



# RASSEGNA CNOS

PROBLEMI ESPERIENZE PROSPETTIVE  
PER L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE  
PROFESSIONALE

Anno 32 - n. 3 Settembre-Dicembre 2016

INDICE

## Editoriale

3

## Studi e ricerche

REDAZIONE CNOS-FAP, *Intervista a Zenon Latawiec, Direttore della Scuola salesiana Don Bosco a Oświęcim* ..... 27

PELLERÉY M., *Promuovere la capacità di governare se stessi nell'affrontare le sfide proposte dallo studio e dal lavoro in una società complessa e altamente dinamica* ..... 39

MALIZIA G., *Giovani e mercato del lavoro in uno scenario socio-economico ancora incerto. Problemi e prospettive* ..... 53

TACCONI G., *La visita in aula come strumento per la valutazione formativa dei docenti e per la ricerca. Il caso della Formazione Professionale italiana della Provincia Autonoma di Bolzano* ..... 73

## Progetti e esperienze

EVANGELISTA L. - DE MINICIS M., *L'archivio nazionale delle strutture formative accreditate: quale apporto alla leFP?* ..... 87

FRANCHINI R., *Le Scuole per il Lavoro: il fenomeno delle Studio School* ..... 97

BECCIU M. - COLASANTI A.R. - POZZI M., *Prevenire l'abuso di sostanze in adolescenza si può: la sperimentazione del manuale "In viaggio per... Crescere"* ..... 115



## Osservatorio sulle politiche formative

- MEJIA GOMEZ G. - TACCONI G., *La voce di testimoni privilegiati. Il punto di vista della UIL Scuola sull'Istruzione e Formazione Professionale* ..... 131
- SALERNO G.M., *La leFP dopo il sì o il no al referendum costituzionale* ..... 149
- SALATIN A., *L'istruzione secondaria di secondo grado a cinque anni dal riordino del 2010: il caso dell'istruzione tecnica e professionale* ..... 165

## Cinema per pensare e far pensare

- AGOSTI A., *Azur e Asmar (tit. orig. Azur et Asmar)* ..... 177

## Schedario: Rapporti

- MION R., *La condizione giovanile in Italia "Rapporto Giovani 2016"* ..... 183
- MALIZIA G., *Schede sui principali Rapporti: Garanzia Giovani, Rapporto Svimez 2016* ..... 197

## Schedario: Libri

- Recensioni* ..... 205

## Allegato - Una "Rivista" nella rivista "Rassegna CNOS"

- In allegato a questo numero: DALL'Ò P., *La voce dei protagonisti* ..... 209



*Il 25 maggio 2016, presso la Camera dei Deputati, la Fondazione Novae Terrae e l'OIDEL hanno presentato un interessante rapporto sulla libertà di educazione nel mondo (136 Paesi, Italia inclusa, il 94% della popolazione mondiale). Tema davvero stimolante perché permette di comprendere, su scala mondiale, il livello di rispetto e promozione di questo diritto umano fondamentale in ogni Paese e come le politiche lo sostengono o lo ostacolano.*

*Ma qual è la situazione dell'Italia, secondo questo Rapporto?*

*Come ormai noto, l'Italia, a fronte di una possibilità legale di creare e gestire scuole non governative, offre un finanziamento scarso e poco definito. Ancora recentemente, sull'ultimo provvedimento scolastico adottato, si scriverà nel seguito dell'Editoriale: «si è persa l'occasione offerta dalla "Buona Scuola" di fare qualche passo avanti significativo nella realizzazione della parità economica tra scuole statali e non».*

*Per questo motivo è apparso utile iniziare questo Editoriale presentando una sintesi del Rapporto dal momento che l'attuale Governo, pur avendo mancato all'appuntamento con la Legge 107/2015, si accinge a dare vita ad un sistema "duale" nell'ambito della Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), dove il tema della libertà di scelta educativa è ugualmente da declinare. Si tratta, quindi, di una occasione inedita per consolidare e mettere a regime, almeno in questo (sotto)Sistema, quella libertà di educazione che non è stata realizzata ancora pienamente nel campo scolastico.*

*L'Editoriale proseguirà, poi, con la riflessione sulle principali riforme in atto: la IeFP di fronte al sì o al no al referendum costituzionale; l'avvio sperimentale del sistema duale nell'ambito dell'IeFP nelle Regioni; il punto sul progetto sperimentale VALEF.*

*Si proporranno, infine, alcune suggestioni che appaiono utili per fronteggiare i possibili scenari che si stanno delineando.*

*Non viene trattata né nell'Editoriale né all'interno di questo numero di Rassegna CNOS, anche se strategica per la rilevanza che ha per il (sotto)sistema di IeFP, la delega prevista dalla Legge 107/2015 "Revisione dei percorsi dell'Istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'Istruzione e Formazione Professionale" dal momento che il Governo non ha ancora adottato il provvedimento.*

<sup>1</sup> L'Editoriale è opera congiunta di: don Luigi Enrico Peretti, Direttore Generale CNOS-FAP, don Guglielmo Malizia, Professore emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana, del prof. Giulio M. Salerno, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata, don Mario Tonini, Direttore Amministrativo Nazionale del CNOS-FAP.

*Gli Enti di Formazione Professionale si augurano che il provvedimento concorra a superare quell'anacronistico dualismo tra "Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale" e "Istruzione Professionale statale" che si è affermato da decenni in Italia e che è vivo ancora oggi come duplice offerta formativa nelle Regioni.*

## **1. La Libertà di Educazione nel Mondo. Il Rapporto OIDEL e Novae Terrae**

*A partire dal 2013 la Fondazione Novae Terrae, che intende difendere e promuovere i diritti umani nella prospettiva del diritto naturale, e l'OIDEL, una ONG che gode di statuto consultativo presso l'Onu, l'Unesco e il Consiglio d'Europa, cooperano per la costruzione di un Indice Mondiale indipendente sulla libertà di educazione. Nel settembre 2014 la collaborazione si è intensificata ed è stato costituito un gruppo permanente di esperti a livello internazionale, denominato Gruppo Socrate, che si incontra periodicamente per analizzare i problemi e raccogliere buone pratiche sul piano internazionale riguardanti la libertà di educazione e la difesa dei diritti dei genitori. La cooperazione ha prodotto risultati significativi e, tra l'altro, nel 2016 è stato pubblicato un rapporto sul tema in esame di cui si presenta di seguito una sintesi dei dati più importanti<sup>2</sup>. Vale la pena evidenziare da subito che il documento analizza la situazione della libertà di educazione in 136 Paesi che coprono il 94% della popolazione mondiale.*

### 1.1. Libertà di educazione: significato e ragioni

*Tenuto conto degli interlocutori diretti del lavoro della Fondazione e della ONG che sono rappresentati dalle organizzazioni intergovernative, non stupisce che l'approccio adottato per argomentare il tema in esame sia quello dei diritti umani e che si fondi sull'analisi del diritto all'educazione nella prospettiva degli strumenti internazionali. Pertanto, sulla scorta del rapporto verranno richiamati singolarmente i documenti più significativi e alla fine si offriranno alcune osservazioni di sintesi.*

*Il documento comincia con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948. Questa all'art. 26, n. 1, sancisce il diritto all'istruzione di ogni individuo, che nel successivo n. 2 viene specificato come diritto al pieno sviluppo della personalità umana, cioè come vero e proprio diritto all'educazione. Il seguente n.*

<sup>2</sup> Cfr. OIDEL - NOVAE TERRAE, *Freedom of Education Index. Worldwide Report 2016 on Freedom of Education. Indice de Liberté d'Enseignement, Rapport Mondial 2016 sur les Libertés Éducatives*, Ginevra Milano, 2016, pp. 381.

