

*Il Governo Conte, il 65° Governo della Repubblica italiana e il 1° della XVIII legislatura, in carica dal 1° giugno 2018, si è misurato con il provvedimento che è considerato il più importante, l'approvazione della Legge di Bilancio per l'anno 2019². Si tratta di un provvedimento, infatti, sul quale si basano i conti pubblici per l'anno 2019 e detta gli obiettivi finanziari da perseguire negli anni 2019 – 2020 – 2021. La Manovra, targata Governo Conte-Salvini-Di Maio-Tria, si è posta l'obiettivo di rientrare tra le più grandi manovre del cambiamento. Non a caso è stata etichettata dai membri del Governo la “**manovra coraggiosa**”.*

Dal punto di vista generale, sono molti ad affermare che molte linee di intervento dei passati Governi vengono conservate in larga parte dalla Legge di Bilancio 2019 mentre i temi dell'Istruzione e della Formazione appaiono piuttosto secondari nell'agenda politica dell'attuale Governo e, di riflesso, nelle pieghe di questa Legge.

Relativamente al mondo scolastico e formativo, mentre la Legge depotenzia misure come l'alternanza scuola-lavoro, strumento che, invece, avrebbe sicuramente avuto bisogno di un maggior sostegno progettuale e di accompagnamento nei confronti delle istituzioni scolastiche, in continuità con i passati Governi ripropone temi quali la formazione professionale nella modalità duale e la formazione terziaria.

Atteggiamenti contraddittori?

Difficile la risposta. C'è chi afferma che alcuni temi vengono lasciati perché di minor interesse politico in questo particolare momento rispetto alle strategie illustrate durante la campagna elettorale. C'è chi afferma anche che le diversità sono il frutto della composizione governativa che è costituita da due anime sostanzialmente diverse tra loro e, di conseguenza, di difficile sintesi.

Da quanto detto sopra, nel presente Editoriale si rifletterà sui principali provvedimenti che sono contenuti nella Legge di Bilancio 2019, con particolare riferimento a quelli riconducibili al mondo dell'Istruzione, della Formazione Professionale e del Lavoro. Sarà cura degli estensori del presente Editoriale inquadrare questi provvedimenti anche nel più ampio orizzonte europeo avendo come riferimento, in modo particolare, il Rapporto di Monitoraggio che ogni anno l'Europa redige per analizzare l'evoluzione dei sistemi di Istruzione e Formazione dei Paesi membri.

In estrema sintesi l'Editoriale si concentrerà su due tematiche.

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

² Legge 30 dicembre 2018, n. 145. *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021* (Supplemento ordinario alla “Gazzetta Ufficiale” n. 302 del 31 dicembre 2018 – Serie generale).

In una prima tematica si metteranno a confronto i dati della Unione Europea e dell'Italia circa le politiche dell'Istruzione e della Formazione per mettere in evidenza, soprattutto, i punti di forza e di criticità della situazione italiana confrontata con quella europea.

In una seconda tematica si richiameranno i principali provvedimenti riguardanti la Formazione Professionale e il Lavoro in Italia approvati dalla Legge di Bilancio 2019 per offrire al lettore spunti utili per l'elaborazione di strategie opportune.

Le Politiche dell'Istruzione e della Formazione: UE e Italia a confronto

Il paragone è tra, da una parte, il monitoraggio annuale dell'UE riguardo all'Istruzione e alla Formazione e, dall'altra, l'Atto di Indirizzo e la Legge di Stabilità relativa al 2019³. Pertanto si cercherà di illuminare i secondi con le analisi contenute nel primo, a sua volta articolate in due sezioni: una sull'Europa in generale e l'altra sul nostro Paese.

1. Il monitoraggio dell'Istruzione e della Formazione nella UE

Il Rapporto si articola in due volumi, uno che fornisce una valutazione delle tendenze generali dell'Istruzione e della Formazione nell'UE, mentre l'altro esamina la situazione dei singoli Paesi dell'Unione Europea. A sua volta, il primo dei due si distribuisce in tre parti: la prima è dedicata all'argomento principale dell'anno che è l'educazione alla cittadinanza e le competenze civiche; la seconda analizza i progressi compiuti nella realizzazione della strategia UE 2020 in tema di istruzione e di formazione; la terza si occupa dell'andamento degli investimenti nelle aree di intervento appena menzionate.

