

Il Presidente del Consiglio Matteo Renzi, che si è insediato il 22 febbraio 2014, ha ritenuto opportuno sottolineare i primi 80 giorni del suo Governo con un documento-manifesto "Il giro d'Italia in 80 giorni", illustrando i provvedimenti messi in atto ed i primi risultati raggiunti.

*Facendo riferimento ai temi che interessano questa Rivista, del documento-manifesto organizzato attorno a parole chiave, richiamiamo: **Europa**: il semestre europeo, opportunità per cambiare l'Unione. Allineamento astrale unico: presidenza, rinnovo vertici, fondi europei, cambiavverso nelle politiche economiche. **Riforme**: legge elettorale, Senato, Titolo V, servizio civile, Province, CNEL. **Scuola**: piano straordinario sull'edilizia scolastica. 3,5 mld di investimenti, 10mila nuovi cantieri, 2 milioni di studenti più sicuri a scuola, sbloccato patto di stabilità. **Lavoro**: Decreto Poletti, disegno di legge delega, nuova politica industriale. Semplificati i contratti a termine e apprendistato, -10% IRAP, accordi aziendali.*

Consapevoli della complessità e della vastità dei provvedimenti, nel presente Editoriale¹ ci soffermeremo sulle principali linee di politica scolastica e formativa attuate dai Governi Letta e Renzi e precedute dalla recentissima Raccomandazione del Consiglio europeo inviata all'Italia in merito al programma nazionale di riforma 2014.

1. Mercato del lavoro e Istruzione: le valutazioni europee

Due documenti europei contengono l'analisi, la valutazione e le raccomandazioni rivolte all'Italia sul suo programma nazionale di riforma per l'anno 2014 del 2 giugno: il Documento di lavoro dei servizi della Commissione e la Raccomandazione del Consiglio.

In questo Editoriale facciamo riferimento a quanto scritto in materia di Mercato del lavoro e di Istruzione.

*Iniziamo con il primo tema, relativo alla situazione del **Mercato del lavoro** in Italia.*

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).

Nel Documento di lavoro si formulano giudizi piuttosto critici: Complessivamente, il mercato del lavoro italiano continua a essere segmentato e caratterizzato da scarsa partecipazione, in particolare delle donne e dei giovani: è pertanto necessario dare seguito ai progressi compiuti, finora limitati, anche in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani².

Nella Raccomandazione n. 5, pertanto, all'Italia si chiede di:

- valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sul dualismo del mercato del lavoro e sulla competitività di costo, valutando la necessità di ulteriori interventi;
- adoperarsi per una piena tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori;
- rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione di una tabella di marcia dettagliata degli interventi entro settembre 2014, e potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese;
- intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e fornendo adeguati servizi di assistenza e custodia;
- fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l'impiego ed esigere un impegno più forte da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani³.

Il secondo tema è relativo all'Istruzione.

La Commissione si concentra su due nodi critici della scuola italiana: rileva, innanzitutto, carenze sulla qualità dell'insegnamento e sulla professione docente, caratterizzata da un percorso di carriera unico e attualmente da prospettive limitate di sviluppo professionale; rileva, poi, la carenza della formazione pratica, l'apprendimento basato sul lavoro e l'istruzione e formazione professionale.

Di qui la Raccomandazione n. 6, per superare le criticità evidenziate:

- rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico;

² Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia, pp. 5-6

³ Ivi, p. 8.

- accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore e rafforzare l'istruzione terziaria professionalizzante;
- istituire un registro nazionale delle qualifiche per garantire un ampio riconoscimento delle competenze;
- assicurare che i finanziamenti pubblici premiano in modo più congruo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca⁴.

Anche i soli cenni riportati ci offrono una chiave di lettura per individuare quanta "Europa" contengono i provvedimenti adottati dall'Italia e che saranno oggetto di riflessione nel presente Editoriale, in particolare le scelte sull'Istruzione adottate dal Governo Letta e dal Ministro Carrozza, il Documento di Economia e Finanza (DEF) approvato il 17 aprile 2014 e le Linee programmatiche del Ministro Stefania Giannini, ufficializzate al Senato il 27 marzo 2014.

2. Il Governo Letta e il Ministero Carrozza. Dieci mesi di piccolo cabotaggio

Dopo quattro Ministri (Luigi Berlinguer, Letizia Moratti, Giuseppe Fioroni e Mariastella Gelmini) che hanno guidato l'Istruzione per periodi sufficientemente lunghi (rispettivamente 27.05.96/25.04.00; 11.06.01/17.05.06; 17.05.06/08.05.08; 08.05.08/16.11.11) con la sola eccezione di Tullio De Mauro (25.04.00/11.06.01), è ricominciata a Viale Trastevere la girandola di personalità che in poco meno di due anni e mezzo ha bruciato due rettori di università, Francesco Profumo e Maria Chiara Carrozza⁵. Eppure i problemi sono complessi e avrebbero richiesto impegni politici di più ampio respiro. Ricordiamo le sfide della scuola con le parole del Censis: «Il lento processo di attuazione della riforma dell'istruzione degli adulti e la mancanza di un sistema strutturato di educazione per questa fascia di utenza a fronte di competenze linguistiche e matematiche della popolazione adulta ai minimi livelli; la permanenza di sacche endemiche di dispersione e abbandono precoce degli studi tra i più giovani; un sistema universitario avvitato in annosi processi di metamorfosi; le disparità territoriali nell'offerta e nelle performance della formazione professionale, sono solo alcune delle derive di lungo periodo che affliggono il sistema educativo nazionale»⁶. Inoltre,

⁴ Ivi, p. 8.

⁵ Per un'analisi più dettagliata del Ministero Carrozza cfr. MALIZIA G. - NANNI C., *Dieci mesi di piccolo cabotaggio. Il caso del Governo Letta e del Ministro Carrozza*, «Orientamenti Pedagogici», 61 (2014), n. 3, in corso di stampa.

⁶ CENSIS, *47° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2013*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 97.

non va dimenticato che se, come nella prima repubblica, i Ministri dell'Istruzione durano per poco tempo, è naturale che si verifichi uno slittamento del potere verso la burocrazia, in particolare verso i direttori generali i cui incarichi durano invece a lungo.

Procediamo ora ad un esame delle politiche adottate dal Ministro Carrozza e soprattutto delle attuazioni effettuate. Come nel caso del Ministro Profumo, la durata ancor più ridotta del Governo non consente di effettuare una valutazione completa delle linee programmatiche e delle realizzazioni dell'on. Carrozza.

Tentando con la necessaria prudenza di delineare un primo bilancio, non si possono non apprezzare alcune scelte di fondo del Ministro e le molte azioni di ottimizzazione degli ambiti di politica propri del Ministero. Anzitutto, vengono riconfermati alcuni orientamenti del predecessore: non ci si propone di porre in essere una riforma "Carrozza", ma di realizzare un cambiamento culturale che metta al centro l'Istruzione come fattore fondamentale per rinnovare la società e rilanciare il Paese; inoltre, si rivaluta la prospettiva della ricerca che nel documento programmatico ottiene la medesima attenzione della Istruzione e della Università; la rilevanza della dimensione organizzativa del Sistema Educativo sul piano sia macro che micro non solo permane, ma si approfondisce.

Diversamente dai tre Ministri che l'hanno preceduta, il suo programma si caratterizza per un respiro strategico e riprende la tradizione della prima Repubblica quando si preferiva adottare una logica di legislatura. Gli on. Fioroni, Gelmini e Profumo si presentano, infatti, come dei razionalizzatori dell'esistente, il primo ricorrendo all'immagine del cacciavite, la seconda, pressata dall'on. Tremonti, imponendo alla scuola una politica di drastici tagli e il terzo attribuendosi la funzione di "oliare" il sistema. Nonostante le dichiarazioni programmatiche, tuttavia la politica scolastica non ha rappresentato una vera priorità per il Governo Letta, anche perché assorbito dall'impegno per la ricerca di soluzioni adeguate ai problemi della crisi economica e della riduzione della spesa pubblica.

Un'inversione di tendenza importante ha riguardato i finanziamenti all'Istruzione, Università e Ricerca. Non bisogna dimenticare che, a partire dal 2007, il Miur ha subito una riduzione forte, crescente e continua nell'assegnazione delle risorse. In particolare, i tre predecessori a Viale Trastevere hanno mostrato un atteggiamento molto remissivo verso i Ministri dell'Economia del loro Governo (on. Padoa Schioppa, Tremonti, Monti/Grilli, Saccomanni). Al contrario, la on. Carrozza si è più volte opposta alla politica dei tagli ed è arrivata fino al punto di minacciare le dimissioni se non fossero stati assicurati margini di reinvestimento per la scuola pubblica.