3, poi, afferma che i genitori hanno il diritto di priorità nella scelta del genere d'istruzione da impartire ai loro figli: tale scelta non significa solo la decisione sul tipo di carriera scolastica da seguire come, per esempio, l'opzione tra una formazione liceale, tecnica o professionale, ma riguarda anche l'educazione nel suo complesso. Infine, il n. 1 dell'art. 26 sancisce la gratuità almeno dell'istruzione elementare. Il documento dell'OIDEL e della Fondazione Novae Terrae non riporta una deduzione che vari commentatori hanno tratto dalla Dichiarazione Universale riguardo agli aspetti economici e che, invece, noi menzioneremo perché servirà più tardi per sostenere un'argomentazione importante: lo Stato dovrà garantire con adeguati finanziamenti la libertà di scelta nei livelli di insegnamento che sono obbligatori e gratuiti: altrimenti, o si vanifica tale libertà costringendo a frequentare scuole in contrasto con le proprie convinzioni, pur di poter usufruire della gratuità, o si discriminano le famiglie che mandano i figli alle istituzioni private in quanto non possono godere del beneficio della gratuità<sup>3</sup>.

Nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, adottato dall'ONU nel 1966, si riprendono i medesimi elementi e viene affermato il diritto dei genitori di mandare i figli alla scuola che impartisce un'educazione conforme alle loro convinzioni. Non solo è previsto il pluralismo nella scuola, per cui il genitore può chiedere alla scuola di Stato una formazione religiosa e/o morale corrispondente alle sue credenze, ma è anche contemplato esplicitamente il pluralismo delle scuole qualora i genitori richiedano che l'educazione nel suo complesso, e non semplicemente questa o quella materia, sia ispirata alla dottrina e ai valori di una religione o di una filosofia. Inoltre, il diritto prioritario dei genitori riguardo al tipo di istruzione implica la libertà degli individui e degli enti di fondare e di dirigere istituti di istruzione.

Nella stessa linea si colloca pure il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, adottato anch'esso dall'ONU nel 1955. Esso infatti evidenzia la stessa libertà dei genitori argomentandola a partire da un ambito più generale, quello cioè del diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

A sua volta la Dichiarazione sulla Diversità Culturale, adottata nel 2001 da parte dell'Unesco, propone una formulazione del diritto all'educazione più ambiziosa di quelle degli strumenti internazionali fin qui citati. Infatti, l'art. 5 recita: «Ognuno ha diritto a un'educazione e formazione di qualità che rispettino la sua identità culturale»<sup>4</sup>; ma su questa disposizione ritorneremo successivamente.

<sup>3</sup> Cfr. G. MALIZIA, *Quale cultura della parità per la XVI legislatura?* Storia, Ragioni, Contenuti, Strategie e Alleanze, in CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Dieci anni di ricerche (1998-2008)*. Scuola cattolica in Italia, Brescia, La Scuola, 2008, pp. 31-50.

<sup>4</sup> OIDEL – NOVAE TERRAE, *o.c.*, p. 16.

*Come conclusione, si può riportare l'osservazione generale 13 del Comitato dei Diritti Civili, Economici, Sociali e Culturali dell'ONU sull'art. 13 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, risalente al 1999. Secondo questo documento il diritto all'educazione comporta per gli Stati una triplice obbligazione: «A) Lo Stato deve rispettare il diritto [all'educazione]. In altre parole, ha il dovere di vigilare per eliminare, nella sua azione, ogni discriminazione nell'esercizio delle libertà fondamentali. B) Lo Stato deve proteggere l'esercizio del diritto da tutte le violazioni "orizzontali" che potrebbero ostacolare la sua piena realizzazione ed è responsabile di impedire che la libertà di educazione sia travisata e finisca per essere utilizzata contro gli interessi degli studenti. Questo dovere di protezione conferisce allo Stato i mezzi concreti per evitare che sorgano delle scuole contrarie alle libertà fondamentali. C) Lo Stato dovrà impegnarsi positivamente per la messa in opera del diritto [all'educazione]. È dunque obbligato a prendere misure adeguate per assicurare che la scelta della scuola sia una scelta reale per tutti. Pertanto, di fronte a uno Stato che si limiti ad affermare la libertà di educazione senza garantire i mezzi per il suo esercizio, non si potrà dire che rispetti la libertà di educazione»<sup>5</sup>.*

*Sempre lo stesso Comitato ha precisato le condizioni per poter affermare che il sistema educativo realizza la libertà di educazione. Esse sono quattro: dotazioni, per cui lo Stato assicura la messa a disposizione di mezzi sufficienti di qualità; accessibilità, nel senso che lo Stato deve garantire l'accesso fisico, economico e non discriminante agli strumenti di formazione; accettabilità, per cui l'offerta educativa dovrà poter essere accolta da tutte le parti interessate, incominciando dai genitori; adattabilità, nel senso che l'offerta educativa dovrà consentire un adattamento rapido alle esigenze di una società in continuo cambiamento.*

*Naturalmente il rapporto ha affrontato il tema del finanziamento pubblico delle libertà educative senza il quale non è possibile garantire scelte che siano d'accordo con i bisogni degli studenti. La risoluzione che il Consiglio d'Europa ha adottato sulla libertà di educazione nel 2012 è certamente molto valida sul piano giuridico in quanto chiede agli Stati di riconoscere chiaramente per legge sulla base di condizioni oggettive, giuste e non discriminanti: «(...) il diritto di aprire e di gestire istituti scolastici privati, almeno a livello primario e secondario; la possibilità per queste scuole di far parte del sistema nazionale di istruzione e per i loro studenti di conseguire gli stessi titoli che sono rilasciati al termine della scolarità da una scuola pubblica» (paragrafo 4)<sup>6</sup>. Al tempo stesso il documento raccomanda agli Stati di finanziare tali scuole, ponendo tuttavia una condizione veramente incomprensibile che cioè l'offerta educativa delle scuole pubbliche non sia sufficiente: in*

<sup>5</sup> OIDEL – NOVAE TERRAE, o.c., p. 22.

<sup>6</sup> OIDEL – NOVAE TERRAE, o.c., p. 23.

*altre parole le scuole private sono chiamate, da questo punto di vista, a svolgere un ruolo sussidiario e non vengono considerate alla pari con quelle pubbliche. Correttamente invece la risoluzione del Parlamento Europeo sulla libertà di educazione nell'Unione Europea del 1984 stabilisce che: «Il diritto alla libertà di educazione implica l'obbligo per gli Stati membri di rendere possibile, egualmente sul piano finanziario, l'esercizio pratico di questo diritto e di accordare alle scuole private le sovvenzioni pubbliche necessarie allo svolgimento della loro missione e all'adempimento dei loro obblighi alle stesse condizioni di cui beneficiano le scuole pubbliche corrispondenti, senza discriminazioni riguardo ai gestori, ai genitori, agli studenti e al personale»<sup>7</sup>. In ogni caso si tratta dello stesso principio affermato implicitamente dalla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo del 1948, come si è visto sopra.*

*Venendo alle osservazioni conclusive, il Rapporto OIDEL/Fondazione Novae Terrae giustifica la scelta di un approccio basato sui diritti dell'uomo perché questo supera una prospettiva unicamente focalizzata sui bisogni educativi per allargarsi verso una concezione centrata sui diritti, cioè su obblighi giuridici che i poteri pubblici sono chiamati ad onorare. Secondo il documento in esame, l'educazione fa parte dello Stato di diritto e non può essere considerata come una semplice azione volontaria dei suoi apparati. L'approccio basato sui diritti dell'uomo vuol dire anche sostituire l'ottica del fornitore di un servizio o dei poteri pubblici o dell'amministrazione con quella dei soggetti di diritti, studenti o genitori.*

*Il Rapporto cerca di sintetizzare l'approccio basato sui diritti dell'uomo con alcune proposizioni. «Le politiche educative devono contribuire all'esercizio dei diritti dell'uomo. I contenuti dei diritti umani sono chiamati a ispirare le politiche educative. Le politiche educative devono assicurare che coloro su cui gravano le relative obbligazioni siano posti in grado di adempierle e che i titolari dei diritti siano facilitati nel richiederne l'applicazione»<sup>8</sup>.*

*Riprendendo poi l'articolo 5 della Dichiarazione sulla Diversità Culturale del 2001, citato sopra, si fa notare che esso sottolinea due dimensioni centrali del diritto all'educazione: l'identità e l'inclusione. Si tratta, infatti, di qualità della formazione e di rispetto delle identità e dunque di inclusione di tutti i membri della comunità politica. Da tale enunciazione discende chiaramente rafforzato il diritto alla libertà di educazione. Infatti, se si deve rispettare l'identità culturale di ciascuno e assicurare l'accesso di tutti al sistema di istruzione e di formazione, è ovvio che bisognerà garantire il pluralismo nelle scuole e delle scuole non solo sul piano giuridico, ma anche su quello finanziario ed economico.*

<sup>7</sup> OIDEL – NOVAE TERRAE, o.c., p. 24.