³ Cfr. EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE GENERAL FOR EDUCATION, SPORT AND CULTURE, *Education and Training. Monitor 2018*, Luxembourg, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2018; *Italy*, in EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE GENERAL FOR EDUCATION, SPORT AND CULTURE, *Education and Training. Monitor 2018. Country Analysis*, Luxembourg, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2018, pp. 157-166; MINISTRO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Atto di indirizzo contenente l'individuazione delle priorità politiche del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per l'anno 2019*, (20/12/2019), in "Newsletter IeFP", (Gennaio 2019), n. 113, in <http://www.cnos-fap.it/pagine/newsletter-iefp> (15.02.2019); Legge 30 Dicembre 2018, n. 145, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*, (Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n.302 del 31 dicembre 2018 - Serie Generale).

1.1. Le politiche dell'UE in tema di educazione alla cittadinanza

*Nell'UE l'**educazione civica** viene insegnata con denominazioni e modalità diverse a seconda dei Paesi⁴. Il curriculum della primaria e della secondaria può prevedere un corso specifico oppure i relativi contenuti rientrano nei corsi obbligatori come per esempio la storia. Il secondo caso è divenuto più frequente del primo che, comunque, si riscontra in una minoranza consistente di nazioni. Anche più ridotto risulta il numero dei Paesi in cui l'educazione civica è una materia obbligatoria nella formazione iniziale degli insegnanti. Quando si tratta di materia obbligatoria, le ore di insegnamento all'anno differiscono notevolmente tra i Paesi da un minimo di 5 a un massimo di 36.*

*Il Rapporto dell'UE segnala anche casi di **buone pratiche**. In particolare vanno ricordati i progetti che intendono aiutare i giovani a rischio di terrorismo, una impostazione dell'educazione civica che non si limita alla dimensione cognitiva, ma intende sviluppare anche le abilità, i valori e gli atteggiamenti (come per esempio in Italia), l'offerta di percorsi che assumono come finalità principale la realizzazione della qualità, programmi che mettono al primo posto la comprensione interculturale e corsi per aiutare i docenti ad acquisire competenze per gestire le discussioni in classe specialmente su argomenti controversi.*

*Secondo i dati dell'anno scolastico 2016-17 solo in sei Paesi dell'UE gli **insegnanti** possono specializzarsi nell'educazione alla cittadinanza durante la loro formazione iniziale. A loro volta, sette Stati membri dell'Unione prevedono tale possibilità, però non da sola, e chiedono che i docenti accompagnino il suo apprendimento con quello di altre discipline, specialmente con la storia. Se si confrontano questi dati con la situazione di appena sei anni prima, non si può non apprezzare i progressi compiuti rapidamente perché nel 2010-11 solo un Paese prevedeva la specializzazione in educazione alla cittadinanza durante la formazione iniziale. La situazione è di gran lunga migliore riguardo alla formazione in servizio poiché quasi dappertutto sono offerti corsi in educazione civica a docenti di materie affini o a tutti; inoltre, in ben quattordici Stati membri sono coinvolti anche i dirigenti scolastici e in ambedue i casi viene menzionata anche l'Italia.*

*Se si passa all'**istruzione terziaria** la situazione può essere sintetizzata nei termini seguenti: cinque Paesi hanno emanato norme che mirano direttamente a promuovere la cittadinanza attiva in questo livello del sistema educativo; la metà quasi, compresa l'Italia, ha impegnato con una legislazione specifica le relative istituzioni a sostenere lo sviluppo dei valori civici e democratici; sette Stati membri*

⁴ Cfr. EUROPEAN COMMISSION..., o.c.

dell'Unione Europea hanno rimesso alle Istituzioni stesse la decisione di intervenire o meno in questo ambito. Secondo il Rapporto che stiamo presentando, nell'UE non si monitora in maniera sistematica in che misura l'istruzione terziaria contribuisca alla promozione della educazione alla cittadinanza; tale andamento segnala una carenza sia di attenzione della politica a tale finalità sia di strategie specifiche al riguardo. Nonostante ciò, la ricerca evidenzia che i punteggi relativi alle competenze civiche sono molto più elevati tra i laureati che fra i diplomati della secondaria di 2° grado e che la partecipazione alle attività sociali e politiche cresce con l'elevarsi del titolo di studio.