In molte occasioni ella ha affermato la centralità dell'Istruzione, della Università e della Ricerca per il Paese e questa convinzione non può che essere grandemente apprezzata. Ciò che non è condivisibile è la concezione funzionalista o

utilitarista che si riscontra nel suo documento programmatico (ma anche negli atti e nelle indicazioni di prospettiva). Tuttavia, diversamente dal suo predecessore la funzionalità non si riferisce solo allo sviluppo economico, ma anche all'equità, alla libertà, alla partecipazione civica, al rispetto della legalità, e più in generale al miglioramento della qualità della vita. Manca invece il richiamo alla centralità della persona in tutte le sue dimensioni, compresa quella spirituale, e al valore in sé dell'educazione. Era quello che ci si aspettava di trovare nel preambolo alle linee programmatiche e che invece è stato dedicato, oltre che al tema della strategicità sociale di Istruzione, Università e Ricerca appena richiamato (un orientamento che condividiamo), anche a quello, pur importante, ma non così centrale, delle parole chiave del Ministero dal punto di vista della governance del sistema: credibilità, trasparenza e coesione.

Passando più in particolare ai singoli provvedimenti, anzitutto vogliamo precisare che, come si è detto sopra, ne condividiamo molti; pertanto, in questa parte del bilancio ci limitiamo a mettere in risalto soprattutto quelle che noi consideriamo delle criticità.

Iniziamo con la scuola e con il Decreto-Legge, "L'istruzione riparte" che segna un cambiamento di grande portata nelle politiche del Miur degli ultimi anni in quanto si torna a investire in questo ambito. Al tempo stesso non si può non condividere la valutazione della stessa relatrice di maggioranza, on. Giannini, che parla di microinterventi che rispondono a bisogni particolari, mentre manca una idea unitaria e un deciso mutamento di rotta.

Certamente condivisibile appare la proposta di una Costituente della scuola. Con essa il Ministro ha inteso aprire un dibattito nel Paese per coinvolgere non solo gli addetti ai lavori, ma anche tutte le forze sociali su alcune tematiche di fondo in modo da creare un consenso sulle soluzioni da adottare. Correttamente, ella partiva dal principio che lo sviluppo della scuola non può essere la preoccupazione di una singola categoria, ma deve essere l'interesse dell'intera comunità nazionale. Se l'idea era valida, non significa che fosse senz'altro fattibile, tenuto conto della grande mobilità del quadro politico e della sua instabilità che non consentivano di avviare progetti di lungo periodo, come poi di fatto è avvenuto.

Una priorità non solo per la on. Carrozza, ma anche per l'on. Letta e soprattutto per l'intero Sistema di Istruzione è rappresentata dalla valorizzazione degli insegnanti e dal potenziamento della loro formazione. In proposito, è stato però giustamente osservato: «[...] non sarà facile porre ordine nel caos attuale: vecchie e nuove abilitazioni, una formazione iniziale ancora da far partire, precariato storico e nuovi precari da assumere, regole di reclutamento e procedure concorsuali da riscrivere, normative sovrapposte e contrastanti da riformare, un contratto da tempo bloccato e tutto da ripensare sia nella parte normativa che in

*quella retributiva, organici di istituto da ridefinire, le carriere dei docenti da ag-
ganciare alla valutazione e al merito [...]»⁷.*

*Nell'attuale "infosocietà" avviare la Scuola 2.0 è una necessità evidente ed è
apprezzabile che il Ministro abbia inserito tra le sue priorità la digitalizzazione
delle infrastrutture delle scuole e della didattica. Meno chiaro è come ciò si potrà
realizzare tenuto conto delle esperienze con i tablet, le LIM e i registri elettronici.
Inoltre, l'insistenza eccessiva su questa dimensione potrebbe radicare nel mondo
della scuola l'idea che l'educazione si riduce a informazione.*

*Lodevole è anche l'intento di introdurre un sistema di valutazione esterno di
cui sono state messe in evidenza correttamente le caratteristiche. Meno scontato
anche qui è come tutto ciò possa essere realizzato senza mettere in atto meri pro-
cessi sanzionatori nei confronti delle scuole in difetto.*

*Un altro punto debole riguarda la IeFP. Indubbiamente, va segnalato un mi-
glioramento rispetto al programma del Ministro Profumo che si limitava ad affer-
mare la necessità di far dialogare i sistemi di Istruzione, Formazione e lavoro per
il rilancio della cultura tecnica e scientifica e il sostegno all'occupazione, mentre
la on. Carrozza parla di crescita e di potenziamento dei Sistemi integrati di Istru-
zione, Formazione e lavoro. Comunque, già riguardo al predecessore si faceva no-
tare che il termine integrazione potrebbe essere equivoco perché rievoca gli anni
in cui la FP veniva considerata come una specie di laboratorio opzionale a servi-
zio della Scuola Secondaria superiore. Il Sistema di IeFP deve trovare urgente-
mente un adeguato raccordo tra i provvedimenti nazionali e quelli regionali, se si
vogliono superare le forti disomogeneità e le frantumazioni del Sistema forma-
tivo, ancora presenti in varie Regioni: ed era su questo che ci si aspettava un im-
pegno forte da parte del Ministro Carrozza, come pure dal suo predecessore.*

*Anche riguardo alle scuole paritarie si riscontra un progresso tra i due Mini-
stri: infatti la on. Carrozza riconosceva esplicitamente nelle sue dichiarazioni pro-
grammatiche che «il sistema pubblico di istruzione è composto dalle scuole sta-
tali e dalle scuole paritarie» e che «occorre salvaguardare il carattere plurale del
nostro sistema di istruzione attraverso misure volte a tutelare la qualità e l'inclu-
sività anche delle scuole pubbliche paritarie»⁸. Queste le dichiarazioni solenni a
cui non è seguito alcun aumento dell'elemosina che le scuole paritarie ricevono
dallo Stato.*

*Una vicenda a dir poco sconcertante è quella della pubblicazioni di tre vo-
lumetti sull'educazione alla diversità nella scuola da parte dell'istituto A.T. Beck
sulla base di un progetto dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Raz-*

⁷ *Priorità per l'istruzione secondo Letta (2013/2014), «Libednews», n. 14, pp. 1-2.*

⁸ *Audizione On. Sig. Ministro Carrozza davanti alle Commissioni riunite del Senato della Re-
pubblica e della Camera dei Deputati sulle linee programmatiche (6 giugno 2013), Roma, p. 8.*

ziali), sotto l'egida e con il logo del Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Lo scopo ufficiale era di favorire lo sviluppo sano di tutti i giovani, indipendentemente dal loro orientamento sessuale e di offrire agli insegnanti gli strumenti per divenire educatori nel contesto dell'omofobia. Di fatto, però, i testi in questione cercano di trasmettere a tutti gli studenti, dalla primaria alla secondaria di secondo grado, ben altri contenuti: che la famiglia tradizionale, composta da padre, madre e figli, è uno stereotipo da pubblicità; che i due generi, maschile e femminile, costituiscono una astrazione; che far leggere romanzi in cui i protagonisti sono eterosessuali rappresenta una forma di violenza morale; che la religiosità non è un valore. Di fronte alle molte proteste, il Miur si è difeso dicendo di essere all'oscuro dell'iniziativa dell'UNAR e di non aver richiesto né approvato la pubblicazione dei tre volumi, ma al tempo stesso ha dato l'impressione di un tentativo maldestro di coprire un progetto sbagliato.

Altre criticità riguardano il non detto. Anzitutto stupisce che né della riduzione di un anno della secondaria superiore né dell'anticipo del ciclo di istruzione fin dalla scuola dell'infanzia, che sono due priorità per Letta nella seconda fiducia, si parli nelle dichiarazioni programmatiche e nell'Atto di indirizzo, anche se rispetto al primo caso sono state avviate delle sperimentazioni. Lo scollamento nel Governo su questi aspetti sembra grave. Inoltre, non viene previsto alcun monitoraggio delle riforme Gelmini per cui si continua nell'andazzo di innovare alla cieca. Sotto questo aspetto ha sorpreso molti l'aggiunta dell'ora di geografia nel biennio degli Istituti tecnici e professionali. Di fronte a curricula sovrabbondanti di discipline e carenti di attività pratiche, l'introduzione di quest'ora, con il costo di €13,2 milioni all'anno, è apparsa a molti una azione incoerente e pericolosa in quanto capace di aprire il fronte alle tentazioni di introdurre nuove discipline (es. la storia dell'arte) dopo l'enorme sforzo di ridurle.