<sup>8</sup> OIDEL – NOVAE TERRAE, o.c., p. 16.

*La titolarità del diritto all'educazione comporta secondo le norme internazionali il diritto a disporre delle risorse culturali – intendendo la parola cultura in senso largo – necessarie per la formazione della identità di ciascuno cioè la lingua, le credenze e i modi di vita. Tali risorse provengono dalla società politica a cui si appartiene in quanto cittadini e dalla società mondiale nella quale si è inseriti. Queste risorse vengono trasmesse generalmente per il tramite dell'educazione e più precisamente soprattutto da due agenzie di socializzazione: la famiglia e l'educazione formale ai livelli primario e secondario.*

*Se l'educazione formale è uno degli strumenti più importanti per l'apprendimento delle risorse culturali, essa non può avere come finalità primaria la costruzione dello Stato-nazione, il controllo sociale, il superamento delle disuguaglianze e delle altre patologie sociali, ma la meta principale dovrà consistere nello sviluppo pieno della persona umana e nel potenziamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'educazione formale, infatti, si situa non tanto nell'ambito del diritto a "possedere" dei beni culturali, quanto in quello del diritto ad essere per cui l'educazione è apprendere ad essere, come affermava il Rapporto Faure dell'Unesco del 1972.*

*Il documento in esame fa notare che a forza di insistere sul diritto all'accesso (diritto economico e sociale) l'educazione è stata ridotta a una prestazione minima, molto lontana da quel diritto fondamentale da cui dipende l'esistenza della persona sul piano sociale. La Dichiarazione sulla diversità culturale evidenzia tutta la ricchezza di questo diritto, mostrando la traiettoria concettuale che è stata realizzata nel tempo, partendo dai diritti sociali ed economici per arrivare ai diritti culturali, passando per i diritti civili e politici (libertà di scelta e di istituzione di scuole). Quindi per il Rapporto il diritto all'educazione corrisponde ai tre tipi di diritti, ma è la dimensione culturale che fonda le altre.*

*Certamente, l'approccio basato sui diritti dell'uomo e la dimensione culturale sono aspetti centrali della libertà di educazione. Tuttavia, a nostro avviso sarebbe sbagliato ignorare altri elementi come quello antropologico (una libertà fondamentale della persona) o pedagogico (il modello dell'educazione permanente) o politico (l'emergere della società civile) od organizzativo (l'autonomia)<sup>9</sup> perché tutti possono arricchirla sul piano dei contenuti e delle ragioni fondative.*

## 1.2. La metodologia del Rapporto

*Anzitutto, vale la pena iniziare con alcune considerazioni di natura terminologica. Il Rapporto usa l'espressione "scuole governative" (SG) per indicare le scuole gestite dallo Stato e globalmente finanziate dalle imposte. Per le altre si utilizza la*

<sup>9</sup> Cfr. G. MALIZIA, *Politiche educative di istruzione e di formazione. La dimensione internazionale*, Roma, CNOS-FAP, 2008, pp. 135-140.

terminologia “scuole non governative” (SNG), che generalmente sono gestite da rappresentanti della società civile. Esse coincidono con quelle che comunemente sono denominate scuole private, scuole libere o scuole indipendenti.

L'indice della libertà di educazione è composto di quattro indicatori:

1. possibilità legale di creare e gestire SNG;
2. finanziamenti previsti per le SNG;
3. tasso di scolarizzazione netto nell'istruzione primaria;
4. tasso di scolarizzazione delle SNG come percentuale del totale a livello sempre di istruzione primaria.

Il primo indicatore risponde alla domanda: esiste o meno nel Paese considerato la possibilità legale di creare e di gestire delle SNG? In questo caso si vuole valutare l'applicazione a livello nazionale dei paragrafi 3 (libertà dei genitori di scegliere scuole diverse da quelle gestite dai poteri pubblici) e 4 (libertà di singoli e di persone morali di fondare e dirigere scuole) del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali. Il criterio di valutazione è basato su tre aspetti: menzione nella legge e nella costituzione, riconoscimento dell'istruzione domiciliare. Il primo si riferisce alla possibilità ammessa dalla legge di creare delle SNG: ciò può aver luogo in due modalità sia mediante il riconoscimento esplicito delle SNG sia tramite una più ampia previsione della libertà di educazione e di un sistema di istruzione e di formazione differenziato. I Paesi nei quali è presente questo indicatore ottengono 80 punti. Il secondo aspetto consiste nel riconoscimento da parte della costituzione della possibilità di istituire le SNG, azione che implica un rafforzamento dell'impegno dello Stato a favore della libertà di educazione: in questo caso vengono assegnati 10 punti, che veramente sembrano molto pochi se paragonati con la potenzialità protettiva di una costituzione rispetto a una legge. Il terzo aspetto è rappresentato dall'istruzione domiciliare che rinsalda la libertà dei genitori nella scelta dell'educazione religiosa e morale dei loro figli in modo che sia coerente con le loro convinzioni. Anche in questo caso è previsto un punteggio di 10. Pertanto, il criterio complessivo di valutazione andrà da 0 a 100.

Il secondo indicatore riguarda il finanziamento delle SNG e ci si domanda se sono previsti degli aiuti economici per le SNG e, nel caso positivo, quali sono le spese che vengono sovvenzionate dallo Stato. L'indicatore è articolato in cinque categorie:

1. non è previsto nessun finanziamento pubblico per le SNG e il relativo punteggio è 0;
2. il sostegno economico è debole e/o poco definito e vengono attribuiti 30 punti;
3. la sovvenzione comprende un aiuto per pagare gli stipendi dei docenti e sono assegnati 60 punti;
4. il sostegno economico contempla le spese di funzionamento (riscaldamento, pulizia, elettricità...) e gli stipendi degli insegnanti e vengono attribuiti 70 punti;

5. *la sovvenzione comprende le spese di funzionamento, gli stipendi e le spese di investimento, cioè per l'edilizia e le attrezzature, e si arriva a 100 punti.*

*Nella elaborazione di questa tipologia il Rapporto si è servito delle indicazioni dell'UE e dell'Unesco.*

*Al terzo posto nella tipologia si colloca il tasso di scolarizzazione netto nell'istruzione primaria. Se, come è stato affermato sopra nella seconda sezione, la libertà di educazione è inclusa nel diritto all'educazione, per determinare in maniera precisa la misura della libertà di educazione è sicuramente significativo accertare se gli Stati adempiono al loro obbligo di garantire a tutti una educazione primaria in base ai documenti internazionali. In questo caso la valutazione oscilla tra 0 e 100 punti.*

*L'ultimo indicatore è costituito dal tasso di scolarizzazione nelle SNG come percentuale del totale degli iscritti all'istruzione primaria. Esso mira ad accertare la consistenza reale delle SNG in ciascun Paese. Il relativo criterio di valutazione va da 0 a 1 punto.*

*Il profilo di ciascun Paese include anche altre informazioni che non vengono prese in considerazione nella costruzione dell'Indice della libertà di educazione. Tali dati, che sono stati inclusi per consentire una visione più completa del sistema di istruzione e di formazione degli Stati presi in esame, riguardano la popolazione, il livello di sviluppo del Paese e l'impegno nell'adeguarsi agli strumenti internazionali che si occupano di diritto all'educazione.*

*Il Rapporto utilizza due formule per calcolare l'indice della libertà di educazione. Con la prima il valore complessivo viene definito in base agli indicatori elencati sopra che sono sommati tra loro ad esclusione del quarto che viene moltiplicato. La seconda formula serve per convertire il totale in un indice su base 100.*