Il moltiplicarsi degli ambienti di apprendimento per effetto dello sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'interno di società in continuo cambiamento sta comportando una crescita dell'importanza dell'educazione **non formale e informale**. In questo ambito l'animazione giovanile diviene uno strumento sempre più valido in relazione alla formazione delle competenze trasversali. Le forme che assume si diversificano notevolmente all'interno dell'UE e anche il loro impatto può variare. In ogni caso essa si dimostra sempre più capace, in un contesto favorevole, di aiutare efficacemente i giovani a prendere le decisioni più significative per la loro vita in maniera autonoma, ad apprendere valori e atteggiamenti in modo riflesso e critico e a divenire membri attivi delle società di appartenenza. Pertanto, l'animazione giovanile è in grado di svolgere un ruolo significativo nella formazione alle competenze civiche.

I risultati della **ricerca** sull'educazione alla cittadinanza offrono indicazioni interessanti. Vi sono pratiche didattiche che favoriscono tra gli alunni lo sviluppo del pensiero critico, della comprensione degli altri e della formazione di atteggiamenti pro-sociali: in particolare, si tratta della discussione in classe, soprattutto di questioni controverse, e dell'apprendimento attraverso la pratica e che, pertanto, possono contribuire efficacemente pure ad acquisire le competenze civiche. In questo ambito un ruolo molto importante viene svolto dagli insegnanti qualora si dimostrino aperti alle opinioni anche diverse dalle proprie, disponibili al dialogo in classe, favorevoli ai valori della cittadinanza, con particolare riguardo all'equità, e fiduciosi nelle istituzioni democratiche. Sembra, inoltre, che il clima autoritario o democratico in aula eserciti un impatto notevole: esistono, infatti, prove che un ambiente scolastico partecipativo e attivo contribuisca a una formazione politica più critica e militante. E non è solo questione della classe, ma un rinforzo notevole può arrivare anche dal clima dell'intera scuola nel senso che il riconoscimento di poteri reali a tutte le componenti scolastiche e la partecipazione intensa delle medesime ai processi decisionali accrescerebbe in tutti i membri della comunità scolastica la fiducia di poter intervenire efficacemente nella vita politica.

La situazione appena delineata con le sue luci e anche con le sue ombre spiega il motivo per cui il Consiglio dell'Unione Europea nell'approvare una nuova rac-

comandazione sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente ha tra l'altro impegnato i Paesi dell'UE a potenziare la **competenza civica** dei suoi cittadini allo scopo di accrescere in loro la consapevolezza dei valori del nostro Continente⁵. In particolare, quest'ultima viene definita come la «capacità di agire da cittadini responsabili e di partecipare pienamente alla vita civica e sociale, in base alla comprensione delle strutture e dei concetti sociali, economici, giuridici e politici oltre che dell'evoluzione a livello globale e della sostenibilità».

Il testo precisa le **conoscenze**, le **abilità** e gli **atteggiamenti** essenziali che sono connessi con tale competenza. Per quanto riguarda le prime, essa «si fonda sulla conoscenza dei concetti e dei fenomeni di base riguardanti gli individui, i gruppi, le organizzazioni lavorative, la società, l'economia e la cultura. Essa presuppone la comprensione dei valori comuni dell'Europa [...]. Comprende la conoscenza [:] delle vicende contemporanee nonché l'interpretazione critica dei principali eventi della storia [...] degli obiettivi, dei valori e delle politiche dei movimenti sociali e politici, oltre che dei sistemi sostenibili [...] dell'integrazione europea, unitamente alla consapevolezza della diversità e delle identità culturali in Europa e nel mondo [...]».

