

Nel precedente editoriale (Rassegna CNOS n. 2) si suggerivano alcune strategie per stabilizzare progressivamente il (sotto)sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Per dare vita ad un servizio formativo “stabile” e “pluralistico” dal punto di vista istituzionale, era scritto, venivano segnalate come necessarie, organiche azioni di accompagnamento per l’attuazione della riforma, stabilizzazione e adeguamento progressivo delle risorse finanziarie alla domanda delle famiglie, esercizio reale della competenza esclusiva affidata dalla Costituzione alla Regione.

In questo editoriale, con un approccio ormai familiare al lettore, saranno presi in considerazione solo alcuni aspetti di livello europeo, nazionale e regionale, tra i più recenti, ritenuti particolarmente significativi per il sistema educativo di Istruzione e Formazione italiano e quello di IeFP in particolare. Tra l’altro, si tratterà della situazione italiana confrontata con i dati del recente Rapporto OCSE 2010, dello stato di sussidiarietà orizzontale riferita alle istituzioni scolastiche paritarie e a quelle formative accreditate, della 46° Settimana Sociale dei Cattolici italiani, della situazione della IeFP nelle Regioni.

1. L'Italia a confronto con i Paesi più sviluppati nel rapporto OCSE 2010

L’Ocse (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), che raggruppa le nazioni più industrializzate del mondo, ha da poco pubblicato il suo Rapporto annuale “Uno sguardo all’istruzione: indicatori Ocse” che dal 1993 consente ai Paesi membri di riflettere sulla efficacia e sull’efficienza dei loro sistemi educativi in una prospettiva comparativa in base ad un ampio ventaglio di indicatori aggiornati e confrontabili, elaborati con l’aiuto di esperti del settore. Il volume si focalizza quest’anno sul tema degli investimenti e dei relativi ritorni, che è stato scelto per aiutare i governi nella ridefinizione dei loro impegni finanziari; infatti, da una parte l’educazione assorbe una quota molto consistente della spesa pubblica e dall’altra una formazione di qualità è considerata condizione necessaria per poter affrontare con successo le sfide di lungo periodo che la recente crisi economica ha posto alla crescita.

Nell’area dell’Ocse lo sforzo economico per finanziare l’educazione è senz’altro notevole, come risulta da un indicatore di natura globale, dal dato cioè sull’aumento della spesa per studente: nel periodo 1995-2007 questa è salita in media del 43% relativamente alla scuola primaria, secondaria e post-secondaria non terziaria, benché il numero degli allievi non abbia registrato

alcuna crescita significativa; quando si passa poi al settore terziario, la percentuale è del 14% tra il 2000-07.

Se si considerano i singoli Paesi, va anzitutto rilevato che gli Stati membri dell'Ocse impegnano il 6,2% del loro PIL per i loro sistemi educativi con Danimarca, Israele, Islanda e Stati Uniti che vanno oltre il 7%, mentre l'Italia si pone al penultimo posto nella classifica con il 4,5% seguita solo dalla Repubblica Slovacca. Venendo alla porzione della spesa pubblica impiegata nell'educazione, la media si situa al 13,3%, ma con punte fra meno del 10% e il 22%; anche in questo caso il nostro Paese ha una collocazione tutt'altro che positiva con il 9%, ed è fanalino di coda con la Repubblica Ceca e il Giappone. I commentatori hanno rilevato non solo l'incidenza sfavorevole per l'Italia di tali dati, soprattutto in questa fase delicata della sua storia, poiché l'educazione può essere considerata come la risposta più adeguata alla crisi, ma hanno anche evidenziato qualche scusante: questa va cercata soprattutto nella dimensione demografica, nell'invecchiamento maggiore della nostra popolazione rispetto alla media dell'Unione Europea e dell'Ocse per cui da noi l'onere dell'assistenza e delle pensioni per la finanza pubblica risulta molto più elevato che non altrove.

Un altro aspetto che è stato esaminato dal Rapporto dell'Ocse riguarda l'articolazione della spesa per l'istruzione. Il 92% del totale della spesa serve per coprire le spese correnti per l'istruzione primaria, secondaria e post-secondaria non terziaria; in aggiunta, più del 70% deve essere utilizzato per gli stipendi del personale. In Italia, oltre l'80% della spesa è destinata al personale, rafforzando così l'idea che la scuola è finalizzata a svolgere un servizio anzitutto per i docenti e gli altri operatori e solo secondariamente per gli studenti e le loro famiglie. Va anche evidenziato che il costo per studente nella scuola primaria e secondaria di primo grado è più elevato della media dell'Ocse; sul lato positivo, si deve ricordare che le statistiche della secondaria di 2° grado e del grado terziario segnalano un valore inferiore.

I dati sul nostro Paese assumono una valenza ancor più negativa se si tiene conto dei ritorni delle risorse pubbliche destinate alla formazione che sono stati misurati dal Rapporto. Uno di questi riguarda il gettito fiscale nel senso che una persona in possesso di un titolo dell'istruzione terziaria concorre alle finanze del proprio Paese in misura maggiore di chi può contare su un livello di scuola secondaria superiore, assicurando 119.000 dollari in più di imposte sul reddito e di contributi sociali. In aggiunta, un livello elevato di educazione aiuta i lavoratori a restare attivi per tempi più lunghi e ne aumenta l'occupabilità. In terzo luogo, i benefici economici dell'istruzione riguardano anche le differenze di reddito tra persone: infatti, quanti possiedono un titolo dell'istruzione terziaria guadagnano in media più del 50% di quelli con titolo della secondaria di 2° grado. Il rapporto mette in evidenza anche una correlazione consistente tra livelli di educazione più elevati e una migliore situazione della propria salute. Tuttavia, non ogni spesa nell'istruzione comporta benefici economici e sociali, ma solo quella che induce un miglioramento della qualità negli apprendimenti.

Se si viene ai livelli di istruzione, richiamiamo in primo luogo alcuni dati generali. Il loro aumento negli ultimi 30 anni è stato molto rilevante e nella maggior parte dei Paesi dell'Ocse durante l'ultimo decennio quasi tutti sono riusciti a frequentare almeno 12 anni di istruzione. La porzione del gruppo di età 25-34 anni che può vantare un titolo di scuola secondaria di 2° grado risulta maggiore del 22% rispetto a quella della coorte 53-64. Nella fascia di età 17-20 tale titolo viene ottenuto da oltre il 70% in più dei due terzi degli Stati membri e in nove Paesi la percentuale sale al 90%. Inoltre, il 40% quasi (38%) dei giovani riesce a conseguire un titolo di livello terziario; a ciò va aggiunto il dato secondo il quale il 40% degli adulti prende parte ad attività di istruzione formale e non formale ogni anno. Per completare questo argomento, va anche ricordato che la mobilità degli allievi continua ad aumentare e il 2008 ha visto 3,3 milioni di studenti dell'università frequentare istituzioni in Paesi differenti da quelli di origine e il dato citato registrava un 10,7% in più rispetto all'anno precedente. Nonostante gli andamenti positivi elencati sopra, il passaggio al mondo del lavoro rappresenta un momento difficile per una parte consistente dei nostri giovani.