Per l'università vale quanto detto dal Censis e richiamato all'inizio di questo articolo: «un sistema universitario avvitato in annosi processi di metamorfosi». Inoltre ci si sarebbe aspettato che il programma sulla ricerca si proponesse come priorità la ricerca educativa.

3. Il Governo Renzi e il Ministero Giannini. Solo annunci o anche fatti?

Il 27 marzo scorso il Ministro della Istruzione, della Università e della Ricerca, on. Stefania Giannini, ha presentato in Senato le sue linee programmatiche e il 17 aprile il Parlamento ha definitivamente approvato il Documento di Economia e Finanza (DEF) del Governo che elenca anche vari provvedimenti importanti da

adottare nel Sistema Educativo del nostro Paese⁹. Animati dalla speranza di poter dare un qualche contributo allo sviluppo dell'Istruzione e della Formazione in Italia, avviamo una prima analisi delle politiche contenute nei due testi, consapevoli di dover procedere con una prudenza maggiore che nel caso della on. Carrozza, perché si tratta ancora di proposte e non di concrete attuazioni. In questa disamina il punto di riferimento sarà costituito dal documento della on. Giannini in quanto più completo, mentre le indicazioni del DEF verranno prese in considerazione solo là dove rilevanti.

Anche il testo dell'attuale Ministro prevede un preambolo nel quale sono enunciati quattro principi essenziali per realizzare un sistema moderno ed europeo e cioè: la semplificazione che vuol dire combattere l'ipertrofia normativa; la programmazione che punta a dare un respiro strategico all'azione politico-amministrativa, smettendo di rincorrere le emergenze; la valutazione che dovrà consistere in giudizi ex post e non in controlli ex ante; l'internazionalizzazione perché nella società globalizzata non è possibile rinchiudersi in uno splendido isolamento. Si tratta certamente di orientamenti condivisibili, ma che riguardano la sola governance del Sistema e quindi non dovrebbero esaurire la "vision" delle politiche di un Ministro dell'educazione.

Anche in questo caso, come nei precedenti degli on. Profumo e Carrozza, dobbiamo lamentare l'assenza di un riferimento alla centralità della persona in tutte le sue dimensioni, compresa quella spirituale, e al valore in sé dell'educazione; inoltre, manca anche il richiamo all'equità, alla libertà, alla partecipazione civica, al rispetto della legalità, e più in generale al miglioramento della qualità della vita, che pure erano presenti nel documento programmatico della on. Carrozza. Più in generale è assente dal documento di programmazione un quadro di valori di alto profilo che faccia da principio unificante di tutte le proposte. In positivo, va riconosciuto che la on. Giannini ha ribadito la centralità dell'Istruzione, della Università e della Ricerca per l'Italia in continuità con la on. Carrozza che l'aveva chiaramente affermata.

La mancanza di una "vision" è alla base di un altro limite di carattere generale del documento sotto esame e cioè la assenza di criteri di priorità. È vero che correttamente il Ministro ha mantenuto ferma l'inversione di tendenza introdotta dalla on. Carrozza riguardo ai finanziamenti: infatti, con il Decreto-Legge "L'istruzione riparte" da lei fortemente voluto si è tornato a investire nel settore dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca dopo un periodo di severi tagli nelle politiche del Miur, e la on. Giannini appare fermamente intenzionata a procedere in

⁹ Cfr. *Linee programmatiche del Ministro Stefania Giannini*, Roma, Miur, 24.04.2014; *L'istruzione nel documento di economia e finanza. DEF*, in <http://www.adiscuola.it/adiw/brevi/?p=11794> (06.06.2014).

questa direzione, facendo affidamento – sembra – su un contributo sostanzioso che dovrebbe venire dalla riduzione delle spese militari. Tuttavia, l'elenco dei provvedimenti promessi, come vedremo subito, è articolato e complesso per cui si può ragionevolmente presumere che le risorse non saranno sufficienti e in tale situazione senza una scaletta di parametri di riferimento sarà difficile operare una scelta delle cose da fare che sia accettabile da tutte le parti interessate.

L'articolazione interna del Documento prevede accanto al preambolo una distribuzione in quattro sezioni. Ritorna la tripartizione dei documenti Profumo e Carrozza, che avevano correttamente collocato sullo stesso piano Istruzione, Università e Ricerca; la novità consiste nell'aggiunta di una quarta parte che attribuisce una rilevanza autonoma alle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), mentre gli altri Ministri le situavano all'interno della parte sulla università. Si comprende la ragione contingente di questa articolazione che vuole riscattare il mondo dell'AFAM dalla emarginazione di cui è stato oggetto negli ultimi 20 anni, ma non si giustifica sul piano strettamente scientifico perché l'AFAM generalmente rientra nell'istruzione superiore. Comunque, per evitare ogni equivoco, i documenti programmatici dei Ministri dovrebbero in futuro parlare non più di università, ma di istruzione superiore, ovviando così a un limite delle nostre politiche educative che tende a ignorare o a sottovalutare tutto il mondo della istruzione superiore non universitaria.

Venendo nel dettaglio alle misure specifiche elencate dal Ministro, cominciamo con avanzare due premesse che ci permetteranno di chiarire la prospettiva nella quale ci muoviamo. Anzitutto, intendiamo limitarci a presentare i provvedimenti che riguardano l'Istruzione perché non vogliamo appesantire questo Editoriale con tematiche che non rientrano negli interessi prioritari dei nostri lettori. In secondo luogo, dal momento che condividiamo vari dei provvedimenti in questione, concentreremo la nostra attenzione soprattutto su quelli che riteniamo manifestare delle criticità.

Il Ministro ha iniziato il suo elenco richiamando l'immaginario sociale negativo che grava sulla scuola. Essa viene ritenuta un costo per il Paese e non un investimento sul suo futuro; gli insegnanti, a loro volta, sono visti come dei dipendenti pubblici demotivati e sindacalizzati e non come degli educatori dediti al bene dei giovani; quanto agli studenti ci preoccupiamo solo dei voti che portano a casa invece di renderci conto di cosa stiano realmente apprendendo e quando protestano, scioperano od occupano, tendiamo a pensare che lo facciano perché sono svogliati o viziati e non ci rendiamo conto della percezione che hanno del divario tra la rapidità dei mutamenti del contesto e il ritardo che affligge il Sistema di Istruzione e di Formazione. Chiaramente è un'immagine che può essere superata soltanto dall'adozione e soprattutto dalla realizzazione di politiche efficaci ed efficienti.

Il primo provvedimento che viene elencato consiste nel varo di un Piano straordinario biennale, d'intesa con il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, per 24.000 ex lavoratori socialmente utili (LSU), impegnati nei servizi di pulizia degli istituti. In pratica, si tratta della previsione di interventi di piccola manutenzione ordinaria nelle scuole in cui poter impiegare tali lavoratori una volta adeguatamente riqualificati.

Se la misura appena citata è senz'altro condivisibile, ancora di più lo è la seconda. Oltre a prorogare di due mesi i termini per permettere a tutti i Comuni e le Province, che erano entrati in una precedente graduatoria di 700 casi, di completare le procedure per avviare i lavori relativi all'edilizia scolastica, il Ministro sta approntando un Piano pluriennale per realizzare interventi di questo tipo in 10 mila istituti sull'intero territorio nazionale. Indubbiamente siamo di fronte a una decisione molto importante che potrebbe avere un risultato ancora più significativo se al provvedimento fosse data una curvatura più educativa e didattica nel senso di ripensare l'architettura in modo rispondente alle esigenze di una scuola digitale, assicurando cioè uno spazio flessibile per un processo di insegnamento-apprendimento in grandi e piccoli gruppi, e anche utilizzabile per l'inclusione e capace di favorire la socializzazione. A completamento si può ricordare l'iniziativa parallela di portare a termine l'Anagrafe dell'edilizia scolastica che dovrebbe consentire la realizzazione di un censimento generale degli edifici e la conseguente predisposizione di una specie di cartella clinica su ognuno di loro.