### 1.3. I risultati e le prospettive

*Un'osservazione generale da premettere riguarda le difficoltà a raccogliere informazioni sul finanziamento delle SNG in parecchi Paesi del mondo. Tale andamento evidenzia la carenza di chiarezza su questo tema, sebbene la trasparenza costituisca una di quelle caratteristiche che viene generalmente raccomandata e proclamata in una buona governance delle politiche pubbliche.*

*Un primo risultato positivo è offerto dal dato che la libertà di educazione è riconosciuta pressoché dappertutto nel mondo. Tra i 136 Paesi che sono stati esaminati dal Rapporto solo tre vietano la fondazione di SNG: in particolare si tratta di Cuba, del Gambia e della Libia. Inoltre, 84 su 136, cioè quasi i due terzi (61,8%) menzionano tale libertà nella costituzione, garantendo ad essa il massimo della protezione giuridica.*

*Se si passa al tema del finanziamento delle SNG, la situazione appare molto*

*diversificata. È vero che solo il 28% dei Paesi esaminati non offre nessun aiuto, ma è anche vero che del rimanente 72% ben il 43% fornisce un sostegno debole o mal definito. Il resto è suddiviso tra un 10% che prevede il pagamento degli stipendi ai docenti, il 13% che copre le spese di funzionamento, oltre al pagamento degli stipendi dei docenti, e appena il 7% che assicura i costi per investimenti (edilizia e attrezzature) in aggiunta alle spese di funzionamento e agli stipendi degli insegnanti. In conclusione è solo il 30% dei Paesi esaminati che garantisce un finanziamento sufficiente alle SNG. Unica nota positiva è che rispetto al Rapporto del 2002 il numero dei Paesi che assicurano sovvenzioni in maniera coerente con il riconoscimento giuridico della libertà di educazione sono aumentati di 7 punti percentuali.*

*La grande maggioranza dei Paesi che si caratterizzano per un livello elevato di libertà di educazione si colloca nella regione Europa/America del Nord: la loro media si situa a 63 rispetto a quella generale di 55,4. I primi posti sono occupati dall'Irlanda, dall'Olanda e del Belgio con uno scarto notevole di 7 punti su una scala di 100 rispetto agli Stati successivi. In ogni caso tra i primi 15 si riscontrano anche Paesi appartenenti ad altre Regioni come il Cile (77), la Corea del Sud (70,8), Israele (69,1) e il Perù (68,2). Ritornando alla Regione Europa/America del Nord, va osservato che gli Stati della prima sopravanzano quelli della seconda: in particolare gli Stati Uniti occupano soltanto la dodicesima posizione con 67,8. A sua volta l'Italia è al quint'ultimo posto con un indice di 57,9 che è al di sotto di quello della Regione (63), anche se superiore a quello generale (55,4), Restrungendo, poi, il campo alla sola Europa, i Paesi nordici si situano tutti in buone posizioni come anche quelli dell'area anglosassone. La maggior parte degli Stati del Sud del nostro continente si collocano al di sotto della media dell'Europa considerata da sola, che è di 55,1; in particolare si tratta dei Balcani e della Grecia, mentre l'Italia ha un posto appena superiore con il suo 57,9. Gli Stati dell'Europa centrale e orientale, soprattutto la Slovacchia, la Polonia e l'Ungheria, occupano delle buone collocazioni; a sua volta, la Russia, benché sia al trentunesimo posto nella classifica generale, tuttavia presenta una media (65,1) ben al di sopra di quella generale.*

*Sempre a livello europeo, va ricordato che nei Paesi del Sud del nostro continente è in corso un dibattito politico sul finanziamento delle SNG a motivo del collegamento tra SNG e scuole cattoliche. Negli Stati del Nord dell'Europa tale discussione è pressoché inesistente tranne che in Svezia. Tale differenza tra Nord e Sud si riscontra anche riguardo alle scuole diversificate secondo il sesso.*

*Nel concludere questa parte sull'Europa vale la pena soffermarsi su qualche profilo di singoli Paesi: in concreto si tratterà dell'Irlanda in quanto occupa il primo posto nella classifica generale e dell'Italia per il nostro naturale interesse nei suoi riguardi. La condizione del primo Stato non ha praticamente storia in quanto vede tutti gli indicatori realizzati e quindi il massimo dei punteggi. Le uniche eccezioni,*

*per modo di dire, si riferiscono al tasso di scolarizzazione netto nella istruzione primaria e alla percentuale degli iscritti alle SNG, sempre nella scuola elementare, sul totale degli effettivi di questo livello, che non sono il 100%, ma ci si avvicinano con il 95% e il 94% rispettivamente; questo spiega come mai l'indice della libertà di educazione, 98,7%, non tocchi il 100%, benché gli sia molto prossimo. Quanto all'Italia, degli indicatori trovano riscontro solo quelli della possibilità legale di creare e gestire le SNG e della previsione di un finanziamento, ma scarso e poco definito. Quest'ultimo dato fornisce un quadro di riferimento tutt'altro che positivo per l'interpretazione del successivo indicatore che parla di una sovvenzione per le spese di funzionamento. Pertanto si spiega facilmente perché l'indice, (57,9), sia alquanto basso e risulti appena superiore a quello medio e nella classifica dei Paesi della Regione Europa/America del Nord occupi una delle ultime posizioni.*

*Le Regioni Asia e America Latina si collocano sulla media generale con il 55. La situazione globalmente sufficiente della prima dipende dalla Corea del Sud (70,8), dall'Australia (70,7), dalla Nuova Zelanda (65,8), da Timor Est (66) e da Singapore (64,1). La Cina al contrario si situa al di sotto della media con 50,2, mentre l'India (55,4) e il Giappone (53,4) si collocano intorno alla media mondiale. Questi risultati sono molto significativi a motivo del peso demografico della Regione Asia nel mondo.*

*A sua volta l'America Latina presenta, come si è visto sopra, una media che si colloca su quella generale. Oltre al Cile e al Perù già menzionati sopra, i punteggi maggiori sono conseguiti dall'Argentina (64,4), dall'Ecuador e dall'Uruguay (ambidue con 59,5). Questi Paesi si collocano nel primo terzo della classifica. Per quanto riguarda il Brasile, il suo punteggio è sulla media generale (55,4).*

*Le Regioni Africa e Paesi Arabi di collocano al di sotto della media con 48 e 45. Al tempo stesso va evidenziato che il Libano (59,7), la Giordania (57,6) e il Qatar (55,6) si situano al di sopra del dato a livello mondiale.*

*A questo punto va precisato che le cifre fin qui esaminate devono essere utilizzate con prudenza perché le disuguaglianze economiche e sociali esistenti tra le Regioni e nelle Regioni rendono i confronti difficili e fuorvianti. In ogni caso, lo scopo dell'Indice non è quello di stabilire una classifica tra i vari Stati, ma di consentire a ciascun Paese di valutare la sua situazione in paragone con una criteriologia di natura mondiale tratta dagli strumenti internazionali sui diritti dell'uomo.*

*In conclusione il Rapporto ha riaffermato decisamente il principio che l'educazione è un diritto umano. I poteri pubblici hanno l'obbligo giuridico di consentire a tutti i giovani, indipendentemente dalla loro nazionalità o dalla loro situazione legale un'educazione di base di qualità e gratuita. Pertanto, la validità delle politiche educative non si misura principalmente sulla base dei risultati di apprendimento o su considerazione di natura pedagogica, ma soprattutto in ragione del rispetto dei diritti dell'uomo. Secondo i documenti internazionali questo comporta: un livello*

*minimo di acquisizioni di conoscenze, di valori, di qualificazioni e di competenze da parte degli allievi; una infrastruttura, delle installazioni e ambienti scolastici adeguati; un corpo docente qualificato; una scuola aperta a tutti, allievi, genitori e comunità. Si richiede inoltre che venga garantito il pluralismo dei progetti educativi e la collaborazione tra le istituzioni pubbliche e la società civile. Un'altra condizione consiste nell'adattabilità o flessibilità del sistema educativo che implica il decentramento e l'autonomia delle scuole e, ancora più fondamentale, l'adeguamento alle esigenze della società, delle comunità e degli studenti. Entro tale quadro è chiaro che il rinnovamento auspicabile dei sistemi di istruzione e di formazione non è possibile se non nel rispetto della libertà di educazione.*