È «indispensabile la capacità di impegnarsi efficacemente con gli altri per conseguire un interesse comune e pubblico [...] Ciò presuppone la capacità [:] di pensiero critico e abilità integrate di risoluzione dei problemi [...] di sviluppare argomenti e di partecipare in modo costruttivo alle attività della comunità, oltre che al processo decisionale a tutti i livelli [...] di accedere ai mezzi di comunicazione sia tradizionali sia nuovi, di interpretarli criticamente e di interagire con essi, nonché di comprendere il ruolo e le funzioni dei media nelle società democratiche.

Il rispetto dei diritti umani, base della democrazia, è il presupposto di un atteggiamento responsabile e costruttivo. La partecipazione costruttiva presuppone la disponibilità a partecipare a un processo decisionale democratico a tutti i livelli e alle attività civiche. Comprende il sostegno della diversità sociale e culturale, della parità di genere e della coesione sociale, di stili di vita sostenibili, della promozione di una cultura di pace e non violenza, nonché della disponibilità a rispettare la privacy degli altri e a essere responsabili in campo ambientale [...]»⁶.

⁵ Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio del 2018 sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente* (2018/C 189/01), in «Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea [IT]», (4.6.2018), n. C 189/1, pp. 1-13 e la citazione che segue si trova alla p. 10.

⁶ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *o.c.*, pp. 10-11.

1.2. Ulteriori passi avanti verso gli obiettivi dell'UE fissati per il 2020

*Incominciando dalla percentuale dei **giovani tra i 18 e i 24 anni** che possiedono soltanto un diploma di istruzione secondaria di primo grado, o inferiore, e che non continuano gli studi né intraprendono alcun tipo di formazione, nel 2017 la quota si è abbassata al 10,6% per cui l'UE dovrebbe raggiungere senza problemi il benchmark previsto per il 2020, cioè un dato inferiore al 10%⁷. L'andamento nella lotta all'abbandono prematuro degli studi e della formazione va considerato come buono, anche se, essendo una media, nasconde la percentuale degli stranieri che si situa ancora al 19,4%; quanto al rapporto tra uomini e donne sono le seconde a ottenere migliori risultati (8,9% vs 12,1%).*

*Una valutazione simile può essere ripetuta riguardo alla quota delle persone fra i 30 e i 34 anni che possiedono un **diploma di istruzione terziaria**. Infatti, si è raggiunto già il 39,9% per cui l'obiettivo del 40,0% è ormai a portata di mano. Se si fa riferimento ai sottocampioni usuali, emerge che le donne hanno già superato l'indicatore chiave con il 44,9% mentre gli uomini sono ancora abbastanza lontani (34,9%); analogo andamento si riscontra tra i nativi e gli stranieri (40,6% vs 36,3%).*

*L'andamento è anche positivo nell'**educazione** e nella **cura della prima infanzia** (da quattro anni all'età di inizio dell'obbligo scolastico). Il benchmark è del 95% e la media UE si collocava al 95,3% già nel 2016.*

Per quanto riguarda la quota dei quindicenni con risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze, la situazione registra un regresso in quanto nel 2012 si era raggiunto per la lettura il 17,8%, per la matematica il 22,1% e per le scienze il 16,6%, ma il 2017 segnala l'aumento di tale percentuale che si viene a collocare rispettivamente al 19,7%, al 22,2% e al 20,6%. L'andamento fa anche dubitare della possibilità di arrivare al benchmark del 2020 che prevede una percentuale pari al 15,0%.