Come si sa, un provvedimento atteso da molto tempo è quello della revisione degli organi collegiali e, in particolare, dell'organo consultivo a livello nazionale. Il Ministro si limita a richiamare la finalità generale dell'intervento, garantire cioè la piena funzionalità di questi organismi. Nulla è invece detto riguardo alle questioni più concrete come la tipologia, la composizione, i poteri, le competenze che sono il vero oggetto del contendere.

La legislazione scolastica presenta una situazione critica di norme su norme, sedimentate, sovrapposte e interpretate da una giurisprudenza senza fine. Se si vuole restituire certezza alle scuole riguardo alla disciplina giuridica da applicare, è necessario mettere mano a un nuovo Testo Unico che sostituisca quello da tempo superato del 1994. In particolare, si dovrà procedere a semplificare la normativa, togliere le contraddizioni esistenti e correggere gli sbagli commessi dall'amministrazione.

Se nel secolo scorso la finalità da raggiungere era la scolarizzazione di massa, ora tale meta non è più sufficiente e giustamente si punta a una scuola di qualità per tutti. Per il Ministro l'intervento determinante in questo ambito è quello di assicurare una valutazione efficace. Anche se questa opinione della on. Gianini sembra eccessiva perché è certamente altrettanto importante assicurare dei processi di insegnamento-apprendimento validi, tuttavia non si può negare la par-

ticolare rilevanza della questione sollevata. Pertanto, è senz'altro condivisibile la sua proposta di realizzare progressi ulteriori nella valutazione degli studenti, delle scuole, dei dirigenti, dei docenti soprattutto in due direzioni: un maggiore coinvolgimento delle realtà scolastiche e il sostegno efficace agli istituti per realizzare processi di autovalutazione per il miglioramento e la verifica di risultati.

Un'area di intervento strettamente connessa è quella dei contratti dei docenti e il Ministro si augura che la trattativa non si concentri sugli aspetti strettamente sindacali, ma riguardi argomenti di più ampio respiro come il valore della formazione, la valorizzazione delle figure significative per l'autonomia scolastica e la carriera professionale, in vista di giungere a condividere il principio che lo stipendio degli insegnanti non può più essere basato unicamente sulla anzianità.

Insieme con il Parlamento ella intende approfondire l'argomento delle nuove modalità di reclutamento dei docenti e dei dirigenti. Soprattutto, vorrebbe affrontare la spinosa questione della modifica dello status giuridico degli insegnanti.

Un problema annoso, importante dal punto di vista quantitativo e drammatico per la vita di molte persone e di molte famiglie, è quello del precariato. I numeri sono veramente enormi: 50mila del personale ATA (amministrativo, tecnico e ausiliare); 170mila insegnanti che costituiscono il "precariato storico"; oltre 460mila, inseriti nelle graduatorie di istituto e utilizzati per le supplenze annuali e fino al termine delle lezioni; più di 10mila abilitati a seguito del tirocinio formativo attivo (TFA); circa 70mila che hanno maturato titoli di servizio utili all'abilitazione grazie a un percorso abilitante speciale (PAS); 55mila diplomati magistrali; 40mila idonei di vecchi concorsi. In proposito il Ministro ritiene che bisogna darsi una finalità precisa di natura politica: i precari devono essere riassorbiti e in una prospettiva di lungo termine è necessario optare per il principio di bandire unicamente concorsi a cattedre. Al tempo stesso va preparato un Piano di medio termine per il reintegro dei precari e per il loro reinserimento, dopo una riflessione seria sui costi, negli organici funzionali che consenta ai dirigenti una gestione più efficace delle supplenze e una espansione della offerta formativa.

Nel breve termine, l'esigenza di garantire agli studenti una nuova generazione di docenti verrà in un primo momento soddisfatta da una nuova tornata del TFA; nel futuro bisognerà prevedere una modalità più agile, inserendo direttamente nel percorso della laurea magistrale un periodo di tirocinio con cui conseguire anche l'abilitazione al momento della laurea e in seguito a un esame parallelo. Il principio da ribadire è che l'abilitazione si può ottenere unicamente dopo aver provato in classe di possedere la formazione e l'attitudine all'insegnamento.

La possibilità di progettare efficacemente nella scuola richiede a monte la disponibilità di risorse finanziarie certe e adeguate. Questo implica tra l'altro la necessità di recuperare gradualmente i fondi destinati al miglioramento dell'offerta formativa, riportandoli almeno al livello del 2011, cioè a 1,5 miliardi di

euro. Anche la realizzazione di una reale autonomia rinvia alla stessa condizione per cui bisognerà prevedere l'attribuzione di finanziamenti sicuri già all'inizio dell'anno scolastico in un budget unico, con i soli vincoli di spesa stabiliti dalla scuola stessa e finalizzati al miglioramento dell'offerta formativa, pure con la possibilità di fare ricorso a contratti d'opera ove ciò possa rivelarsi utile. Inoltre, la diffusione delle reti di scuole può servire per razionalizzare la situazione, consentendo di condividere risorse strumentali e umane.

Una proposta molto ambiziosa è quella di varare un grande Piano infanzia da finanziare anche con denari comunitari. Le ragioni principali dell'intervento vanno ricercate sul piano scientifico negli studi che evidenziano come la dispersione si combatte a partire dai nidi di infanzia, per cui sarebbe opportuno trasformare questi ultimi da servizio a domanda individuale a diritto educativo, mentre a livello situazionale andrebbe sottolineato che nelle Regioni "obiettivo convergenza" i dati sono veramente preoccupanti. Il DEF a sua volta auspica una maggiore sinergia tra pubblico, privato ed Enti locali, dimenticando che le scuole paritarie private e quelle degli Enti locali sono anch'esse pubbliche; pertanto, dovrebbero essere superate le diseguaglianze esistenti a danno del privato sociale e degli Enti locali decentralizzando ai Comuni il compito di assicurare con i poteri e le risorse necessarie una condizione di equità tra le varie categorie.

Un'ultima meta che si propone il Ministro è quella di una scuola aperta, certamente apprezzabile e condivisibile, purché la "full immersion" nel contesto non porti alla cancellazione delle caratteristiche distintive delle istituzioni educative. La finalità in questione si presenta molto complessa per cui assume diversi significati e si articola in molti obiettivi come: saper rispondere ai bisogni formativi degli alunni e lottare contro la dispersione che si colloca ancora intorno a una media del 16%, lasciando le porte aperte oltre l'orario delle lezioni e mettendo in opera iniziative specifiche; essere vicini alla disabilità anche negli ospedali e nelle case dei ragazzi malati o diversamente abili; divenire veri e propri "centri civici", realizzando attività a servizio della cittadinanza, soprattutto quella più disagiata; valorizzare la diversità come una ricchezza e trovare le vie per far vivere in armonia ogni sensibilità; mettere a disposizione di tutti conoscenze e competenze che in questo momento sembrano appannaggio di pochi fortunati, come per esempio l'alfabetizzazione motoria e sportiva nella scuola primaria; riprendere a promuovere lo studio della filosofia, della storia dell'arte e della musica, tutte discipline diventate sporadiche in seguito alle riforme dei programmi; consentire ai bambini della scuola primaria e dell'infanzia di imparare la lingua straniera in base al modello CLIL, cioè una metodologia per l'insegnamento di una disciplina non linguistica in lingua straniera; realizzare una scuola digitale che non solo offra infrastrutture e connettività, ma che sappia rispondere alle nuove esigenze delle tecnologie della informazione e della comunicazione (TIC) con obiettivi, contenuti e

metodologie adeguate; aprirsi al mondo del lavoro e delle imprese, portando avanti d'intesa con il Ministro Poletti il Piano della "Garanzia Giovani" che punta ad assicurare a tutti i giovani un'offerta valida a livello occupazionale o formativo entro 4 mesi dall'uscita dal Sistema dell'Istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione, organizzando le prime sperimentazioni di apprendistato all'interno delle scuole in modo da facilitare un rapporto stretto tra istruzione e lavoro e al tempo stesso promuovendo i tirocini formativi presso le imprese e l'alternanza; rafforzare la formazione tecnica, creando in sostituzione della abolita competente Direzione Generale una struttura interdipartimentale che possa operare con le scuole ed in sinergia con le principali associazioni degli imprenditori per giungere ad una revisione profonda degli Istituti Tecnici e a una migliore valorizzazione degli ITS (Istituti Tecnici Superiori); potenziare la strategia complementare dell'orientamento per contrastare dispersione, abbandono e disoccupazione.