In questo quadro, l'andamento per l'Italia non appare così disastroso riguardo alle spese, anche se non mancano notevoli zone d'ombra, rappresentate soprattutto da una efficacia alquanto bassa del nostro sistema educativo. Incominciamo con i tassi di diploma: in questo caso non occupiamo le prime posizioni, ma neppure le ultime poiché la nostra percentuale si pone nella media europea con l'85%. Lo stesso andamento si registra riguardo alla percentuale di passaggio all'università: in questo caso il dato è il 53%, che si colloca appena due punti percentuali al di sotto della media europea. Un altro risultato positivo, almeno temporaneamente, è costituito dal miglioramento della situazione degli abbandoni a livello universitario: abbiamo detto temporaneamente perché le previsioni vanno nel senso che una volta cessato l'effetto di recupero dovuto alla creazione della laurea triennale si ritornerà ai tassi del recente passato. Altri esiti apprezzabili riguardano: la percentuale di persone tra i 25 e 46 anni che hanno raggiunto unicamente l'obbligo si è ridotta negli ultimi dieci anni di undici punti, mentre il tasso dei diplomati è cresciuto del 7% e quello dei laureati di ben il 9%.

In conclusione, i problemi evocati riguardo al nostro Paese si riferiscono a tre nodi principali: la spesa, la condizione docente e la qualità delle scuole. Il primo richiede probabilmente un ripensamento del welfare più mirato e selettivo e un allargamento delle fonti delle risorse economiche oltre il pubblico per coinvolgere anche il privato. Riguardo agli altri due nodi, il sistema educativo di istruzione e di formazione si presenta mediocre nei risultati e nella speranza, un sistema in cui sembrano tramontati il senso della scuola e la cultura del merito. La scuola si è trasformata in un ammortizzatore sociale e ha rinunciato al suo ruolo di sviluppare la personalità dei giovani in tutte le dimensioni. Due logiche perverse hanno alimentato questa situazione: per favorire gli studenti si è ritenuto opportuno abbassare il livello della qualità dei processi di apprendimento-insegnamento e si è creduto che una maggiore si-

curezza potesse consentire di pagare poco i docenti e potesse compensare lo scadimento del loro ruolo e del loro status senza tenere presente che uno Stato che retribuisce malamente i suoi insegnanti, non può esigere molto da loro in termini di qualità dell'educazione offerta. Le logiche perverse appena citate vanno senz'altro ribaltate: ciò significa che bisogna puntare alla rivalutazione delle funzioni degli insegnanti, iniziando dal completo riconoscimento della loro condizione professionale; in secondo luogo le riforme in atto devono essere accompagnate efficacemente dal Ministero affinché possano produrre tutti gli effetti positivi ipotizzati in termini di qualità degli apprendimenti.

2. A 10 anni dalla legge sulla parità. Un diritto di libertà ancora sostanzialmente negato

Il decennale della legge sulla parità, n. 62/2000, rischia di passare quasi sotto silenzio, mentre andrebbe ricordato e sottolineato perché vi è coinvolto un diritto fondamentale della persona che riceve ancora in Italia un riconoscimento solo formale. Pertanto, anche se brevemente, si è pensato di proporre un bilancio della sua attuazione nel nostro Paese, ripercorrendo le tappe compiute e prospettando la strada ancora da compiere.

Nel primo cinquantennio dello Stato unitario ha dominato in campo educativo il principio del monopolio statale: all'autorità pubblica era conferita la funzione di provvedere alla istituzione, alla gestione e al controllo del sistema formativo. È la linea politica vincente che veniva sostenuta dalle correnti liberale-laicista, mazziniano-repubblicana e in seguito anche socialista. Il riconoscimento dei titoli avveniva in base al principio del pareggiamento degli studi che era limitato alle sole scuole comunali – in un secondo momento esteso alle provinciali – e infine anche a quelle di enti di varia natura.

La politica del fascismo circa la scuola non statale ha oscillato fra due linee contrastanti: l'esaltazione dello Stato etico e la liberalizzazione del sistema formativo. Con la riforma Gentile del 1923 e, soprattutto, con la legge n. 86/42, veniva sancita definitivamente la normativa sul riconoscimento legale dei titoli di studio conseguiti nelle varie classi delle scuole non statali, conformate all'ordinamento delle statali (istituto della parificazione). Condizione per godere del beneficio in questione era l'adeguamento ai programmi, orari e norme generali riguardanti le qualifiche e l'abilitazione dei docenti che valevano per le scuole statali.

La Costituzione Repubblicana ha inserito il sistema formativo in un quadro nuovo di principi. L'ordinamento scolastico è finalizzato al pieno sviluppo della persona umana all'interno di una concezione pluralista della società e svolge la sua funzione in connessione inscindibile con l'attività delle comunità naturali e delle formazioni sociali in cui avviene la maturazione dell'individuo, soprattutto con la famiglia. Il punto problematico è rappresentato dalla famosa clausola costituzionale, contenuta nell'art. 33, comma terzo, secondo

la quale il diritto di istituire scuole è riconosciuto ad enti e privati “senza oneri per lo Stato”. Grosso modo le interpretazioni possono essere raccolte intorno a tre nuclei fondamentali. Per alcuni il significato della clausola è evidente e, pur riconoscendo che ormai è sancito chiaramente il diritto di istituire le scuole non statali, tuttavia si sostiene che lo Stato non è tenuto a erogare loro finanziamenti; al massimo si potrebbe pensare a contratti o ad aiuti in casi di reale supplenza. Altri sono dell’opinione che la normativa in questione intende semplicemente escludere un diritto costituzionale dei privati ai contributi dello Stato; essa però non vieta qualsiasi sovvenzione dello Stato alle strutture non statali. Altri, infine, ritengono che la tesi del divieto è in contraddizione con il resto della nostra costituzione scolastica; tutt’al più la proibizione riguarderebbe le istituzioni meramente private, vere imprese commerciali finalizzate a scopo di lucro, ma non le paritarie – contemplate, tra l’altro, in un comma diverso dell’art. 33 – che svolgerebbero un servizio pubblico. In ogni caso la Costituzione ha posto i fondamenti per una riforma sostanziale della legislazione precedente sulla scuola non statale. Dal dopoguerra in poi sono stati elaborati numerosi testi tra schemi di disegni di legge, disegni e proposte, ma nessuno è stato mai discusso seriamente in Parlamento, se non il disegno di legge presentato dal governo Prodi nel luglio 1997. In sostanza fino al 10 marzo 2000 il dettato della nostra carta fondamentale è rimasto inattuato, nonostante l’invito della Corte Costituzionale nel 1958 a provvedere con sollecitudine. Probabilmente la ragione più profonda della lacuna va ricercata non tanto nelle differenti interpretazioni del “senza oneri per lo Stato”, quanto nelle diverse e opposte concezioni politico-culturali.