*Passando all'obiettivo riguardante la percentuale degli **occupati** tra i diplomati secondari od universitari (20-34 anni) a tre anni dal diploma, il parametro di riferimento al 2020 è stato fissato all'82,0%. Anche questo sembra raggiungibile perché nel 2017 è stata toccata la percentuale dell'80,2% con un buon recupero*

⁷ Cfr. EUROPEAN COMMISSION..., o.c. Inoltre, per ulteriori particolare cfr. ALLULLI G., *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Roma, CNOS-FAP/Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2015, pp. 33-41; MALIZIA G. et alii, *Editoriale. Monitoraggio del sistema dell'istruzione e della formazione. La situazione dell'Italia al 2016*, in «Rassegna CNOS», 33 (2017), n. 1, pp. 4-6; MALIZIA G. et alii, *Editoriale. XV Monitoraggio della IeFP (a.f. 2015-16) tra l'Unione Europea (UE) e l'Italia*, in «Rassegna CNOS», 34 (2018), n. 1, pp. 4-19.

rispetto alla crisi del 2008. Al tempo stesso non va sottovalutato che, mentre i neolaureati hanno superato già il benchmark, collocandosi all'84,9%, i neo diplomati dell'Istruzione e della Formazione Professionale di livello secondario si situano al 76,6% e ancora più lontani quelli dell'istruzione secondaria di tipo generale che ottengono solo il 64,1%.

Quanto poi all'obiettivo della partecipazione degli adulti (gruppo di età 25-64 anni) alle attività di **apprendimento permanente**, finora si è arrivati solo al 10,9%, per cui sarà molto difficile che si raggiunga nel 2020 il modesto benchmark del 15,0%. Va anche sottolineato che il 10,9% si articola in maniera molto diversa a seconda del livello di istruzione delle persone: chi dispone di livelli elevati supera l'indicatore chiave con il 18,6%, e chi, invece, dispone di livelli medi o bassi si colloca a notevole distanza, rispettivamente 8,9% e 4,3%.

Il Rapporto si è occupato anche delle **spese** in istruzione, un investimento importante in relazione alla crescita economica e sociale. Preoccupa che tra il 2014 e il 2017 le spese pubbliche come percentuale del Pil sono diminuite dal 4,9% al 4,7%.

2. L'UE valuta l'istruzione e la formazione dell'Italia

Il Rapporto di monitoraggio comprende, oltre a una parte generale che abbiamo presentato sinteticamente sopra, 28 relazioni, cioè tante quanti sono i Paesi dell'UE, incluso ancora il Regno Unito; ovviamente su questa sezione il nostro commento si limiterà all'Italia⁸. Le varie relazioni si fondano sulle prove quantitative e qualitative più aggiornate e sulla loro base intendono esaminare e valutare i provvedimenti più significativi adottati da ciascun Stato membro, focalizzando l'attenzione sugli sviluppi più recenti.

2.1. I progressi verso gli indicatori chiave dell'Istruzione e della Formazione

La percentuale degli italiani del gruppo di età 18-24 anni che possiedono soltanto un diploma di istruzione secondaria di primo grado, o inferiore, e che non continuano gli studi né intraprendono alcun tipo di formazione, risulta nel 2017 del 14,0% ed è diminuita di un punto dal 2014 quando raggiungeva il 15,0%. A sua volta, la media europea si situa alle due date all'11,2% e al 10,6%. Pertanto, se è vero che nel nostro Paese il **tasso di abbandono precoce** è in costante calo, tuttavia esso continua a collocarsi al di sopra di quello generale dell'UE ed ancora lontano da meno del 10% che dovrebbe costituire la meta da conseguire nel 2020.

⁸ Cfr. *Italy*, o.c.

Un andamento simile si riscontra riguardo alla quota delle persone fra i 30 e i 34 anni che possiedono un **diploma di istruzione terziaria**. Il parametro di riferimento per il 2020 è del 40% e la media europea è aumentata tra il 2014 e il 2017 del 2,0%, passando dal 37,9% al 39,9%. Nello stesso periodo di tempo l'Italia è cresciuta in misura maggiore (+3,0%), ma le percentuali relative ai due anni risultano inferiori in maniera consistente, essendo rispettivamente il 23,9% e il 26,9%.