Indubbiamente ci troviamo di fronte a provvedimenti di grande portata che vanno non solo annunciati, ma soprattutto realizzati. Sorprende una assenza inaspettata, quella della Istruzione e Formazione Professionale che, come vedremo nella presentazione delle indagini Isfol, costituisce il livello del Sistema Educativo che ha registrato nell'ultimo decennio il maggiore sviluppo. Discutibili sono anche alcune indicazioni aggiuntive del DEF: il riferimento degli interventi per realizzare l'eguaglianza delle opportunità educative ai soli "capaci e meritevoli, ma privi di mezzo" e non a tutti coloro che si trovano al di sotto di una soglia minima di competenza, come richiederebbe il nuovo concetto di equità; il rafforzamento della didattica integrativa nella scuola primaria che ha senso se si vuole contrastare il processo di secondarizzazione della primaria e potenziare la pedagogia attiva e la centralità dell'allievo rispetto alla lezione ex cathedra, mentre è inutile, se si tratta solo di un prolungamento dell'orario per gruppi di alunni dato che questo è già possibile; l'aggiunta dell'ora di geografia nel biennio dei tecnici e dei professionali di fronte a curricula già sovrabbondanti di discipline di cultura generale e praticamente privi di attività pratiche.

Apertura è anche quella di realizzare una scuola libera, inclusiva per quantità e competitiva per qualità. L'ulteriore progresso in questo ambito rispetto alla on. Carrozza è il richiamo all'articolo 2 del Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo da cui deriva l'obbligo di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa di attuare pienamente il diritto alla libertà di educazione. Tuttavia, anche per la on. Giannini si può ripetere quanto affermato riguardo al suo predecessore: queste le dichiarazioni solenni a cui non è seguito nessun aumento dell'elemosina che le scuole paritarie ricevono dallo Stato; inoltre, alcune smentite fatte dal Ministro riguardo a precedenti interviste vanno proprio in questa direzione.

Un'ultima osservazione la prendiamo alla lettera dalle valutazioni effettuate dall'ADI (Associazione Docenti e Dirigenti scolastici Italiani) sulle linee program-

matiche della on. Giannini¹⁰. «Di fronte a tanto fasto non ci rimane che esprimere la speranza che questo vaso di delizie pieno non si trasformi in un vaso di Pandora. Non c'è motivo di dubitare dell'intelligenza e della buona fede, nutrita di entusiasmo, del nuovo Ministro. E gli auguri sono obbligatori e anche dovuti. Ma i rischi sono dietro l'angolo. Sappiamo che la sindrome di onnipotenza dei nostri Ministri dell'istruzione è sempre stata una cattiva consigliera politica: tra il dire e il fare c'è di mezzo una difficoltà storica oggettiva: amministrare centralmente (e con questa amministrazione) più di un milione di persone è un miraggio. E deve sempre fare i conti con il Sindacato. Il silenzio su questa formidabile istituzione conservatrice promette tempesta».

4. Jobs Act e Garanzia Giovani: una risposta al problema della disoccupazione giovanile in Italia?

Già nel 2013 l'Italia aveva ricevuto una Raccomandazione specifica relativa al Mercato del lavoro. Veniva chiesto di assicurare l'effettiva attuazione delle riforme del mercato del lavoro e del quadro per la determinazione dei salari, adottare ulteriori provvedimenti per promuovere la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle donne e dei giovani, e migliorare i servizi pubblici per l'impiego. Veniva raccomandato, inoltre, di rafforzare l'istruzione e la formazione professionale, migliorare i servizi di orientamento e consulenza per gli studenti del ciclo terziario, aumentare gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico e migliorare la qualità e i risultati nel campo dell'istruzione¹¹.

Il giudizio, tuttavia, formulato in relazione alla programmazione 2014 resta ancora piuttosto critico: l'Italia ha compiuto progressi limitati nel dar seguito a queste raccomandazioni.

Una prima risposta alle criticità evidenziate dall'Europa viene formulata da Matteo Renzi, Segretario del Partito Democratico con un progetto socializzato agli inizi di gennaio 2014: "Jobs Act: la proposta sul lavoro di Matteo Renzi". Si trattava di un primo "sommario" di temi, articolato in tre parti.

Una prima parte, dal titolo il "Sistema", elencava gli ambiti sui quali intervenire: energia, tasse, revisione della spesa, azioni dell'agenda digitale, eliminazione dell'obbligo di iscrizione alle Camere di Commercio, eliminazione della figura del dirigente a t.i. nel settore pubblico.

Una seconda parte, dal titolo "I nuovi posti di lavoro", identificava gli ambiti

¹⁰ Anche questa volta non ci siamo fatti mancare nulla, in <http://www.adiscuola.it/adiw/brevi/?p=11681>, p. 2 (06.06.2014).

¹¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, p. 19.

che avrebbero dovuto generare occupazione: Cultura, turismo agricoltura e cibo, Made in Italy, ICT, Green Economy, Nuovo welfare, Edilizia, Manifattura.

Una terza parte, dal titolo "Le Regole", riassume le principali strategie: semplificazione delle norme, riduzione delle varie forme contrattuali, assegno universale, trasparenza per i soggetti che operano nella Formazione Professionale, proposta di una Agenzia Unica Federale che coordina e indirizza i Centri per l'impiego, formazione e erogazione degli ammortizzatori sociali, legge sulla rappresentatività sindacale e presenza dei lavoratori nei CDA aziendali.

Il progetto così formulato è apparso, a giudizio di molti, ispirato alle politiche adottate dal Presidente degli Stati Uniti nell'anno 2011, l'American Jobs Act. Un provvedimento, quello americano, che diventerà legge solo nell'anno 2012 sotto il titolo Jobs Act, un pacchetto di misure più contenuto rispetto alla prima proposta ed imperniato su misure economiche.

La via italiana adottata dal Governo Renzi e dal Ministro del Lavoro Giuliano Poletti ha privilegiato, rispetto alla via americana, l'intervento sulla materia contrattuale.

Il Governo ha adottato due provvedimenti. Il primo è diventato legge il 16 maggio 2014 (Legge n. 78 del 16 maggio 2014). La norma intende dare una risposta urgente alla necessità di rilanciare l'occupazione semplificando il ricorso all'apprendistato e al contratto a tempo determinato per favorire l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro ed una permanenza più lunga dei lavoratori.

Il Governo ha adottato, poi, un secondo provvedimento, un Disegno di Legge delega, ancora all'esame del Senato, che ha l'obiettivo di riformare gli ammortizzatori sociali, i servizi per l'impiego e le politiche attive, nonché riordinare i rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione.

La Legge n. 78/2014 è stata variamente giudicata: chi l'ha definita da subito "un ulteriore spazio alla precarietà" e chi, invece, l'ha letta come uno strumento idoneo a facilitare l'occupazione.

Il Ministro del Lavoro, comunque, è impegnato a presentare alle Camere una relazione sull'efficacia della misura adottata tra dodici mesi.

Un analogo atteggiamento di attesa è opportuno sulla seconda misura avviata dal Governo Renzi ma progettato già dal Governo Letta: la Garanzia Giovani. Rassegna CNOS ha già scritto su questo progetto nell'anno 2014 e ad esso rimanda per una prima analisi.

L'obiettivo del progetto, supportato da una dotazione finanziaria di oltre 1,5 miliardi di euro, è nobile. Per la prima volta, infatti, in Italia si attiva un'azione sistematica per offrire ai giovani un ventaglio di opportunità per aiutarli ad entrare nel mondo del lavoro. Avviato il 1 maggio 2014, al 5 giugno erano 74.394 (47.112 sul portale nazionale e 27.282 sui portali regionali) i giovani registrati, segno di una attesa.

È prematuro, ad oggi, valutare l'efficacia del provvedimento.