Tenuto conto di questa situazione non si può certamente negare alla legge n. 62/00 il merito di aver ottenuto l’approvazione del Parlamento dopo che decine di disegni di legge erano rimasti chiusi nei cassetti delle Camere per oltre cinquanta anni. Per la prima volta viene accettato e consacrato in legge il principio di un sistema nazionale di istruzione che non si identifica con la scuola dello Stato, ma di cui sono parte integrante le scuole statali e le scuole paritarie private e degli enti locali. Tale disposizione rovescia completamente l’ottica tradizionale: la natura pubblica di una scuola non deriva più dalla caratterizzazione giuridica dell’ente gestore (statale, o privato), ma dal tipo di servizio che esso fornisce e la scuola paritaria entra a far parte del sistema nazionale su un piede di parità, con una dignità che fino a quel momento non possedeva perché viene riconosciuta a tutti gli effetti come pubblica. Inoltre, il sistema nazionale pubblico non si può considerare tale se mancano le scuole paritarie per cui a queste va attribuito un valore costitutivo e non solo di completamento del sistema. È anche apprezzabile l’attribuzione alle scuole paritarie della piena libertà culturale e pedagogica con il diritto di dichiarare nel progetto educativo la propria ispirazione culturale o religiosa. Una valutazione simile va anche espressa per il conferimento al gestore della libertà di scegliere il personale dirigente e docente, senza interferenza di graduatorie. Importante è anche la possibile equiparazione per le scuole senza fini di lucro

alle organizzazioni Onlus che riafferma il collegamento della parità con il privato sociale e la nuova concezione dello Stato come regolatore e garante-promotore.

Se risultano certamente positivi alcuni principi giuridici recepiti dal provvedimento in esame, non mancano tuttavia gli aspetti problematici che riguardano soprattutto il concreto della vita scolastica e in questo senso presentano un'incidenza particolarmente negativa. A tale proposito, si può incominciare dalla realizzazione del tutto inadeguata della libertà di educazione della famiglia: sono infatti stabiliti interventi a favore dei genitori, degli studenti e delle scuole, ma non una parità piena, quale delineata dal comma 4 dell'art. 33 della Costituzione; in particolare, non è garantita l'attuazione del diritto costituzionale di eguale trattamento degli studenti delle scuole paritarie e il finanziamento viene rimesso alla imprevedibilità della situazione politica che rende incerta la definizione annuale della quantità e della modalità delle sovvenzioni. Questo spiega come mai solo il 10,6% degli alunni del sistema scolastico frequentano le scuole paritarie: nelle scuole dell'infanzia è il 35,4%, ma negli altri livelli non arriva al 6% (5,8% nelle elementari, 5,2% nelle superiori e nelle medie raggiunge solo il 3,4%).

Nel dibattito in corso sulla parità si ha l'impressione che per molti questa riguardi solo le scuole cattoliche, o i genitori che mandano i figli a frequentarle, cioè una minoranza all'interno del nostro sistema formativo, o che si tratti di una benevola concessione da ancien régime fatta alla Chiesa Cattolica in quanto religione della maggioranza del popolo italiano o sua religione storica. Al contrario, la libertà di educazione non è una prerogativa né di una minoranza, né di una maggioranza – e già in questo senso sarebbe un diritto rispettabile perché le minoranze vanno tutelate e la democrazia si fonda sul principio maggioritario – ma è una libertà fondamentale della persona.

La libertà di educazione, come 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. Tale libertà è sancita a livello internazionale da testi che godono un consenso generalizzato come la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

La dimensione pedagogica della libertà di educazione trova un fondamento adeguato nel modello dell'apprendimento per tutta la vita. In proposito, vanno ricordati due principi e cioè che l'educando occupa il centro del sistema formativo e che l'autoformazione è la strategia principe del suo apprendimento. Da essi discende logicamente che ad ogni persona va assicurato il diritto ad educarsi scegliendo liberamente il proprio percorso tra una molteplicità di vie, strutture, contenuti, metodi e tempi. Il passaggio dallo Stato gestore allo Stato garante-promotore significa che questo si presenta come garante della soddisfazione per tutti i cittadini dei bisogni fondamentali, benché non più primariamente gestore, anche se lo rimane in via sussidiaria. Questi importanti sviluppi implicano l'abbandono della dicotomia Stato/mercato, pubblico/privato e il riconoscimento delle dinamiche sociali che evidenziano la

presenza di tre dimensioni e cioè, oltre alle due appena menzionate, anche del terzo settore o privato sociale. Nei suoi confronti il potere statale non può limitarsi solo ad ammetterne il contributo nell'ambito dei servizi sociali, ma dovrà perseguire una politica di promozione effettiva. In aggiunta, alla riscoperta del valore della società civile si accompagna la netta affermazione del principio di sussidiarietà.

Il riconoscimento effettivo della libertà di educazione non solo assicura l'attuazione di un diritto della persona, ma contribuisce positivamente a un più efficace ed efficiente funzionamento del sistema educativo. Con riferimento all'Italia, per ammissione dello stesso ministro Gelmini la presenza delle scuole paritarie fa risparmiare ogni anno allo Stato 5 miliardi e mezzo di euro a fronte di un contributo dell'amministrazione pubblica di appena 500 milioni. Inoltre, se si fa riferimento al 2007, per l'erario il costo medio pro capite degli alunni delle scuole statali si colloca oltre i 7.000 euro, mentre, sempre per l'erario, risulta solo di 500 euro nella scuola paritaria. Da ultimo si può affermare che in Europa la libertà effettiva di educazione costituisce sostanzialmente la regola comune.

In prospettiva, si può dire che tre strategie (finanziamento alla scuola, buono scuola, detrazioni fiscali) rappresentano vie ugualmente percorribili da parte della legislazione statale, per fornire i mezzi occorrenti alla scuola paritaria, e dare piena attuazione alla libertà di scelta educativa. A loro volta, quanti hanno a cuore la tutela di tale libertà fondamentale, dovranno impegnarsi a diffondere la cultura della parità. In concreto, bisognerà aiutare la popolazione a interiorizzare il concetto di sussidiarietà orizzontale in base al quale dovrebbero essere le famiglie a scegliere la scuola dei loro figli secondo le loro convinzioni, in una situazione di effettiva parità e all'interno di un sistema policentrico.