L'andamento è invece positivo nell'**educazione** e nella **cura della prima infanzia** (da quattro anni all'età di inizio dell'obbligo scolastico). Il benchmark è del 95,0% e l'Italia l'ha superato con il 96,1%, mentre la media europea è inferiore, ossia il 95,3%.

Per quanto riguarda la quota dei quindicenni con risultati insufficienti in **lettura, matematica e scienze**, il Rapporto di monitoraggio della situazione italiana fornisce i seguenti dati per il 2017: rispettivamente il 21,0%, il 23,3% e il 23,2% che superano tra circa uno e due punti percentuali la media europea (19,7%, 22,2% e 20,8%); come è stato messo in luce sopra, preoccupa inoltre il fatto che tutte le percentuali del 2017 siano più alte di quelle del 2014 nell'UE e in Italia tranne che per la matematica e limitatamente al nostro Paese (24,7% vs 23,4%). La situazione è ancora più insoddisfacente se si fa riferimento al benchmark del 2020 che è stato fissato al 15%.

La percentuale degli **occupati** tra i diplomati secondari od universitari (20-34 anni) a tre anni dal diploma supera di poco la metà di questa coorte e si situa nel 2017 al 55,2%. Tale quota è in ripresa rispetto al 2014 del 10,2% dopo il calo degli anni precedenti legato alla crisi economica. Anche il confronto con la media europea è tutt'altro che confortante in quanto nel periodo considerato i dati dell'UE si collocano all'80,2% e sono in crescita del 4,2% (76,0% e 80,2% rispettivamente). Il parametro di riferimento al 2020 sembra per l'Italia irraggiungibile in quanto è stato fissato all'82,0%.

La partecipazione degli adulti (gruppo di età 25-64) alle attività di **apprendimento permanente** raggiunge nel 2017 il 7,9% ed è diminuito dello 0,2% dal 2014 quando si situava all'8,1%. A sua volta, la media europea si colloca alle due date al 10,8% e al 10,9%, superando nel 2017 del 3,0% le percentuali del nostro Paese. Di conseguenza, la situazione dell'Italia è alquanto problematica in quanto la sua quota è in calo, continua a essere inferiore al tasso medio dell'UE ed è ancora piuttosto lontana dalla meta da conseguire nel 2020, il 15,0%.

Il Rapporto di monitoraggio effettua anche un doppio confronto tra i giovani nati in Italia e quelli **nati all'estero**. Il tasso di abbandono precoce dei secondi supera in misura consistente quello dei primi (2014: 32,6% vs 13,0%; 2017: 30,1% vs 12,0%); inoltre, il divario nel tempo si riduce solo dell'1,5%, e nei due anni le percentuali italiane relative agli stranieri sono notevolmente superiori, ol-

tre il 10,0%, alle corrispondenti medie europee (20,2% e 19,4%). In aggiunta, la percentuale del gruppo di età 30-34 che ha ottenuto un diploma di istruzione terziaria risulta inferiore di oltre la metà tra i secondi (i nati all'estero) in confronto ai primi (i nati in Italia) (2014: 12,8% vs 26,7%; 2017: 12,8% vs 30,6%) ed è più di un terzo circa della media europea riguardante gli stranieri (34,3% e 36,3%).

Il **tasso di occupazione** dei neodiplomati (che hanno una età compresa tra i 20 e i 34 anni e hanno concluso gli studi da uno a tre anni prima dell'anno di riferimento), dopo le diminuzioni degli anni precedenti dovute alla crisi finanziaria, riprende a crescere tra il 2014 e il 2017 dal 38,3% al 48,4% nel caso di titolo di secondaria superiore o di post-secondaria non terziaria e dal 52,9% al 62,7% se si possiede un diploma di istruzione terziaria; il gap con la media europea è rilevante (oltre un quarto tra i neodiplomati e più di un quinto tra i neolaureati).