Tuttavia, alla positività della iniziativa va aggiunto, a parere di chi scrive, una prima grossa anomalia. Nel riquadro "Registrazione Garanzia Giovani" vengono chieste al giovane che fa domanda delle informazioni: nome, cognome, ecc. Quando si passa ai titoli di studio, compare il seguente elenco: senza titolo di studio, licenza elementare, media, diploma, laurea triennale / laurea specialistica, master / corso post laurea. Mancano del tutto la qualifica e il diploma professionale previsti dalla Legge 53/03 che, a tutti gli effetti, sono titoli di studio valevoli su tutto il territorio nazionale. Con una anagrafe così impostata, un giovane qualificato o in possesso di diploma professionale è costretto a presentarsi con il solo titolo di scuola media. La cosa appare scorretta sotto due aspetti. Innanzitutto offre dati falsi dal punto di vista statistico (Il MLPS presenterà i giovani in possesso della sola licenza media quando, invece, hanno frequentato corsi che rilasciano la qualifica o il diploma professionale); l'anagrafe, inoltre, offre dati falsi anche dal punto di vista della preparazione professionale quando i servizi per l'impiego saranno chiamati a stipulare con il giovane un "patto di servizio".

Gli Enti di Formazione Professionale auspicano che sia apportato quanto prima il necessario correttivo.

5. Il nuovo assetto della IeFP delineato dalla riforma costituzionale

Un altro provvedimento importante adottato dal Governo Renzi è la riforma del Titolo V della Costituzione, inserito in un più ampio progetto di riforma costituzionale che mira a superare il bicameralismo paritario, ridurre il numero dei parlamentari, contenere i costi del funzionamento delle istituzioni e sopprimere il CNEL.

Essendo un provvedimento che è agli inizi del lungo cammino, nel presente editoriale, ci limitiamo solo ad alcuni cenni.

Secondo il disegno di riforma costituzionale, l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) rimarrà un ambito ordinamentale dotato di una sua propria ed autonoma caratterizzazione a livello costituzionale, e determinato in modo peculiare dal contemporaneo riferimento sia al settore dell'istruzione che a quello delle professioni.

Vista la disomogeneità territoriale, istituzionale e finanziaria della IeFP è apparso necessario da subito avanzare, da parte degli Enti di Formazione Professionale, proposte emendative volte ad assicurare la necessaria autonomia delle istituzioni formative, l'indispensabile governance unitaria del sistema di Istruzione e Formazione, una corretta distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in or-

dine alle professioni e l'introduzione del costo standard per l'efficiente adempimento delle funzioni di rilievo pubblico connesse all'erogazione di servizi.

6. La qualità dell'offerta della IeFP secondo l'Isfol. I risultati di tre rapporti

Concludiamo la riflessione sulle principali linee di politica scolastica e formativa presentando gli esiti di tre ricerche condotte recentemente dall'Isfol sulla IeFP che ci offrono un quadro aggiornato della situazione di questo (sotto)sistema e soprattutto della sua qualità. I parametri principali in base ai quali è avvenuta la valutazione sono dimensioni molto importanti di tale offerta: si va dal monitoraggio dei percorsi di IeFP nell'ambito del diritto-dovere, alla considerazione degli esiti occupazionali dei qualificati, all'esame della condizione degli allievi di origine straniera¹². Della gran massa di dati raccolti ci limiteremo a evidenziare solo quelli più significativi, la cui conoscenza possa aiutare i lettori della Rivista nell'approfondimento dei dati: in ogni caso, l'immagine di IeFP che le indagini ci restituiscono è complessivamente quella di un (sotto)sistema di qualità.

6.1. Il monitoraggio dei percorsi di IeFP nell'ambito del diritto-dovere (a.f. 2012-13)

I percorsi di Istruzione e Formazione Professionale rappresentano ormai una scelta sempre più diffusa alla conclusione della secondaria di 1° grado in vista dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione/diritto-dovere¹³. La crescita è stata imponente nel senso che gli iscritti all'offerta triennale sono passati dai 24.964 del 2003-04 ai 290.619 del 2012-13, aumentando di 11,6 volte: in proposito è significativo il confronto con l'evoluzione degli allievi dei corsi quinquennali di Istruzione professionale, che nello stesso periodo sono diminuiti del 6% e dal momento che la IeFP sta guadagnando sempre più terreno, non manca chi ipotizza futuri scenari di un possibile sorpasso. Secondo l'Isfol, il successo dell'IeFP sarebbe dovuto al fatto che i percorsi «Sono stati [...] percepiti come strumento di

¹² Cfr. *Sintesi del Rapporto di monitoraggio dei percorsi di IeFP nell'ambito del diritto-dovere (a.f. 2012-13)*, Roma, Isfol, 21 maggio 2014; *Occupati dalla formazione*. Seconda indagine nazionale sugli esiti occupazionali dei qualificati nei percorsi di IeFP, Roma, Isfol, 21 maggio 2014; *Giovani immigrati di seconda generazione nella IeFP: percorsi, inclusione e occupabilità*. Sintesi dei principali risultati, Roma, Isfol, 2014.

¹³ Cfr. *Sintesi del Rapporto di monitoraggio dei percorsi di IeFP nell'ambito del diritto-dovere (a.f. 2012-13)*, o.c.; e anche CENSIS, *47° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*. 2013, Roma, FrancoAngeli, 2013 e MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI. DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO, *Istruzione e Formazione Professionale: una filiera professionalizzante*. a.f. 2012-13, Isfol, Roma dicembre 2013.

accesso al mondo del lavoro e leva di promozione sociale, sostenendo con continuità il processo formativo di apprendimento per l'inclusione»¹⁴.

La messa a regime dei percorsi di IeFP non ha eliminato le differenze di tipologie esistenti tra le Regioni in dipendenza delle scelte da queste effettuate e che andranno attentamente monitorate e valutate per verificare se siano da considerarsi un arricchimento dell'offerta o invece portino a una sua frammentazione e a pericolose competizioni. Qui ci soffermiamo solo su un caso per la sua evidente rilevanza: si tratta in particolare della diversificazione introdotta dall'Intesa della Conferenza Unificata del dicembre 2010 che ha disciplinato la possibilità di attivare percorsi triennali negli Istituti Professionali (IP), introducendo il regime di sussidiarietà con la programmazione regionale. Tale regime si suddivide in sussidiarietà integrativa, che stabilisce che l'allievo che consegue la qualifica triennale negli Istituti Professionali possa proseguire gli studi fino al termine del quinquennio negli IP e sussidiarietà complementare che consente di attivare i percorsi triennali negli IP senza però correlazione diretta con la continuazione della formazione nei percorsi scolastici.

I primi corsi in sussidiarietà sono iniziati nell'anno 2011-12 e ne è seguita una notevole crescita degli iscritti agli IP (+82,3%), mentre i percorsi delle istituzioni formative hanno registrato un aumento del solo 8,7%¹⁵. Di conseguenza nel 2012-13 gli iscritti al triennio della IeFP svolta a scuola sono divenuti la maggioranza con 162.000 allievi pari al 56% del totale, mentre le istituzioni formative accreditate accolgono una minoranza anche se consistente (128.000 o il 44%)¹⁶. La distribuzione nel primo anno accentua tale andamento in quanto solo il 39% frequenta le istituzioni formative in paragone a più del 55% che è iscritto presso le scuole in sussidiarietà integrativa, a cui si deve aggiungere il 6% circa in sussidiarietà complementare.

Le statistiche riguardanti la distinzione centri accreditati/scuole delineano una situazione di progressiva sostituzione dei primi da parte delle seconde e non certamente della auspicata sussidiarietà degli interventi IeFP, realizzati nelle scuole rispetto a quelli erogati dai centri accreditati: in altre parole si rischia di tradire l'intenzione originaria. Sorprende anche che negli IP l'opzione per la qualifica triennale continui a guadagnare terreno nei confronti della scelta del percorso quinquennale. Inoltre, tra sussidiarietà integrativa e complementare è la prima a beneficiare della maggior parte delle iscrizioni, ma questo andamento non pare relazionarsi con le opzioni personali dei giovani quanto con le scelte politiche delle Regioni.

¹⁴ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI. DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO, *Istruzione e Formazione Professionale...*, o.c., p. 24.

¹⁵ Cfr. CENSIS, *47° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*. 2013, o.c., pp. 116-117.

¹⁶ Cfr. *Sintesi del Rapporto di monitoraggio dei percorsi di IeFP nell'ambito del diritto-dovere* (a.f. 2012-13), o.c.

Da ultimo, gli esiti dei percorsi attivati negli IP risultano rilevantemente più bassi di quelli delle istituzioni formative. Infatti, nel primo caso gli allievi che riescono a conseguire la qualifica dopo tre anni sono appena il 45,6%, mentre nei centri accreditati la cifra è pari quasi al 70% (68%).