3. La costruzione della filiera professionalizzante: passi avanti anche se lenti e non dappertutto

Analoghe considerazioni si possono fare per il (sotto)sistema di IeFP, di competenza esclusiva delle Regioni. Nella costruzione dell'intera filiera professionalizzante molte Regioni hanno compiuto passi in avanti, ma non tutte e non dappertutto. Anche in questo ambito è importante, dunque, che tutte le Regioni non perdano di vista il traguardo da raggiungere, la costruzione, cioè, di una filiera professionalizzante "organica" e "istituzionalmente" plurale, come prevista dal vigente ordinamento nazionale che ha fatto la scelta del sistema educativo di Istruzione e Formazione e non più del solo sistema scolastico. Un orientamento sempre più sottolineato anche da esponenti di Governo:

"Il Governo pratica fin dall'inizio una rigorosa disciplina di bilancio, ma lo fa nell'ambito di una visione che si compone di due elementi tra loro incrociati: il federalismo fiscale e il nuovo modello sociale sussidiario descritto nel mio libro

bianco; vale a dire, l'incrocio della sussidiarietà verticale con quella orizzontale. Meno Stato, più società. Non "più mercato"; più società. Ne deriva un grande spostamento di potere dal centro alla periferia e dal pubblico verso le persone, le famiglie e le tante forme associative che le persone e le famiglie sanno produrre in un Paese in cui c'è una straordinaria tradizione di esperienze comunitarie. È una rivoluzione nella tradizione. Una rivoluzione che affonda le radici nella tradizione della fraternità francescana, delle opere pie, delle società di mutuo soccorso, delle cooperative laiche e socialiste. È nella stessa tradizione delle parti sociali, che in nessun paese sono importanti come in Italia".

Maurizio Sacconi, Ministro del Lavoro, Diamo più spazio alla società. Con la crisi è finito lo stato pesante, in *Corriere della Sera*, 30 agosto 2010.

Sarebbe davvero "un grave passo indietro" se le Regioni, anziché consolidare la strada tracciata dalla lontana legge-quadro n. 845 del 1978 (art. 5, comma 2, lettera b) ancora vigente, che, nel campo della formazione professionale, riconosce esplicitamente l'apporto non solo sussidiario ma anche progettuale ed educativo degli Enti di Formazione Professionale emanazione di associazioni con finalità formative o sociali, ripiegassero sul solo Istituto Professionale di Stato, quale unico soggetto erogatore dell'offerta professionalizzante per i giovani fino a 18 anni. Sarebbe davvero un grave passo indietro perché vari Rapporti hanno documentato come questa scelta sia inadeguata dal punto di vista sociale (i percorsi di IeFP si sono rivelati una prima risposta, anche se parziale, al problema della dispersione scolastica che affligge il sistema educativo italiano ed un laboratorio di interazione tra formazione e lavoro in vista di una prima occupabilità dei giovani), meno vantaggiosa per lo Stato dal punto di vista economico (i percorsi triennali di IeFP costano meno rispetto ai paralleli percorsi erogati dagli Istituti Professionali di Stato), un passo indietro dal punto di vista del pluralismo (il non coinvolgimento degli Enti di FP è un passo indietro rispetto alle prospettive aperte dalla legge-quadro del 1978).

3.1. Costruzione del (sotto)sistema di IeFP e federalismo

Un tassello del nuovo ordinamento è il repertorio delle qualifiche e dei diplomi professionali, recepiti dai Ministeri dell'Istruzione e del Lavoro, oggi in *Gazzetta Ufficiale*. Anche se l'ordinamento complessivo resta ancora da armonizzare e da completare, visti i numerosi atti normativi che si sono succeduti e sovrapposti in questo decennio, tuttavia il repertorio costituisce un punto fermo per il (sotto)sistema di IeFP, trattandosi del primo repertorio di rilevanza nazionale, armonizzato con i recenti orientamenti europei (EQF).

Restano, però, altri provvedimenti per completare il (sotto)sistema.

L'adozione di apposite Linee Guida, previste dall'ordinamento, che dovranno definire i rapporti tra l'azione sussidiaria degli Istituti Professionali di Stato e quella primaria delle strutture formative accreditate (i CFP, per dare vita ad un primo livello di ordinamento, sulla base di una razionale e organica offerta formativa organizzata a livello territoriale. Varie indagini nazionali riaffermano la necessità della coesistenza delle due offerte in quanto rispon-

denti a bisogni differenziati dell'utenza giovanile e alla luce del fatto che il biennio degli Istituti Professionali presenta una quota rilevante di dispersione scolastica; almeno i due terzi degli allievi che hanno frequentato con insuccesso uno o due anni presso gli Istituti Professionali si orientano ai percorsi di IeFP.

Nella molteplicità delle soluzioni regionali, quella attuata in questi anni dalla Regione Lombardia (come anche in altre Regioni) può aiutare a dipanare la intricata matassa "della diversità dei modelli" adottati nelle Regioni e aiutare i vari decisori politici verso la costruzione di un ordinamento più "unitario", pur attento alle peculiarità territoriali.

Tra il Ministero dell'Istruzione e la Regione Lombardia è stata firmata il 16 marzo 2009 una Intesa per dare attuazione al Sistema regionale di Istruzione e Formazione Professionale, nella cornice unitaria del sistema educativo nazionale e nell'ambito del quadro normativo vigente. L'Intesa ha avviato a soluzione, in via sperimentale, diverse problematiche che sono comuni a tutte le Regioni. Innanzitutto, viene armonizzata a 14 anni l'età della scelta dei giovani e delle famiglie che si orientano ai percorsi di IeFP con quella di coloro che optano per la via scolastica, avviando, così, una azione organica e contestuale di orientamento alla scelta verso i due (sotto)sistemi; sono stati definiti con chiarezza i ruoli della Regione, titolare della programmazione dell'offerta formativa, e quelli dei soggetti erogatori dei percorsi, le strutture formative accreditate (i CFP) e gli Istituti tecnici e professionali statali, entrambi coinvolti nell'erogazione del servizio con ruolo autonomo; sono stati definiti i livelli di uscita proponendo a tutti i soggetti il medesimo esame di qualifica professionale; si è sperimentato un modello di finanziamento, la "dote formativa", più vicino alla domanda dei giovani, pur esposta ai rischi della monetizzazione del servizio oltre che a problematiche di natura reddituale e fiscale delle famiglie; si è delineato una verticalità del percorso formativo dopo il conseguimento della qualifica professionale, proponendo ulteriori offerte – il quarto anno, l'anno integrativo con il (sotto)sistema Istruzione, la formazione negli Istituti Tecnici Superiori – flessibili e distinte da quelle del (sotto)sistema Istruzione, pur scandite da tappe e rilasci di titoli professionalizzanti specifici. L'Intesa è rimasta "unica" nel panorama nazionale ma può costituire una base di confronto per le Regioni che devono sciogliere, nei propri territori, i medesimi nodi.

Alla data della firma dell'Intesa non era ancora approvata la riforma federale avviata dalla legge 42/2009 e dalla successiva decretazione. Sulla base dell'intera normativa vigente, tutti i soggetti della Repubblica sono chiamati a garantire risorse per il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni di varie materie tra le quali, a giudizio di molti esperti, deve esserci anche il (sotto)sistema di IeFP che è, a pieno titolo, parte costitutiva del complessivo assetto del "Sistema educativo di Istruzione e Formazione" italiano. Molto è stato documentato anche su questa rivista. Sorprende, quindi, il linguaggio adottato dal Decreto Legislativo in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni

standard nel settore sanitario approvato dal CdM il 7 ottobre 2010, che parla di “istruzione scolastica” e non di “istruzione e formazione”. È da auspicare che, nei vari passaggi previsti prima dell’approvazione definitiva, il testo trovi la giusta coerenza e attenzione al problema più volte sottolineato.