*Quanto all'Italia, si è persa l'occasione offerta dalla "Buona Scuola" di fare qualche passo avanti significativo nella realizzazione della parità economica tra scuole statali e non<sup>10</sup>. Anzitutto, vale la pena riportare in proposito il giudizio di un esperto: «Seguendo una vecchia e anacronistica concezione questa legge rimane impigliata dentro una visione statalistica riservando pertanto alla scuola paritaria una posizione residuale e marginale, di semplice "supplenza" alle inadempienze o incapacità dello Stato; contraddice la portata culturale, sociale, politica dell'autonomia che, prima di essere autonomia delle istituzioni e degli apparati, è autonomia dei cittadini in quanto persone libere:[...]»<sup>11</sup>. Infatti, non solo la riforma non ha reso effettiva la libertà di scelta educativa sul piano economico – misura attesa ormai da quasi settanta anni – perché ha previsto una detrazione fiscale insignificante per i genitori che iscrivono i figli alle scuole paritarie, ma ha anche creato una serie di gravi problemi per queste ultime, introducendo misure di grande portata, ma garantendo risorse solo per le scuole statali, come: la previsione del curriculum potenziato che pone serie difficoltà alle scuole paritarie che non possono contare sull'organico funzionale; la digitalizzazione rispetto alla quale le scuole paritarie potrebbero non essere in grado di competere; l'alternanza scuola-lavoro (ASL) che impone obblighi ulteriori alle paritarie specialmente con l'introduzione di 400/200 ore di ASL nel triennio senza assicurare i mezzi per adempierli; il piano straordinario di assunzioni che potrebbe produrre una emorragia di insegnanti delle paritarie.*

<sup>10</sup> Cfr. E. PERETTI - G. MALIZIA - M. TONINI, *Editoriale*, in "Rassegna CNOS", 32 (2016), n. 1, pp. 18-19.

<sup>11</sup> F. MACRÌ, *Un'occasione perduta*, in "Docete", 71 (2015), n. 1, p. I.

## 2. Le principali riforme in atto

Come richiamato sopra, almeno tre sono le riforme che esigono un attento monitoraggio da parte degli Enti di Formazione Professionale per i riflessi che avranno sul (sotto)sistema della IeFP:

- la riforma costituzionale;
- l'avvio sperimentale del sistema duale nell'ambito dell'IeFP nelle Regioni;
- il progetto sperimentale VALEF.

Di ogni progetto di riforma, si farà cenno nel presente editoriale.

### 2.1. La IeFP dopo il sì o dopo il no al referendum costituzionale

Il Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2016 ha convenuto sulla data del 4 dicembre 2016 per indire la consultazione referendaria popolare confermativa della legge di riforma costituzionale approvata dal Parlamento il 12 aprile 2016.

Più volte la Rivista ha ospitato contributi sui riflessi che la riforma costituzionale ha sul (sotto)sistema dell'IeFP. È parso utile, in questa particolare circostanza, a ridosso del referendum ospitare una articolata riflessione del professore Giulio Salerno sul necessario cammino normativo successivo, a prescindere dal sì o dal no. Qualunque sia la risposta, infatti, il (sotto)sistema dell'IeFP necessita di provvedimenti di varia natura "(...) per assicurare – afferma l'autore – che i futuri sviluppi siano indirizzati in senso coerente con le aspettative di questa rilevante porzione del sistema educativo nazionale".

L'articolo è inserito all'interno della Rivista, nella sezione Osservatorio sulle politiche formative.

### 2.2. Sistema duale nell'ambito dell'IeFP. Avvio della sperimentazione nelle Regioni

#### 2.1.1. Elementi di quadro

Come già anticipato da questa Rivista nel primo numero del 2016 (Gotti / Piano, pp. 107 – 123), allo scopo di dare immediata attuazione alla disciplina dell'apprendistato introdotta dal d.lgs. 81/2015, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha promosso un programma per la sperimentazione del sistema duale nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale regionali (IeFP), facilitando le transizioni tra il sistema di Formazione Professionale e mondo del lavoro.

In particolare, il programma è finalizzato all'attivazione del nuovo Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e potrà prevedere inoltre percorsi di alternanza scuola lavoro (ex d.lgs. 77/2005), da realizzare anche tramite la forma

*dell'impresa formativa simulata, soprattutto per gli studenti al di sotto dei 15 anni.*

*Per la realizzazione di questi percorsi che dovrebbero portare all'attivazione di circa 20.000 contratti di apprendistato e di circa 40.000 percorsi di alternanza, sono stati stanziati 87 milioni annui<sup>12</sup>, assegnati alle Regioni, responsabili dell'attuazione territoriale, secondo i criteri fissati per il riparto delle risorse statali relative alla IeFP (DM 8 settembre 2014).*

*Il progetto ha una durata biennale e si compone sostanzialmente di due linee di intervento.*

*La prima prevede il coinvolgimento di Italia Lavoro che fornisce servizi di supporto o di rafforzamento alla costituzione di uffici di orientamento e placement presso i 300 enti formativi selezionati dalla stessa. I centri selezionati potranno ricevere un contributo fino a 35mila euro con l'obiettivo di garantire l'erogazione diretta di servizi di orientamento di primo livello, di orientamento specialistico e di accompagnamento al lavoro finalizzato all'attivazione di contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale.*

*La seconda prevede la realizzazione della formazione per i contratti di apprendistato nella IeFP. Gli aspetti operativi della sperimentazione sono stati condivisi nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 24 settembre 2015, con l'obiettivo di rafforzare i contenuti di applicazione pratica nei percorsi di IeFP attraverso il nuovo Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore (art. 43 d.lgs. 81/2015) e i percorsi di alternanza scuola lavoro, realizzati anche tramite la forma dell'impresa formativa simulata, soprattutto per gli studenti al di sotto dei 15 anni. Considerate le 990 ore minime annue che devono costituire il percorso formativo (d.lgs. 226/05), almeno il 50% dell'orario dovrà essere svolto o in apprendistato, con contenuti di applicazione pratica non inferiori al 40% dell'orario ordinamentale per il secondo anno e al 50% per il terzo e quarto anno e per l'anno successivo finalizzato al conseguimento del certificato di specializzazione tecnica, o in alternanza anche attraverso tirocini curriculari.*

*Lo stesso accordo prevedeva la possibilità per le Regioni di sottoscrivere appositi accordi bilaterali con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attraverso cui definire la realizzazione dell'intervento a livello territoriale sulla base delle peculiarità organizzative di ciascun modello regionale di erogazione della IeFP.*

<sup>12</sup> 60 milioni di euro del fondo per la formazione in apprendistato (articolo 68, comma 4, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144 a cui si aggiungono 27 milioni stanziati dal comma 3 dell'articolo 32 del decreto legislativo in materia di servizi per il lavoro e politiche attive (d.lgs. 150/2015), da destinare al finanziamento dei percorsi formativi degli anni 2015/2016 e 2016/2017 rivolti all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore.