Passando ai particolari, va segnalato che la quota dei 14enni iscritti al primo anno raggiunge la percentuale del 46% e sta ad indicare la porzione dei giovani che hanno optato per la IeFP come prima scelta. La partecipazione degli stranieri al percorso triennale è del 15,5% e risulta superiore, anche se non di molto, presso i centri accreditati. I maschi sono quasi i due terzi (64%) e le femmine il 36% e la disparità fra i sessi è maggiore nelle scuole. La figura più scelta a livello di IP è quella di operatore della ristorazione e nelle istituzioni formative si tratta dell'operatore del benessere, mentre al secondo e terzo posto si situano figure più tradizionali come l'operatore elettrico e quello meccanico. Gli iscritti al IV anno di diploma nel 2012-13 erano 9.471 e si presentavano anche loro in crescita; inoltre, la distribuzione centri/scuole vedeva la stragrande maggioranza iscritta ai primi (8.181) rispetto a solo 1.290 nelle seconde.

Finiamo con tre osservazioni. Anzitutto sarebbe auspicabile che l'offerta di percorsi quadriennali potesse estendersi a tutto il territorio nazionale. In secondo luogo, le scuole non paiono giocare il medesimo ruolo delle istituzioni formative nella lotta alla dispersione per cui andrebbe migliorata la loro offerta da questo punto di vista. Infine, è in atto una ridefinizione delle aspettative dei ragazzi in uscita dalla Scuola Secondaria di 1° grado nel senso che paiono sia orientarsi sempre più verso percorsi di qualificazione brevi nel tentativo di inserirsi rapidamente nel mercato del lavoro, sia esprimere un rinnovato interesse verso una cultura tecnico-professionale.

6.2. Gli esiti occupazionali dei qualificati nei percorsi di IeFP

L'indagine Isfol di cui ci occupiamo ha riguardato un campione nazionale di 5.000 giovani che avevano ottenuto una qualifica triennale della IeFP nell'anno formativo 2008-09¹⁷. La ricerca si è conclusa nel 2013 e ha intervistato mediante

¹⁷ Cfr. *Occupati dalla formazione*. Seconda indagine nazionale sugli esiti occupazionali dei qualificati nei percorsi di IeFP, o.c. Negli ultimi anni un'indagine simile è stata condotta dal CNOS-FAP riguardo ai suoi qualificati; anche se le ricerche non sono direttamente paragonabili perché quelle del CNOS-FAP sono state condotte sui qualificati a un anno (e non a tre) dalla qualifica professionale, tuttavia si può senz'altro affermare la convergenza generale di tutte queste indagini sulla validità dell'offerta della IeFP e in particolare sulla maggiore efficacia di quella dei centri accreditati: cfr. in proposito MALIZIA G. - PIERONI V., *L'inserimento nel lavoro degli allievi della IeFP Salesiana*. Allegato a «Rassegna CNOS», 29(2013), n. 2; MARCHIORO D.M., *IeFP e successo formativo nella Federazione CNOS-FAP anno 2011/2012*, «Rassegna CNOS», 30(2014), n. 1, pp. 137-156.

un questionario telefonico gli ex-allievi a più di tre anni dal conseguimento del titolo. Tale intervallo era stato voluto con l'intenzione di controllare la variabile "occasionalità" del primo inserimento nel mondo del lavoro; comunque, lo scopo ultimo della ricerca era di rilevare la situazione occupazionale del campione in una fase più strutturata del loro percorso.

Non è la prima volta che l'Isfol effettua questo tipo di ricerca, in quanto essa era già stata realizzata nel 2011 sui qualificati del 2006-07. Essendo una seconda edizione, è stato possibile un maggiore approfondimento dei dati attraverso la comparazione dei risultati. Al tempo stesso, bisognerà tenere presente che le due indagini sono state realizzate nel quadro di scenari nazionali molto diversi: infatti, la ricerca del 2011 rispecchia una situazione economica ancora positiva, anteriore alla crisi, mentre quella del 2013 è stata effettuata nel contesto delle gravi difficoltà che sperimentano attualmente i giovani riguardo al lavoro.

Le caratteristiche del campione degli intervistati rimandano ad un universo a maggioranza maschile (57%), di nazionalità italiana (90%), che vive nel Settentrione (78,5%) e che ha frequentato per il 70% i corsi dei centri accreditati. Il 60% proviene da famiglie con bassi livelli di istruzione e la metà si caratterizza per l'origine operaia. In paragone alla ricerca del 2011, aumenta la percentuale degli ex allievi che ha superato l'esame al termine della secondaria di 1° grado con una valutazione più alta di "sufficiente" (64% rispetto al 55,5%); lo stesso andamento si riscontra per gli intervistati che si sono iscritti alla IeFP direttamente dopo la secondaria di 1° grado. Sono dati che mettono chiaramente in evidenza come i percorsi di IeFP, pur essendo considerati tradizionalmente validi solo per allievi fragili sul piano socio-culturale, stiano diventando sempre più capaci di intercettare la domanda di giovani che si iscrivono per "vocazione" appena terminato il I ciclo di istruzione.

Passando alla situazione occupazionale del campione a 3 anni dalla qualifica, emerge: che la metà può vantare un lavoro - ma nella precedente ricerca era il 60% quasi (59%); che risulta invece disoccupato il 42,1% di cui il 23,5% sono ex lavoratori che hanno perduto il posto e il 18,6% giovani in cerca di occupazione che non hanno lavorato prima, costituendo questi ultimi il doppio in confronto al 2011; che gli ex allievi in formazione assommano al 6,6% (mentre erano il 9,7% nella indagine del 2011); e che la porzione degli inattivi diminuisce all'1,3% rispetto al 4% della I edizione della ricerca. I risultati appena ricordati mettono chiaramente in risalto l'incidenza negativa della crisi economica sul mondo del lavoro e sulle opportunità occupazionali delle varie tipologie di istruzione e di formazione e quindi anche della IeFP. Al tempo stesso va sottolineato che i centri accreditati possono vantare migliori potenzialità occupazionali in quanto i loro qualificati si trovano per il 55% inseriti nel Mercato del lavoro rispetto al solo 38% degli iscritti all'IP. Inoltre, l'incrocio tra istituzione scolastico-

formativa e circoscrizione geografica evidenzia che il beneficio occupazionale di ottenere la qualifica in un centro accreditato piuttosto che in una scuola risulta maggiore nel Settentrione e questo andrebbe attribuito sia alla maggiore capacità delle agenzie del Nord di collegarsi con i fabbisogni del tessuto produttivo locale, sia alla presenza di un contesto economico più capace di promuovere occupazione. Da ultimo e in relazione con la variabile di genere, la ricerca di un lavoro sembra relativamente più facile per i ragazzi (53,4% di occupati) che non per le ragazze (45,4%), benché lo scarto si sia ridotto nel tempo anche per la grave crisi in cui in questi anni si dibattono i settori dell'industria e delle costruzioni.

La condizione di dipendente è la posizione lavorativa più comune tra gli occupati (85,6%) rispetto all'8% di autonomi e al 6,4% di contratti atipici e nel tempo la distribuzione rimane sostanzialmente identica. L'andamento va messo in relazione sia alla indisponibilità di capitali da parte dei qualificati sia alla loro poca esperienza lavorativa.

La forma contrattuale più diffusa tra quanti lavorano è l'apprendistato che riguarda il 35% degli uomini e più del 39% delle donne; un quarto può contare su un contratto a tempo determinato, mentre quello a tempo indeterminato coinvolge il 28% degli uomini e il 23% delle donne e queste percentuali sono in ambedue i casi più basse del 6% rispetto all'indagine del 2011.

L'apprendistato è più comune tra i qualificati dei centri accreditati (36,5%) che tra quelli dell'IP (25,7%). Lo stesso andamento si riscontra riguardo al contratto a tempo indeterminato.

Come nella precedente ricerca, l'inquadramento professionale si caratterizza per un livello medio-basso nel senso che la metà circa degli occupati svolge un lavoro che comporta attività manuali generiche e ciò si spiega in quanto si tratta di percorsi formativi che offrono un primo livello di qualificazione. Inoltre, va osservato che la percentuale degli occupati come operai specializzati è superiore tra i qualificati dei centri accreditati, mentre l'andamento opposto si registra riguardo agli operai generici.