3.2. *I percorsi formativi in apprendistato per l’espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*

Anche su questo tema il n. 2/2010 di Rassegna CNOS ha offerto uno specifico contributo, “I minori e l’apprendistato per l’espletamento del diritto-dovere di Istruzione e Formazione”, contenente le potenzialità e criticità di questo istituto. Mentre il presente numero va in stampa è da registrare un passo ulteriore rispetto alla fotografia tratteggiata nei mesi scorsi. Si tratta dell’Intesa tra il MLPS, il MIUR e Regione Lombardia, Percorsi formativi in apprendistato per l’espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione in attuazione dell’art. 48 del D. Lgs del 10 settembre 2003, n. 276, firmata il 27 settembre 2010.

È ancora la regione Lombardia a dare attuazione, attraverso l’Intesa, a questa particolare tipologia formativa per “contrastare la dispersione scolastica e forme di sfruttamento della manodopera minorile con contratti irregolari o altre forme negoziali contra legem” (Allegato tecnico). L’intesa vuole essere anche l’attuazione di una delle indicazioni contenute nelle “Linee guida per la formazione nel 2010”, approvate il 17 febbraio 2010, tra Governo, Regioni, Province Autonome e Parti sociali, che si proponevano l’obiettivo di rilanciare il contratto di apprendistato nelle sue tre tipologie con l’obiettivo di garantire un percorso di formazione a tutti gli apprendisti. L’Intesa dichiara la volontà di sperimentare un modello (punto 4) e di verificarne l’efficacia tra quattro anni (punto 8). Circa il percorso, l’Intesa ne definisce l’obiettivo finale (punto 2), i destinatari (allegato tecnico), il trattamento economico (punto 3), le risorse finanziarie (punto 5).

Non sono mancate, da subito, voci critiche da parte delle OO.SS., soprattutto sulla proposta di proporzionare la retribuzione dell’apprendista al monte ore di impegno formativo (400 ore). Il pericolo, si afferma, è di disincentivare “la formazione” che l’Intesa pone come obiettivo strategico (CISL Lombardia). La denuncia dei pericoli non può non essere condivisibile, dal momento che anche i Rapporti sull’Apprendistato denunciano questa piaga. Trattandosi, tuttavia, di una “sperimentazione”, dunque di un percorso da verificare totalmente, non resta che monitorare le iniziative messe in atto dalla Cabina di regia regionale e dal Tavolo paritetico di coordinamento per prevenire il pericolo.

3.3. *La costruzione della filiera della formazione superiore*

Il Ministero e le Regioni hanno dato una accelerazione anche alla sperimentazione della formazione superiore.

Già la Finanziaria 2007 aveva legiferato sulla necessità di riorganizzare il sistema dell’Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), indicando gli

obiettivi del potenziamento dell'alta formazione professionale e del rilancio della filiera tecnico scientifica.

Le scelte, che hanno trovato una sintesi nel DPCM del 25 gennaio 2008, sono state fundamentalmente tre: l'organizzazione di una offerta formativa e di programmi di attività realizzati dagli Istituti Tecnici Superiori (ITS), la riorganizzazione dei c.d. percorsi di IFTS, le misure per facilitare lo sviluppo di poli tecnico-professionali.

Fonti ministeriali registrano, in questo momento, l'esistenza di 27 Istituti Tecnici Superiori costituiti con atto pubblico, volti ad operare nelle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, delle nuove tecnologie per il made in Italy, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, delle tecnologie innovative per i beni e le attività culturali, delle nuove tecnologie della vita.

Una vera scommessa, quella degli Istituti Tecnici Superiori, chiamati ad assicurare l'offerta di tecnici superiori a livello post-secondario connessi alle aree strategiche individuate per lo sviluppo economico del Paese, sostenere l'integrazione tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro, sostenere le misure per l'innovazione e il trasferimento tecnologico alle piccole e medie imprese, diffondere la cultura tecnica e scientifica, promuovere l'orientamento dei giovani verso le professioni tecniche, stabilire organici rapporti con i fondi interprofessionali per la formazione.

Una vera scommessa, perché esprime la volontà di avviare, anche in Italia, una offerta formativa distinta da quella scolastica, "verticale" e "non accademica", realizzata con modalità che prevedono il ruolo dello Stato e dei soggetti della società civile.

3.4. L'Accreditamento delle strutture formative (CFP) e il CCNL-FP

L'accreditamento costituisce uno degli strumenti di cui dispone la Pubblica Amministrazione per imprimere una crescita qualitativa al sistema dell'offerta formativa. Gli esperti parlano, ormai, in tema di accreditamento, di evoluzione culturale sottesa ai vari provvedimenti.

Un primo modello, connotato da caratteristiche soprattutto prescrittive, è stato definito nel DM 166/2001, "Decreto in materia di accreditamento delle sedi formative".

Un secondo modello, più orientato alla promozione e alla diffusione di visioni, pratiche e comportamenti centrati sul miglioramento continuo della qualità complessiva dei processi, dei prodotti e delle risorse umane che compongono il sistema della Formazione Professionale, è stato delineato nell'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008.

Un accreditamento "aggiuntivo" e "specifico" è stato previsto per quelle strutture formative (CFP) che realizzano percorsi ove si assolve l'obbligo di istruzione (Allegato 5 all'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008). Tra i requisiti elencati nell'Allegato 5 c'è il CCNL-FP. Il CCNL-FP 2007-2010 è stato recentemente disdetto dalle OO.SS firmatarie. Nella costruzione della filiera professionalizzante resta ancora aperto il dibattito sulla sua portata e sui ri-

sultati conseguiti fino ad oggi. Rassegna CNOS riportava, dopo il rinnovo della firma del 2007, un passaggio che a molti appare ancora attuale:

“Questo contratto ottiene un importante risultato politico. Intanto per il fatto stesso che sia stato firmato e che le parti abbiano convenuto sull’esigenza di sfuggire a tentazioni centrifughe e localiste, salvando un quadro nazionale di riferimento che fa perno sulla rilevanza del comparto per la crescita generale del Paese. [...] È una scommessa che altri vorrebbero abbandonare lasciando decidere per tutti il mercato. [...] Il nostro fine è invece quello di sostenere e migliorare una formazione di lunga lena, che realizzi il principio europeo dell’apprendimento lungo tutto l’arco della vita, per la grande maggioranza della popolazione, e serva al Paese”(Formosa-Gelardi, Rassegna CNOS 2/2008).