*Nei protocolli bilaterali sottoscritti da ciascuna Regione sono state definite le modalità con cui realizzare i percorsi, specificando che nell'ambito della propria programmazione, ciascuna Regione può attivare percorsi per studenti nelle diverse annualità della IeFP, dalla prima alla quarta o sperimentare azioni formative di conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore, mediante un quinto anno da realizzarsi nella stessa filiera formativa, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.*

*Il 13 gennaio 2016 la maggior parte delle Regioni ha sottoscritto il protocollo bilaterale con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, contenente anche l'ammontare delle risorse destinate a ciascuna Regione.*

*Definita la cornice nei protocolli bilaterali, ciascuna Regione con propri atti ha potuto delineare specifiche linee di azione e le politiche da realizzare nell'ambito della sperimentazione scegliendo tra le diverse ipotesi proposte: apprendistato, alternanza e impresa formativa simulata. Nell'ambito della scelta di quali azioni finanziarie, ciascuna Regione ha dato indicazioni circa la modalità di realizzazione di tali percorsi all'interno del sistema di IeFP regionale, ovvero ha lasciato agli enti la libertà di scegliere come organizzare le attività nell'ambito dei diversi percorsi.*

*Inoltre, varie sono state le modalità con cui le diverse Regioni hanno garantito che "almeno" i CFP coinvolti nella Linea 1 partecipassero alle attività previste dalla Linea 2 (cfr. art. 6 secondo paragrafo dell'Accordo in Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome del 24 settembre 2015).*

#### *2.2.2. Situazione della sperimentazione nelle Regioni oggi (27 settembre 2016)*

*Si riportano di seguito le scelte adottate dalle Regioni per avviare la sperimentazione secondo alcuni indicatori.*

- *Regioni che hanno disciplinato / non hanno disciplinato la Linea 2*  
*Innanzitutto occorre conoscere quante Regioni hanno disciplinato la Linea 2.*  
*Ad oggi sono 12 le Regioni che hanno disciplinato le modalità attuative della Linea 2 della sperimentazione: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.*  
*Tra queste, 10 hanno emanato atti per avviare l'attività formativa (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto) e 8 sono in condizioni di avviare le attività della Linea 2 entro l'anno solare (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto). Marche e Toscana avvieranno i percorsi entro l'inizio del 2017.*

Regioni che hanno disciplinato la Linea 2	Regioni che non hanno disciplinato la Linea 2
1. Emilia Romagna	1. Abruzzo
2. Friuli Venezia Giulia	2. Basilicata
3. Lazio	3. Calabria
4. Liguria	4. Campania
5. Lombardia	5. Molise
6. Marche	6. Puglia
7. Piemonte	7. Sardegna
8. Sicilia	8. P.A. di Bolzano <sup>13</sup>
9. Toscana	9. P.A. di Trento <sup>14</sup>
10. Umbria	
11. Valle d'Aosta	
12. Veneto	

- Connessioni tra la Linea 1 e la Linea 2 adottata dalla sperimentazione  
*Con riferimento alla valorizzazione dei CFP selezionati con la Linea 1, alcune Regioni, tra cui Veneto e Toscana, hanno espressamente previsto l'attribuzione di un maggior punteggio alle proposte progettuali dei CFP selezionati nella Linea 1.*

*In particolare, la Regione Veneto ha dedicato un apposito parametro della griglia di valutazione alla partecipazione alla Linea 1: ai progetti realizzati presso un CFP selezionato da Italia Lavoro per la Linea 1 viene attribuito un punteggio di 4, zero per gli altri progetti non realizzati presso i CFP selezionati per la Linea 1.*

*Invece, la Regione Piemonte ha affidato la realizzazione delle iniziative previste dalla Linea 2 alle agenzie formative cui appartengono le sedi operative risultate ammesse alla selezione di Italia Lavoro.*

*Infine, diverse Regioni (Emilia Romagna, Lazio e Toscana) richiedono l'individuazione delle imprese presso le quali si intende realizzare le attività di alternanza o di apprendistato da determinare già nella fase di progettazione degli interventi formativi. Questo, se da un lato ha rappresentato un motivo di stimolo per avviare fin da subito un'interlocuzione con le imprese del territorio, dall'altro ha evidenziato un limite in quanto è difficile predeterminare le imprese presso le quali realizzare le attività di formazione on the job, soprattutto con riferimento all'apprendistato duale che rappresenta un'assoluta novità per le aziende. Di fatto, in molti casi si è fatto riferimento al portfolio di imprese con le quali si è sviluppato un rapporto per l'attivazione di tirocini.*

<sup>13</sup> La P.A. di Bolzano ha scelto di non partecipare alla sperimentazione.

<sup>14</sup> La P.A. di Trento è in fase di interlocuzione con il MLPS per meglio definire alcuni aspetti amministrativi necessari.

- Regioni che hanno optato per una o più offerte formative  
*Nel Protocollo d'Intesa tra: MLPS e la singola Regione venivano indicate le modalità per sostenere i percorsi di IeFP nell'ambito del sistema duale. Nel Protocollo venivano elencate varie opzioni.*

*Ad oggi, rispetto alle principali scelte tra apprendistato, alternanza scuola lavoro e impresa formativa simulata, quasi tutte le Regioni hanno attivato tutte e tre le misure, ad eccezione della Regione Emilia Romagna, che non prevede l'attivazione di contratti di apprendistato, della Regione Lombardia che circoscrive il ricorso all'impresa formativa simulata ai soli disabili e della Regione Liguria che la esclude.*

*La Regione Umbria definisce quali misure attivare a seconda dell'anno: al primo anno erogazione del percorso ordinamentale di IeFP con impresa simulata; al secondo anno impresa formativa simulata, alternanza rafforzata, con il coinvolgimento di singoli studenti; solo al terzo anno è possibile attivare percorsi di apprendistato anche come trasformazione di esperienze di alternanza rafforzata.*

- Rapporto tra i percorsi di durata triennale e l'avvio sperimentale del sistema duale  
*Con riferimento alle modalità attuative, quasi tutte le Regioni hanno utilizzato la sperimentazione per rafforzare i percorsi triennali di IeFP ovvero per attivare il quarto anno anche nelle Regioni che in precedenza non lo prevedevano, come nel caso della Regione Lazio che ha destinato un apposito finanziamento all'attivazione di quarti anni da realizzare con la modalità "duale" scegliendo tra apprendistato, alternanza rafforzata e impresa formativa simulata. Fino ad arrivare al caso della Regione Emilia Romagna che utilizza l'intera dotazione per l'attivazione di massimo 25 percorsi di quarto anno di IeFP da avviare entro il 15 settembre.*

*La Regione Piemonte affianca alle tre misure definite a livello nazionale interventi per l'integrazione dei disabili che frequentano i percorsi triennali di IeFP e di quarto anno; laboratori di recupero e sviluppo degli apprendimenti (LARSA) per i giovani disoccupati e in cerca di occupazione; sostegni individuali e di gruppo; Laboratori di accompagnamento e recupero per apprendisti (LARSAP); Azioni di accompagnamento per l'apprendistato.*

*Si differenzia il caso della Toscana che prevede il finanziamento di 20 progetti destinati ai giovani di età inferiore ai 18 anni che hanno adempiuto all'obbligo di istruzione e sono fuoriusciti dal sistema scolastico. Il percorso prevede una durata biennale pari a 2100 ore complessive, articolate in: 650 ore di lezioni teoriche, di cui 300 ore finalizzate all'acquisizione/recupero delle competenze di base, 650 ore di attività laboratoriale coerente con la figura professionale di riferimento del Progetto e 400 ore annue di applicazione pratica in alternanza scuola lavoro. Le predette attività potranno essere svolte da partenariati misti composti obbligatoriamente da agenzie formative accreditate e da almeno un Istituto Professionale di Stato (IPS o Consorzi accreditati di Istituti Scolastici) o da un*

*Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) accreditati alla formazione, ovvero da entrambi i soggetti. Inoltre, gli interventi di orientamento e tutoraggio rivolti ai ragazzi fuoriusciti dal percorso scolastico dovranno essere realizzati attraverso il supporto dei Centri per l'Impiego (CPI) territoriali.*

*Peculiare è anche il caso della Regione Lombardia che parte da un sistema di IeFP già consolidato e dall'utilizzo del sistema dotale. Le azioni sperimentali previste dalla Regione Lombardia sono di sviluppo e rafforzamento del "sistema duale" attraverso la promozione di contratti di apprendistato finalizzati all'acquisizione della qualifica e del diploma professionale e il potenziamento dell'alternanza scuola lavoro attraverso percorsi per il rafforzamento della stessa nella IeFP e percorsi modulari personalizzati per il contrasto alla dispersione scolastica e formativa.*

