani.

La Rivista non mancherà, da ultimo, di coltivare la diffusione della cultura professionale, ricavata soprattutto dai vari Rapporti che ogni anno vengono pubblicati. Sarà la rubrica Schedario a raccogliere schede sintetiche sui principali Rapporti che affrontano la tematica dei giovani e della loro formazione.