Nell’affermare la necessità di un CCNL-FP, Enti e OO.SS. convenivano (cfr. Dichiarazione congiunta all’Atto della firma del CCNL-FP, 25 gennaio 2008), sulla necessità di porre in essere un ulteriore impegno per:

- l’accesso e l’utilizzo degli ammortizzatori sociali da estendere all’intero comparto della formazione professionale;
- il rilancio e la qualificazione del sistema nazionale di Istruzione e Formazione Professionale, in quanto articolazione del sistema formativo unitario nazionale, valorizzando la propria dignità ed identità formativa (formazione professionale iniziale, superiore, continua, ricorrente, apprendistato, istruzione degli adulti, formazione formale e informale ...) al fine di assicurare la qualità dei percorsi per soddisfare i bisogni culturali e professionali dei soggetti destinatari;
- la ridefinizione e stabilizzazione di modalità di finanziamento delle attività e l’attribuzione in tempi certi di adeguate risorse economiche e finanziarie alle istituzioni formative sulla base di programmi poliennali, perché le medesime possano garantire continuità, stabilità e qualità ai processi formativi.

Anche i soli pochi cenni mostrano come la strada per un rinnovo contrattuale sia già connotata di precisi obiettivi: un contratto collettivo nazionale per l’intero comparto, la stabilizzazione delle risorse finanziarie, la tutela degli operatori in situazioni di profonda trasformazione del settore.

3.5. *La valutazione nel sistema educativo di Istruzione e Formazione e la valutazione degli apprendimenti nei percorsi di IeFP nella Regione Lombardia*

- Il Piano Nazionale Qualità e Merito (PQM).

La tendenza a ricorrere a forme di valutazione delle istituzioni scolastiche e degli studenti che vengono definite “esterne” sono sempre più note e discusse anche in Italia. Tra le motivazioni c’è la constatazione che non necessariamente la profusione di mezzi economici e di sforzi di aggiornamento e di progettazione dà i risultati attesi. Le valutazioni esterne, di norma, non coprono tutto il percorso formativo ma solo pochi apprendimenti di base, che vengono ritenuti preliminari a tutti gli altri.

A livello internazionale si stanno affermando, oggi, essenzialmente due modalità di valutazione. Una prima modalità è volta soprattutto ad avere

un'idea delle prestazioni dei sistemi scolastici nazionali nel loro complesso per identificare le cause delle differenze, studiare le modalità di insegnamento/apprendimento e misurarne la produttività con l'obiettivo di incrementarla. Si tratta delle indagini internazionali di IEA (PIRLS per lettura e TMSS per matematica soprattutto) e OCSE (PISA soprattutto, ma anche ALL per gli adulti). Una seconda modalità è centrata, invece, sulla misurazione degli apprendimenti scolastici a livello di singole scuole.

Su questa scia si pone anche la sperimentazione italiana, iniziata circa 10 anni fa con il Progetto Pilota INVALSI e ora ripartito con il Sistema di Valutazione Nazionale, al debutto nel maggio 2009 per le scuole elementari. Trasversali a queste tipologie sono la speranza e l'obiettivo di misurare non tanto e non solo i valori assoluti degli apprendimenti raggiunti, quanto i Valori Aggiunti che le scuole producono, su tipologie di utenza in origine largamente differenziate. In questa direzione va anche il Piano Nazionale Qualità e Merito (PQM), illustrato nelle sue linee generali dal Ministro Gelmini il 15 luglio 2010. "Conclusa la prima fase del processo di riforma della scuola, afferma il Ministro nel Comunicato stampa, il prossimo obiettivo da raggiungere è migliorare la qualità del sistema educativo. Per farlo è stato predisposto il Piano Nazionale Qualità e Merito, un progetto che prevede l'estensione dell'esperienza dei test oggettivi standard predisposti dall'INVALSI. I test permetteranno di rilevare le carenze di ogni singolo studente e di pianificare azioni mirate per colmare le lacune dimostrate"(cfr. MIUR, Ufficio Stampa del 15 luglio 2010).

Da settembre, con il nuovo anno scolastico 2010/2011, il PQM coinvolgerà 1.000 scuole medie e, dal 2011-2012, anche la scuola superiore. Entro il 2013 il 50% delle scuole medie sarà interessato dai test. Dal 2013 in poi il Piano sarà esteso gradualmente a tutte le scuole italiane.

- *La valutazione degli apprendimenti nei percorsi formativi di IeFP. Anche il (sotto)sistema di IeFP in fatto di valutazione comincia a muovere i primi passi.*

Su larga scala, strumenti di rilevazione oggettiva sugli apprendimenti fino a poco tempo fa non sono stati utilizzati se non, per alcune Regioni, nell'ultima rilevazione Ocse-Pisa 2006.

Una prima esperienza di valutazione degli apprendimenti, anche se episodica, è stata promossa dal MLPS e dalla Regione Lazio con la collaborazione di Regioni, Province ed Enti di Formazione Professionale. I risultati sono esposti nel volume pubblicato dall'ISFOL dal titolo "Apprendimenti e competenze strategiche nei percorsi formativi triennali: i risultati della valutazione (aprile 2010)". Sono stati creati e validati due strumenti per condurre una verifica oggettiva dei livelli di apprendimento raggiunti dagli allievi del 3° anno del percorso formativo sulle competenze linguistiche e matematiche e la loro percezione riguardo alle competenze strategiche possedute. L'iniziativa, innovativa, non ha avuto seguito.

Una seconda esperienza di valutazione sistematica, ma legata ad una sola Regione, è quella della Regione Lombardia. La vita dei CFP lombardi, ma non solo, è stata sottoposta negli anni Novanta soprattutto ad analisi di pro-

cesso attraverso le Certificazioni di Qualità secondo il sistema ISO 9000. Solo nel decennio successivo si è assistito alla discesa in campo delle valutazioni degli apprendimenti. Dopo varie sperimentazioni e dopo aver istituito, con legge regionale, la figura del valutatore indipendente, oggi la Regione Lombardia colloca, all'interno degli esami finali, quella parte della valutazione esterna che contribuisce a stabilire in percentuali predeterminate la valutazione finale. Si tratta di una struttura di esame e di definizione del relativo punteggio molto innovativa nel quadro del sistema scolastico nazionale. Essa entra in risonanza con le prove PISA, sia per le modalità (prove oggettive a correzione controllata) che per l'attenzione al curriculum. Alle competenze strumentali di base tipiche di PISA, quali italiano e matematica, si affiancano l'informatica e l'inglese, discipline presenti nei principali sistemi scolastici nazionali europei. Anche questo approccio può essere preso in esame. Da un lato, infatti, promuove la frequenza e incoraggia l'apprendimento, dall'altro certifica competenze effettivamente apprese.

4. Un'agenda di speranza per il futuro del Paese: la 46^a Settimana Sociale

Sulla base di una valutazione realistica si può dire che l'Italia sta affrontando le sfide della globalizzazione, complicate dalla recente gravissima crisi economica e finanziaria, da "media potenza declinante". Questa situazione non costituisce un destino ormai segnato definitivamente; è, infatti, possibile un recupero perché il nostro Paese può contare ancora su un complesso di risorse soprattutto umane, veramente ragguardevole. Indubbiamente non ci si può disperdere, ma le forze vanno incanalate al servizio del bene comune, come la 45^a Settimana Sociale aveva evidenziato in maniera del tutto adeguata. Allo scopo di offrire un quadro generale di riferimento allo sforzo generoso di tanti, il Comitato Scientifico e Organizzativo ha ritenuto opportuno concentrare l'attenzione della 46[°] edizione sulla elaborazione di un'agenda di speranza per il futuro dell'Italia. L'evento verrà celebrato a Reggio Calabria tra il 14 e il 17 ottobre e qui esso viene presentato sulla base del documento preparatorio.