Il rapporto di monitoraggio fornisce dati aggiornati, oltre che sui benchmark, anche sugli investimenti in educazione. In particolare, in Italia la spesa pubblica per l'istruzione in relazione al Pil è diminuita dello 0,1% tra il 2014 e il 2017 dal 4,0% al 3,9% e in questo senso l'andamento è in linea con quello della media europea che nel medesimo periodo ha registrato una diminuzione dello 0,2%, dal 4,9% al 4,7%; al tempo stesso tali cifre evidenziano che la nostra quota risulta inferiore dell'1% circa in ambedue gli anni e che si colloca tra le più basse in Europa. Inoltre, in Italia tra il 2014 e il 2017 la spesa per studente delle scuole pubbliche e private cresce nelle elementari/secondarie inferiori e nell'istruzione terziaria, rispettivamente dello 0,6% da 6.226 euro a 6.667 e dell'1,5% da 8.451 a 8.583; quanto, poi, all'istruzione secondaria superiore e a quella post-secondaria non terziaria si ha solo il dato del 2014, 6.797. Le medie europee sono disponibili unicamente per il 2014 e risultano superiori a quelle del nostro Paese (6,494, ossia più elevata del 4,1%; 7.741 e 10,2%; 11.187 e 24,5%).

2.2. Le strategie per attuare l'educazione alla cittadinanza

Benché tra le finalità principali del sistema educativo sia prevista dalla legge l'educazione alla cittadinanza, tuttavia nel nostro Paese **manca** un approccio sistematico alla sua attuazione sul piano delle singole istituzioni scolastiche o formative. Essa è insegnata a tutti i livelli dell'Istruzione e della Formazione ed è integrata nelle discipline obbligatorie. Secondo la riforma della "Buona Scuola", Legge n. 107/2015, lo sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza costituisce uno degli obiettivi del piano triennale dell'offerta formativa.

Le scuole e i singoli insegnanti possono scegliere in autonomia come attuare la disposizione appena menzionata. L'attuazione va verificata nel rapporto di autovalutazione della scuola, mettendo in risalto punti di forza e criticità. Alla fine

della secondaria di 1° grado è previsto un esame delle competenze civiche apprese dagli studenti e i risultati vanno adeguatamente certificati. La preparazione iniziale dei docenti non include generalmente insegnamenti al riguardo, mentre le offerte di formazione in servizio ne tengono conto e sono aperte a tutti gli insegnanti indipendentemente dalla materia di cui sono titolari.

La presenza delle scuole nelle iniziative **europee** per lo sviluppo dell'educazione alla cittadinanza è molto consistente. In particolare va ricordato il "PON per la Scuola – Competenze e Ambienti di Apprendimento" relativo al periodo 2014-20 che, con il supporto del fondo Sociale Europeo, finanzia progetti relativi al potenziamento delle competenze civiche trasversali nelle scuole primarie e secondarie. I contenuti offerti includono la Costituzione italiana, il concetto di sussidiarietà, il bene comune, la democrazia, la cittadinanza attiva e la partecipazione. Tali iniziative sono certamente molto valide, ma anche in questo caso ciò che è carente è la natura sistematica di questi interventi per cui non sono coperte tutte le scuole né sono inclusi tutti gli studenti.

2.3. La modernizzazione dell'Istruzione e della Formazione

Fino ad anni recenti in Italia lo Stato non si era interessato in modo sistematico dei servizi educativi per la prima infanzia, ma aveva limitato i suoi interventi ordinari alle scuole dell'infanzia in quanto parte del sistema nazionale di Istruzione e di Formazione per cui il nostro Paese si caratterizzava in tale ambito per la frammentazione della disciplina e delle offerte. Per ovviare a questa situazione problematica la riforma della "Buona Scuola" e il conseguente Decreto Legislativo n. 65/2017 ha istituito il **sistema integrato** di educazione e di istruzione per le bambine e i bambini di età compresa dalla nascita fino a 6 anni. In proposito va subito detto che la riforma si pone in continuità con le politiche europee per la prima infanzia che, tra l'altro, stabiliscono che si deve soddisfare almeno il 33% della domanda potenziale di posti nido. Più precisamente si vorrebbe assicurare fin dalla nascita eguali opportunità di educazione, di istruzione, di cura, di relazioni e di gioco a tutte le bambine e a tutti i bambini, contribuendo a superare le disparità territoriali, etniche, economiche, culturali e sociali mediante la predisposizione di un percorso unitario, pur nel rispetto delle diverse particolarità. Tale percorso dovrebbe eliminare la dicotomia esistente tra servizi educativi della prima infanzia e la scuola dell'infanzia. Tra gli aspetti principali della riforma va ricordato che essa ha promosso la creazione di Poli per l'infanzia che accolgono in un unico plesso o in edifici vicini più strutture di educazione e di istruzione per bambini fino a 6 anni. Inoltre, per la prima volta vengono previsti un Piano di azione nazionale pluriennale e il relativo Fondo di finanziamento presso il MIUR, al fine di consolidare, estendere ed elevare la qualità del sistema integrato.