Quanto ai canali per la ricerca del lavoro, un ruolo centrale viene svolto da quelli informali, quali familiari e conoscenti o contatti/conoscenza diretti con il datore di lavoro, come d'altra parte emerso nella indagine del 2011. Inoltre, quasi del tutto irrilevanti risultano i centri per l'impiego.

Il livello di soddisfazione per il lavoro si mantiene alto come nella indagine del 2011: infatti, l'80% quasi (78%) esprime una valutazione tra 8 e 10 e solo il 4% scende sotto il 6. Inoltre, gli ex allievi dei centri accreditati manifestano un gradimento superiore a quello degli intervistati degli IP; in aggiunta il raggiungimento della qualifica viene considerato dalla maggioranza del campione il fattore chiave per lo svolgimento del proprio lavoro. Anche in questo caso i qualificati presso i centri accreditati si dimostrano più convinti di tale utilità. Il 60% circa

degli occupati ritiene che la formazione ricevuta sia coerente con il lavoro svolto; a tale proposito non va sottovalutata la consistente minoranza (39,8%) che non condivide tale valutazione.

Passando alla valutazione dell'esperienza formativa, l'82,6% degli ex allievi dichiara che rifarebbe la scelta di iscriversi alla IeFP e in una scala da 1 a 10 il voto medio degli intervistati si colloca a 8,4: in particolare sono apprezzati il rapporto con i compagni e gli insegnanti, gli argomenti e il modo in cui avviene l'apprendimento. Il favore cresce tra gli ex allievi dei centri accreditati. Subito dopo la qualifica un giovane su tre continua a formarsi nei IV anni e con percentuali inferiori nella secondaria di 2° grado: i motivi della scelta sono prevalentemente occupazionali, ma anche connessi alla ritrovata voglia di studiare.

Terminiamo con le stesse parole del Rapporto: «[...] come già rilevato nella prima edizione dell'indagine, la filiera della IeFP si conferma come un canale attivo ed efficace. Sebbene in un contesto strutturale di crisi economico-occupazionale, riesce a rispondere sia alla funzione di professionalizzare giovani che “vocazionalmente” scelgono un percorso di inserimento più rapido nel mondo del lavoro, sia di recupero alla formazione di coloro che, per stili cognitivi e di apprendimento, preferiscono formarsi attraverso metodologie didattiche improntate alla pratica, al laboratorio, con periodi di stage, che attualizzano maggiormente l'apprendimento nell'esperienza»¹⁸.

6.3. Giovani immigrati di seconda generazione nella IeFP

Questa ricerca viene a colmare un vuoto nella letteratura scientifica a livello nazionale perché mancavano studi e documentazioni sulla condizione dei giovani stranieri di seconda generazione (figli di immigrati nati in Italia o qui arrivati in età scolare) nei percorsi di IeFP¹⁹. L'indagine è stata articolata in due fasi: la prima qualitativa è consistita in cinque studi di casi e, fornendo una prima conoscenza di sfondo del fenomeno, ha permesso di impostare la seconda parte di natura prevalentemente quantitativa in cui principalmente si è somministrato un questionario auto-compilato a un campione di 1.840 allievi stranieri e a un altro di controllo costituito da 1.835 allievi italiani (in tutto 3.675 soggetti iscritti a 124 strutture formative situate in sei Regioni italiane).

Passando ad esaminare i risultati più significativi della indagine, un primo dato riguarda la scelta della IeFP. Il 40% circa dei due campioni dichiara di aver deciso di iscriversi a tali percorsi in autonomia. Gli intervistati che hanno chiesto

¹⁸ *Occupati dalla formazione*. Seconda indagine nazionale sugli esiti occupazionali dei qualificati nei percorsi di IeFP, o.c., p. 9.

¹⁹ Cfr. *Giovani immigrati di seconda generazione nella IeFP: percorsi, inclusione e occupabilità*. Sintesi dei principali risultati, o.c.

consiglio e sostegno hanno ricercato in particolare il parere della famiglia e dei pari, ma al tempo stesso non risulta marginale il ruolo svolto dai docenti, dagli uffici pubblici, dalle iniziative di orientamento e dal contatto diretto con le strutture formative. Sui vari item il divario tra i due gruppi è trascurabile a parte una lieve prevalenza della incidenza dell'ambiente familiare tra gli stranieri.

Gli esiti scolastici degli allievi stranieri nella secondaria di 1° grado sono più positivi di quelli degli italiani: si rispecchia qui un andamento usuale delle indagini che coinvolgono soggetti svantaggiati i quali si risolvono ad intraprendere un percorso formativo solo quando hanno la piena sicurezza di riuscire ad arrivare in fondo con successo e, pertanto, non devono correre rischi particolari nella iscrizione ad un livello di studi. Oltre la metà degli stranieri che ha ottenuto il titolo dell'obbligo, ha optato direttamente per la IeFP, mentre nel caso degli italiani la maggioranza ha scelto la IeFP solo dopo aver tentato senza successo di frequentare la secondaria di 2° grado.

Un dato che proviene dallo studio dei casi evidenzia l'importanza dello stage nel percorso formativo dei ragazzi senza distinzioni tra i due gruppi. La ragione di tale favore va cercata in due motivi principali: lo stage facilita la conoscenza dell'ambiente di lavoro e offre una buona opportunità per il reperimento di un posto di lavoro al termine della IeFP.

Per quanto riguarda l'apprendimento dell'italiano, la frequenza di corsi specifici aumenta con il ridursi del periodo di residenza nel nostro Paese. Inoltre, il 90% degli allievi dei due gruppi dichiara di avere un livello buono o molto buono di competenza nel leggere e nel parlare, mentre maggiore scarto si riscontra riguardo alle competenze nello scrivere con l'8,2% degli stranieri che valutano la loro competenza scarsa o molto scarsa rispetto al 3,1% degli italiani.

Al completamento degli studi nella IeFP i due terzi circa di entrambi i campioni intendono cercare un lavoro e l'Italia è il Paese dove la grande maggioranza desidererebbe restare per svolgere la propria occupazione. Al tempo stesso, va segnalato che più di un quarto di ambedue i gruppi è intenzionato a continuare la formazione soprattutto nei percorsi quadriennali e tale percentuale cresce tra i giovani appartenenti alle famiglie con livelli di istruzione più alti.

Gli intervistati mostrano un grado elevato di fiducia nel futuro e nella possibilità di trovare una occupazione coerente con gli studi seguiti. Essi sono anche convinti che un lavoro soddisfacente si possa reperire soprattutto in base alle proprie capacità tecniche e professionali e alla propria voglia di fare, mentre solo in seconda posizione e a notevole distanza vengono menzionati i contatti, la famiglia e la scuola frequentata. In sostanza, gli intervistati non si dimostrano fatalisti, cinici o passivi, ma ottimisti e controcorrente.

Un ultimo dato importante riguarda la formazione dei formatori alla intercultura. In negativo va riconosciuto che questo ambito manca di una strategia

nazionale; al tempo stesso è possibile segnalare la presenza di diverse buone pratiche sul territorio.

Anche nella presente sezione, riportiamo alla fine un'osservazione conclusiva della Ricerca: «I percorsi di IeFP organizzati dalle Agenzie formative rappresentano un importante fattore di integrazione e inclusione da più punti di vista: anzitutto incrementando la dimensione relazionale e sociale attraverso la costruzione di rapporti significativi con figure di accompagnamento alla transizione (transizione scuola-formazione, formazione-lavoro), fornendo un supporto emotivo e una guida funzionale al successo formativo; in secondo luogo, la Formazione Professionale anche nella sua tradizionale veste di "seconda chance" fa molto di più che essere appunto, una possibilità seconda, "ancillare" alla scuola: offre un'occasione di rilancio e rimotivazione ai giovani di origine straniera, in particolare quelli precedentemente esclusi da esperienze scolastiche fallimentari. Utilizzando metodologie diversificate (laboratorio, tutorato, personalizzazione dei percorsi), la IeFP fornisce strumenti per la rimotivazione e la crescita di autostima nei giovani immigrati, i quali arrivano in alcuni casi, (oltre un quarto dei ragazzi intervistati), a formulare progetti di prosecuzione degli studi di lungo periodo»²⁰.

7. Prospettive

Il lungo excursus sulle politiche scolastiche e formative adottate dall'Italia, anche alla luce delle Raccomandazioni dell'Europa, sarà completato da una riflessione più puntuale sulle politiche del lavoro che dovrà essere effettuata solo dopo una congrua sperimentazione.

²⁰ *Ibidem*, p. 8.