Prima di passare ai contenuti e alla metodologia dell'incontro, una parola ulteriore va detta a proposito della prospettiva e dei fondamenti. L'ottica è quella della dottrina sociale della Chiesa e si intende dare un apporto significativo nella direzione di calare le esigenze della giustizia nel concreto della vita del Paese affinché esse diventino comprensibili e politicamente attuabili. Nella preparazione dell'attuale Settimana Sociale i punti di riferimento fondamentali sono stati costituiti dall'enciclica "Caritas in veritate" del Santo Padre Benedetto XVI e il documento dei Vescovi "Per un Paese solidale. Chiesa italiana e Mezzogiorno". Il contesto è quello di un mondo globalizzato che necessita di una vera promozione umana entro un quadro unitario e solidale.

Originale ci sembra senz'altro la metodologia adottata. I nodi del bene comune da realizzare sono stati articolati in una breve lista di problemi e a

questo termine è stato dato un significato particolare. Certamente rimane essenziale il riferimento alle difficoltà da affrontare, ma non ci si è fermati a queste; la loro considerazione, che è centrale, non ha assunto un carattere autoreferenziale, ma è stata collegata alla presenza di alternative realistiche, di ragioni valide e di spazi praticabili per il ricorso a ipotesi diverse di soluzione. A questo punto vale la pena elencare le caratteristiche che, secondo questa impostazione, assumono i problemi che vengono affrontati dalla Settimana Sociale: la loro identificazione è avvenuta sulla base di parametri definiti in riferimento alla Dottrina Sociale della Chiesa; nei loro confronti possono essere applicati modelli di analisi affidabili perché risultano sperimentati e discussi; sono avvertiti dalle persone come reali in quanto incidono sulle loro attese ed interessi; sono previste alternative concrete in quanto collegate con le opportune risorse; da ultimo, i problemi identificati dalle caratteristiche elencate sono tali da aprire alla soluzione di altri problemi.

L'agenda della speranza precisa anche i destinatari principali da coinvolgere. In primo luogo vengono le Chiese particolari del nostro Paese. Tutta la comunità ecclesiale nella sue varie articolazioni deve essere partecipe dello sforzo di accompagnare e di facilitare un impegno di tale portata, come quello proposto dalla presente Settimana Sociale, con un atteggiamento di sincera apertura e di piena fedeltà al Vangelo. Questo primo destinatario non deve far pensare che ci si voglia rinchiudere all'interno del mondo cattolico: l'agenda è rivolta alle molte persone di buona volontà, uomini e donne che popolano il nostro Paese, e con i quali i cattolici intendono in condizione di singoli, associazioni e istituzioni, condividere la preoccupazione del bene comune in spirito di amicizia. Indubbiamente, in queste attività di largo respiro un contributo determinante è atteso dal laicato cattolico. La meta generale dell'Agenda della speranza è quella di riprendere a crescere perché ciò rappresenta la condizione di base per realizzare quell'equità che consenta di migliorare la situazione di tutti, in particolare dei gruppi e delle persone più svantaggiate, come il Sud, i giovani senza garanzie, le famiglie monoreddito. La finalità appena richiamata non deve essere intesa in senso solamente economico, ma è necessario che lo sviluppo riguardi tutte le dimensioni della vita umana e sociale, comprese quelle spirituali e religiose. Per arrivare alla meta indicata il Comitato Organizzatore e Scientifico ha definito un numero maneggiabile di problemi, con le caratteristiche appena elencate, che devono essere superati per riprendere a crescere; essi sono stati raggruppati intorno a cinque parole chiave: intraprendere, educare, includere le nuove presenze, slegare la mobilità sociale e completare la transizione istituzionale. Crediamo che sia opportuno concentrare nel prosieguo la nostra attenzione su tali nodi.

Anzitutto, intraprendere significa riuscire a liberare e a regolare la riserva di forze attive o potenzialmente tali che esistono nel nostro Paese: ciò richiede di affrontare quattro problemi prioritari. Il primo riguarda il mondo del lavoro e consiste nel diminuire la precarietà e i privilegi che ancora lo caratterizzano, puntando contemporaneamente ad accrescere la partecipazione, la flessibilità e la eterogeneità. Il secondo nodo è costituito dalle politiche fi-

scali e sociali, non in generale, ma con un referente specifico, la famiglia con figli, che andrebbe riconosciuta e supportata soprattutto come sede e produttrice di valori economicamente significativi. In terzo luogo viene toccata la questione della pressione fiscale che dovrebbe essere ripartita in misura diversa tra il lavoro e gli investimenti da una parte e le rendite dall'altra, in modo che il peso venga spostato su queste ultime. A livello economico è innegabile che le imprese sono le protagoniste principali del mercato e pertanto, se si vuole riprendere a crescere, non si può non porre il problema di come sostenere e promuovere il dinamismo delle imprese.

Come si è detto sopra, la seconda parola chiave è educare, perché in una situazione di emergenza la risorsa che va prioritariamente liberata consiste negli adulti che sono chiamati essi stessi a crescere come persone e nello stesso tempo ad accompagnare lo sviluppo dei giovani. I problemi individuati rientrano in una triplice tipologia. Anzitutto, è necessario fornire alla scuola e alla famiglia i mezzi che permettano di premiare lo svolgimento del compito del docente e stimolare la presa in carico delle opportune responsabilità; in secondo luogo, bisogna trovare le strategie adatte per rinforzare l'autorità dei genitori in famiglia. In un quadro di società educante non ci si può limitare alla famiglia e alla scuola, ma bisogna valorizzare le potenzialità educative che si trovano nel contesto più ampio, in particolare quelle dell'associazionismo e delle comunità elettive.

Il terzo raggruppamento fa riferimento alla novità che ha riguardato ancora abbastanza recentemente l'Italia, quella cioè di essere tornata a configurarsi come Paese di immigrazione.

Includere le nuove presenze è un processo delicato: «La tensione è quella di combinare strategie di inclusione che mettano in circolo le nuove presenze, che a esse offrano le opportunità ricercate e che propongano riferimenti istituzionali chiari, in grado di guidare un processo di responsabilizzazione. L'inclusione non è un processo privo di regole e di sanzioni, rapido o meramente cumulativo: è l'incontro tra atteggiamenti responsabili e avveduti, essi stessi aspetto di carità matura e intelligente» (n. 25). Il problema prioritario consiste nel trovare le modalità più eque, facendo tesoro delle esperienze di altri Paesi, per attribuire la cittadinanza ai figli di stranieri nati in Italia.