*L'ampliamento dell'alternanza rafforzata può avvenire attraverso tre modalità:*

- a. all'intero gruppo classe già frequentante i percorsi ordinamentali di IeFP, ampliando la durata oraria annua con esperienze di alternanza scuola lavoro fino ad arrivare a 400 ore annue minimo;*
- b. con l'avvio di nuove classi del sistema duale assicurando esperienze di alternanza pari al 50% della durata oraria ordinamentale, garantendo comunque le 400 ore di alternanza nell'annualità di riferimento;*
- c. con la trasformazione di classi ordinamentali in classi duali assicurando esperienze di alternanze a tutto il gruppo classe o ad alcuni studenti attraverso percorsi individualizzati.*

*Inoltre, la Regione Lombardia prevede anche azioni di sistema per lo sviluppo del sistema di IeFP attraverso attività di informazione e sensibilizzazione finalizzate alla diffusione di una cultura dell'apprendimento innovativa e attraverso il sostegno alla progettazione e all'attuazione di percorsi sperimentali di innovazione e internazionalizzazione dell'apprendistato, dedicati a gruppi omogenei di giovani (assunti presso la stessa azienda o che devono conseguire lo stesso titolo di qualifica o di diploma) con contratto di apprendistato.*

### *2.2.3. Una prima valutazione sull'avvio della sperimentazione*

*Da una prima analisi dell'attuazione della Linea 2 da parte delle Regioni che hanno provveduto in tal senso emerge come il quadro si confermi quanto mai eterogeneo, seppur nell'ambito delle tre linee di azione individuate dai protocolli Stato/Regioni che sono piuttosto standard. Sebbene prevista dallo stesso Protocollo, la flessibilità organizzativa sembra essersi di fatto tradotta in una significativa differenziazione delle modalità operative.*

*Ciò probabilmente è stato causato anche dall'affievolirsi di una regia istituzionale nazionale, molto presente al momento della condivisione della programmazione ma meno in fase attuativa. In tale contesto le iniziative autonome di maggior raccordo*

degli Enti di Formazione Professionale di livello nazionale assumono ancor più una valenza di grande significato e portata.

Infine, è auspicabile che la sperimentazione conduca ad un'evoluzione dalla logica di emanazione di bandi e avvisi, per propendere per un approccio di sistema, che avrebbe anche consentito a molte Regioni di avviare prima i percorsi, senza dover attendere la conclusione delle procedure di assegnazione.

#### 2.2.4. L'avvio del monitoraggio da parte degli Enti di Formazione Professionale aderenti a FORMA

A seguito dell'emanazione dei bandi da parte del Ministero per avviare la sperimentazione sul piano operativo la maggior parte degli Enti aderenti a FORMA ha assunto l'iniziativa di proporre uno specifico progetto<sup>15</sup> in grado di raccogliere la sfida del c.d. "sistema duale", come avvenuto a suo tempo nel 2003 – anche se in una stagione del tutto diversa - con l'avvio della sperimentazione dei percorsi triennali di qualifica nella IeFP.

Il progetto si caratterizza come una ricerca-azione avente come obiettivo quello di creare una rete nazionale di Centri di Formazione Professionale<sup>16</sup> in grado di rispondere alla nuova domanda proveniente dai giovani e dal mondo del lavoro, promuovendo innovazione a livello formativo ed organizzativo.

La sperimentazione impone anche una riflessione sul campo identitario della FP rappresentata dagli Enti e sul loro ruolo nell'incidere sul paradigma culturale e sui possibili modelli distintivi atti a tradurre il nuovo rapporto tra educazione e lavoro.

Gli Enti si sentono stimolati a fare un altro salto di qualità, assumendo dei rischi in un campo del tutto aperto: ricercare insieme, imparare insieme, agendo sul modello pedagogico per incidere anche sul modello organizzativo dei CFP.

### 2.3 La valutazione della IeFP: il progetto sperimentale VALEF (Valutazione E Formazione Professionale)

Rassegna CNOS ha già riferito sulle origini e sui primi passi del progetto (Rassegna CNOS 1/2016, Salatin A., pp. 155 – 165). Assunto dall'Istituto INVALSI su proposta degli Enti di Formazione Professionale CNOS-FAP e CIOFS/FP, il progetto VALEF intende offrire alle istituzioni stimoli per dare attuazione a quanto previsto al comma

<sup>15</sup> Cfr. NICOLI D., *Progetto Fenice. Un network nazionale di Scuole per il lavoro*, in "Rassegna CNOS", 2 (2016), pp. 81-91.

<sup>16</sup> L'idea di una rete nazionale di "scuole professionali" è presente anche nella proposta di riforma dell'istruzione professionale statale che deve essere ancora assunta, per l'approvazione, dal Consiglio dei Ministri. La proposta di riforma dell'Istruzione Professionale di Stato è una delle deleghe previste dalla L.107/2015.

4, dell'articolo 2 del Regolamento sul Sistema Nazionale di Valutazione in materia di istruzione e formazione<sup>17</sup>.

*Come noto, erano soprattutto due gli obiettivi sui quali ha preso avvio il progetto:*

- a. *la valutazione degli apprendimenti degli allievi in esito all'obbligo di istruzione con un adattamento per la IeFP delle prove di italiano e matematica (livello 10);*
- b. *l'autovalutazione di istituto, con l'elaborazione del modello RAV, con i relativi indicatori concernenti i CFP.*

*In questo Editoriale si riportano i principali passi compiuti nell'anno 2016 circa i due obiettivi richiamati e si fa cenno alle principali iniziative ipotizzate per l'anno 2017.*

- **La valutazione degli apprendimenti**

*Hanno aderito alla sperimentazione 40 CFP (22 del CNOS-FAP, 11 del CIOFS/FP e 7 di altri Enti aderenti a CONFAP).*

*I 1261 allievi (i secondi anni) dei CFP che hanno partecipato alla sperimentazione, hanno compilato le prove standard sia in formato cartaceo che informatizzate, denominate CBT (mediante PC o Tablet). Si fa presente che le prove proposte sono il frutto di specifici lavori di gruppi appositamente costituiti.*

*Per l'anno 2017 si ipotizza l'aumento della platea dei partecipanti alle prove, una ulteriore produzione di quesiti piegati alla IeFP da sperimentare e miglioramenti a livello tecnico per la diffusione delle prove informatizzate.*

*Nell'anno 2018 le prove dovrebbero essere solo informatizzate e, alla luce della sperimentazione, bilanciate rispetto alla prova comune per tutti gli indirizzi attivi nel secondo ciclo.*

- **L'autovalutazione di istituto**

*Più articolato e complesso è risultato il cammino per mettere a fuoco il raggiungimento di questo secondo obiettivo.*

*Entro il mese di luglio 2016 tutti i CFP aderenti alla sperimentazione hanno compilato un Questionario per l'autovalutazione delle sedi formative accreditate predisposto dal gruppo degli esperti degli Enti e rappresentanti dell'Istituto INVALSI.*

<sup>17</sup> Regolamento sul Sistema Nazionale di Valutazione in materia di istruzione e formazione (art. 2, comma 4 del DPR 28 marzo 2013): "Con riferimento al sistema di istruzione e formazione professionale previsto dal Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, e ferme restando le competenze dell'Invalsi di cui all'articolo 22 di detto decreto legislativo, le priorità strategiche e le modalità di valutazione ai sensi dell'articolo 6 sono definite secondo i principi del presente regolamento dal Ministro con linee guida adottate d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, previo concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali".