Come si è detto sopra, il rilancio dello sviluppo esige a monte di liberare nuove forze, in particolare quelle del mondo giovanile. Gli ostacoli sono molti e in proposito basterebbe ricordare che i dati mettono in evidenza che la mobilità sociale in Italia è limitata e che la scuola tende a svolgere una funzione riproduttiva delle disuguaglianze piuttosto che una funzione di lotta alle disparità sociali. Certamente, le dichiarazioni di intenti a favore dei giovani non mancano; ora però bisogna passare all'azione e slegare la mobilità sociale, impegnandosi a eliminare le barriere che impediscono il loro pieno sviluppo e il raggiungimento dell'eguaglianza delle opportunità per tutti. Due sono i nodi che sono stati evocati. Si tratta anzitutto di identificare le strategie che consentano di finanziare il sistema universitario in modo tale da accrescere l'autonomia degli atenei e di garantire l'accesso dei capaci e dei meritevoli. Un

altro problema da affrontare è quello di trovare le vie per diminuire in misura consistente gli ostacoli che impediscono l'inserimento nelle professioni e per potenziare la libera competizione tra di loro.

Da oltre due decenni il Paese è impegnato in ripetuti tentativi di innovazione politica, ma la meta ancora rimane lontana. È pertanto divenuto urgente completare la transizione istituzionale. Il primo problema è quello di trovare la forma di governo adeguata in modo che riesca ad assicurare contrappesi soddisfacenti e procedure elettorali coerenti e a dare attuazione a criteri di sussidiarietà, di responsabilità imputabile e di efficacia. L'altro nodo è quello di avviare un federalismo che sia solidale. Indubbiamente, la situazione difficile che attraversa il Paese giustifica una agenda della speranza e la preparazione della 46a Settimana Sociale ha posto le condizioni per poterla scrivere in maniera valida.

Sono stati definiti in modo corretto e adeguato la meta generale, la metodologia di base e i problemi da affrontare; stupisce soltanto che non si sia fatto riferimento alla necessità di dare attuazione sostanziale della libertà di educazione, un diritto fondamentale della persona, e alla emarginazione di cui è ancora oggetto la Formazione Professionale Iniziale che pure riesce a recuperare alla vita sociale una percentuale non piccola di giovani in difficoltà.

Rimangono ora da elaborare strategie efficaci per affrontare i problemi indicati in maniera vincente.

5. Una visione di insieme dei percorsi formativi di IeFP nelle Regioni

Una visione di insieme della situazione dei percorsi formativi di IeFP nelle Regioni viene data dal IX Monitoraggio ISFOL del diritto-dovere relativo all'anno 2008 e presentato il 19 luglio 2010. Data l'impossibilità di riassumere i molti aspetti del Monitoraggio, ci limitiamo a sottolineare i più significativi.

Aspetti quantitativi

La crescita (+9,5% rispetto all'anno 2007) della adesione ai percorsi di IeFP, innanzitutto: quasi 153 mila allievi nel 2008, dei quali due terzi (oltre 100.000) nei percorsi formativi svolti dalle strutture formative accreditate (i CFP) e solo un terzo (circa 53.000) dalle istituzioni scolastiche. Un secondo dato interessante è la preferenza accordata dagli allievi alle qualifiche professionali proposte. Dei 25.000 qualificati nell'anno 2008, il Monitoraggio ne evidenzia 5, rispetto alle 19 vigenti nel 2008, tra le preferite: Operatore del benessere (circa il 17% di qualificati, presente soprattutto nell'area del Nord Est); Installatore manutentore impianti elettrici (circa il 15%), l'Operatore della ristorazione (il 14%); l'Operatore amministrativo segretariale (circa il 13%) e l'Operatore meccanico di sistemi (circa il 12%). L'alta percentuale dei dispersi è il terzo dato riportato: oltre 117mila tra i 14 e i 17 anni che non hanno seguito, nel corso del 2008, attività formative; oltre 70.000 mila di questi si trovano nelle circoscrizioni meridionali.

Aspetti qualitativi

Altre considerazioni interessanti sono contenute nei paragrafi che si soffermano su “problemi vecchi” e “le nuove questioni”.

Tra i problemi vecchi il Monitoraggio richiama il grande divario esistente tra le Regioni del Sud e quelle del Centro Nord, divario denunciato più volte e concretizzato sia per numero di dispersi che per carenza di servizi per il loro recupero. Ugualmente “vecchio” è l’insufficiente stato di avanzamento dei sistemi informativi sull’utenza, in particolare le anagrafi.

Tra le “questioni nuove” il Rapporto segnala il grande disorientamento delle famiglie nei confronti di questo servizio sottoposto a continui cambiamenti (fenomeno, peraltro, già segnalato come problema dai Rapporti CENSIS) e la mancanza di un sistema nazionale di valorizzazione delle competenze e riconoscimento dei crediti. Le considerazioni relative alle risorse finanziarie sono illuminanti soprattutto per la spesa per allievo (€ 3.712 le risorse impegnate per un allievo per un anno in un percorso di IeFP a fronte dei 6/7 mila euro/annui per studente nella scuola statale) e le risorse impegnate dalle Regioni rispetto a quelle del MLPS e quelle europee.

6. Alcune considerazioni conclusive

A fronte della necessità di una offerta formativa allargata rispetto a quella scolastica e di una offerta professionalizzante aperta verso l’alto, quello che ancora si registra è la disomogeneità e la frantumazione di questo servizio. Solo una forte intesa che impegna i vari soggetti della Repubblica per un periodo di più anni e una assunzione piena della responsabilità della Regione per l’esercizio delle proprie competenze esclusive possono segnare l’avvio progressivo di questo particolare (sotto)sistema. Una forte Intesa si rende necessaria oggi anche perché l’avvio del (sotto)sistema di IeFP si colloca in un periodo particolarmente critico per le risorse finanziarie; quelle europee progressivamente diminuiscono e quelle nazionali sono sotto la pressione del contenimento. Nessuna Regione può essere lasciata sola nell’affrontare questa competenza.

Un costante monitoraggio dell’offerta delle qualifiche e dei diplomi professionali dovrà essere accompagnato, in secondo luogo, da iniziative sistematiche che mirano a mettere in interazione la domanda formativa degli allievi, i fabbisogni formativi delle imprese, le vocazioni territoriali. Solo così sarà possibile superare gradualmente quello “scarto” tra domanda e offerta formativa che spesso viene denunciato oggi: domanda di qualificati e di tecnici da parte delle imprese non reperibili. In questa grande azione di analisi e verifica dovranno essere coinvolti i soggetti istituzionali, le parti sociali, i soggetti protagonisti della formazione professionale, ciascuno, per la propria parte chiamato ad essere nei vari territori, “vero sensore dei bisogni formativi”¹.

¹ Questo editoriale, come quello del numero precedente (che per una dimenticanza dell’ultimo momento non aveva una nota analoga) è opera congiunta di Guglielmo Malizia e di Mario Tonini.