*Scopo del Questionario era quello di raccogliere dati per la costruzione di indicatori utili a supportare il processo autovalutativo, la riflessione interna e il confronto con altre realtà formative.*

*I dati raccolti sono stati elaborati dagli esperti dell'Istituto INVALSI e verranno restituiti ai responsabili dei Centri di Formazione Professionale nell'autunno 2016. Dopo tale data i CFP inizieranno la compilazione del RAV (Rapporto di autovalutazione delle sedi formative accreditate).*

*Come riferito sopra per le prove, per l'anno 2017 si ipotizza l'aumento della platea dei partecipanti anche per la compilazione del RAV.*

*Tutta la documentazione prodotta e debitamente sistematizzata confluirà in un documento che sarà presentato ai rappresentanti delle istituzioni ai vari livelli (Governi, Conferenza Stato-Regioni, Regioni) per una adeguata conoscenza e – gli Enti di Formazione Professionale se lo augurano – una traduzione in normativa per il (sotto)sistema di IeFP.*

### 3. Suggestioni per fronteggiare i possibili scenari

*L'insieme degli elementi dello scenario tratteggiato può costituire la materia per individuare le strategie necessarie per fronteggiare i possibili contesti.*

*Gli estensori dell'Editoriale trovano, nel documento approvato e socializzato da FORMA del 7 settembre 2016 "Le proposte di FORMA per il rilancio della IeFP in Italia", elementi condivisibili e importanti per proseguire nel perseguimento degli obiettivi.*

Sono trascorsi ben tredici anni dalla riforma che ha introdotto nell'ordinamento italiano l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), **facendone una parte integrante del sistema educativo nazionale** (L. 53/2003) e siamo **ancora ben lontani** da un'offerta formativa strutturata, diffusa e consolidata quale un Paese moderno esigerebbe. Al contrario, lo Stato continua a non tutelare i diritti degli studenti che frequentano i percorsi di IeFP (ad esempio con la mancata attuazione del comma 44 della L. 107/2015).

Ciò che serve è una messa a punto complessiva, con cui **la politica porti a superamento alcuni limiti strutturali che ancora registriamo** in questo ambito strategico.

#### **Queste le nostre richieste:**

- **Riconoscimento del sistema della IeFP e suo consolidamento nelle Regioni in cui esso è già strutturato, attraverso risorse stabili e certe**, quantificate sulla base della domanda (attualmente a molti giovani è di fatto impedito frequentare i percorsi per la qualifica e il diploma professionali per insufficienza dell'offerta).

- **Definizione di un sistema di Unità Costo Standard (UCS), valido su tutto il territorio nazionale**, determinato secondo criteri oggettivi di efficienza e qualità del servizio erogato e basato su precisi indicatori che descrivono in modo chiaro ed inequivocabile il tipo di servizio, il contenuto, le caratteristiche minime possedute dal soggetto erogante, il target cui si rivolge, gli output e risultati attesi, la durata min/max, il costo orario. Ciò permetterebbe di semplificare le procedure rendicontative, armonizzare e razionalizzare la spesa e determinare con certezza le risorse impiegate.
- **Diffusione della IeFP nelle Regioni in cui l'offerta delle Istituzioni formative accreditate non esiste o è troppo debole** (denunciamo in questo senso la mancata adozione del regolamento attuativo del d.lgs. 226/2005, previa intesa con le Regioni). La mancanza di interventi per sostenere lo sviluppo del sistema di IeFP su tutto il territorio nazionale nel rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni impedisce di dare pari opportunità a tutti gli studenti e alle loro famiglie. Lo stesso **Coordinamento delle Regioni ha chiesto che si intervenga sulla materia.**

Per raggiungere tali obiettivi riteniamo sia necessario un **piano nazionale** che coinvolga, oltre a MLPS e MIUR, le altre Amministrazioni centrali interessate (ad esempio MEF, Ministero dell'Agricoltura, Ministero del Turismo ecc...) e le Regioni, prevedendo anche un utilizzo strategico di risorse europee e ripristinando perlomeno le risorse cancellate nel 2009 dal bilancio MIUR a presidio dei LEP.

#### **Questi i punti salienti:**

- Necessità di porre rimedio alla mancata considerazione da parte dello Stato dei diritti degli studenti che frequentano i percorsi di IeFP ad avere un'offerta formativa di pari qualità rispetto a quella che la legge della Buona Scuola (L.n.107/2015) e i relativi decreti legislativi attuativi in corso di avanzata definizione intendono riservare agli studenti delle istituzioni scolastiche. **La IeFP è un canale istituzionalmente riconosciuto per l'assolvimento sia dell'obbligo di istruzione (DM 139/2007) che del diritto/dovere di istruzione e formazione professionale fino al compimento del diciottesimo anno o al conseguimento di una qualifica professionale (L.53/2003 e DM 76/2005).** Gli studenti dei percorsi di IeFP e le Istituzioni formative devono quindi essere considerati nell'esercizio di tutte le deleghe e nelle misure per l'innovazione destinate agli studenti delle scuole statali. La legge di stabilità del 2016 ha stanziato risorse solo per le scuole; **auspichiamo che per il 2017, possano essere destinate risorse anche per uno sviluppo della IeFP**, per l'innovazione e il miglioramento qualitativo dell'offerta formativa destinata agli studenti che frequentano le istituzioni formative accreditate dalle Regioni, prevedendo

la possibilità di sgravi fiscali per le imprese che investono nei laboratori o che attivano training center o centri di produzione presso le istituzioni formative stesse e l'equiparazione al sistema scolastico pubblico e privato dei trattamenti obbligatori per la gestione dei tirocini (INAIL).

- **Riconoscimento di un ruolo fondamentale alle Regioni indipendentemente dall'esito della riforma costituzionale** (ad esempio attraverso il regionalismo differenziato) **e del Ministero del Lavoro, anche come luogo di raccordo con le politiche attive e il sistema duale.** La formazione ai mestieri, perché sia efficace, non può che partire dal fabbisogno del mercato del lavoro combinato agli interessi professionali dei giovani, risultare flessibile, legata alla dinamica territoriale, imprenditoriale ed economica e non rispondere solo a paradigmi organizzativi e metodologici come accade per le scuole; il sistema duale nel nostro Paese inoltre non può che fondarsi su un solido sistema di IeFP e le Istituzioni formative devono diventare interlocutori privilegiati per i Servizi dell'impiego.
- **Sviluppo e aggiornamento**, in risposta alla nascita di nuovi mestieri e a professionalità in profonda evoluzione, **delle figure nazionali di riferimento dei percorsi di IeFP**, rimaste a 22 per le qualifiche e a 21 per i diplomi professionali dall'entrata in vigore della riforma del sistema educativo nazionale, con **un gap molto significativo rispetto ad altri Paesi dell'UE.** Si tratta di ampliare il numero delle qualifiche/diplomi di IeFP di pari passo con l'evoluzione del mercato del lavoro e della presenza/nascita di nuovi settori o settori nei quali sino ad oggi è stata precluso l'intervento della IeFP (ad es. il comparto delle professioni sociali) ma, soprattutto, tenere sempre aperta la possibilità di introdurre "curvature" settoriali e territoriali rispetto ai profili formativi riconosciuti a livello nazionale per rispondere ad un mercato che richiede di aggiornare, ampliare e differenziare con continuità le competenze professionali dei lavoratori.
- Utilizzo di parte dei fondi sulla **povertà educativa** e di misure specifiche di **Garanzia giovani** per un'offerta formativa rivolta ai NEET rispettivamente minori e maggiorenni.

In particolare, in merito al riordino degli IPS (d.lgs in via di definizione), l'art 5 (Rete nazionale delle scuole professionali e raccordo con la IeFP) non chiarisce la titolarità e le modalità di funzionamento dell'accreditamento, le caratteristiche dei soggetti che partecipano alla Rete, non raccorda la IeFP alla formazione secondaria superiore con una propria specifica offerta formativa, non prevede una



necessaria correlazione tra profili professionali e esigenze dei territori, non tiene conto della impostazione della sperimentazione duale del Ministero del Lavoro.

L'assenza di elementi legati all'articolazione, ai criteri, ai termini e le modalità di costituzione, di aggiornamento e di funzionamento della "rete nazionale" **lasciano uno spazio di incertezza e dubbi sul suo funzionamento.**

Il decreto interministeriale MIUR/MLPS, previa intesa con le Regioni, dovrà sciogliere positivamente questi nodi prevedendo **un ridimensionamento della sussidiarietà complementare e l'azzeramento di quella integrativa** per garantire lo sviluppo della filiera formativa a livello secondario (e terziario con gli ITS) attraverso una maggiore omogeneità di approcci e metodi a partire da specifiche e differenti identità (FORMA 7 settembre 2016).

*Roma, Forma 07 settembre 2016*