Il nuovo Governo, entrato in carica dopo le elezioni del marzo 2018, è impegnato nel **superamento** della Legge sulla “Buona Scuola”, anche se procedere a una riforma dopo neppure tre anni dalla precedente sembra destinato soltanto a creare disorientamento tra dirigenti, insegnanti e famiglie. Le carenze della Legge n. 107/2015 sarebbero soprattutto tre: la chiamata diretta dei docenti, l’alternanza scuola-lavoro e la forte riduzione della mobilità del personale.

Una grave problematica che si trascina nel tempo riguarda le **diseguaglianze** a livello **territoriale** nei risultati di apprendimento degli studenti. I dati della ricerca più recente in materia evidenziano che alla fine della secondaria di 1° grado la quota degli insuccessi al Sud è molto più elevata che non al Nord e riguarda l’italiano (45,0% vs 28,0%), la matematica (56,0% vs 28,0%) e l’inglese (67,0% vs 27,0%). Le opportunità educative sono distribuite in misura molto meno equa nel Meridione che nel Settentrione e nel Centro e questa situazione si riscontra già nella primaria, tra le scuole e tra le classi di un medesimo istituto. Gli insuccessi correlati all’origine socio-economica e culturale sono notevolmente maggiori al Sud che altrove.

Un andamento ormai costante in Italia è costituito dalla quota degli insuccessi che è significativamente maggiore tra gli **stranieri** che tra i nativi. Nel 2016-17 i primi costituivano il 9,4% del totale degli iscritti a scuola (826.000 in valori assoluti) e la partecipazione dei maschi è leggermente superiore a quella delle femmine (52,0% vs 48,0%); inoltre, il 61,0% è nato nel nostro Paese. Il pericolo di incorrere in una ripetenza o di abbandonare gli studi risulta consistentemente più elevato tra di loro che tra gli italiani (rispettivamente: 31,3% vs 10,0%; 30,1% vs 12,0%). La più gran parte tende a proseguire gli studi nell’IeFP che, anche se non viene detto dal Rapporto, dimostra una capacità inclusiva di gran lunga maggiore del sistema dell’Istruzione (13,3% di emigranti nella IeFP vs 7,0% nella secondaria di 2° grado⁹). Più in generale si può osservare che in Italia non sono state adottate strategie adeguate per eliminare le disparità fra i due gruppi.

Il Ministero italiano dell’Istruzione, della Ricerca e dell’Università si è, invece, impegnato nel gennaio 2018 riguardo all’abbandono per portarlo dal 14% attuale al 10%, il benchmark dell’UE, varando un piano per la sua riduzione. Le misure principali proposte si possono sintetizzare come segue: intervenire sulla transizione tra la primaria e la secondaria di 1° grado per accrescere i tassi di successo; tenere conto delle percentuali dei risultati di apprendimento e degli abbandoni nella distribuzione delle risorse tra le scuole; aumentare i servizi educativi per la prima infanzia; migliorare la raccolta dei dati; potenziare la diffusione delle buone

⁹ Cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale. XV Monitoraggio della IeFP (a.f. 2015-16) tra l’Unione Europea (UE) e l’Italia, o.c.*, pp. 14-16.

pratiche anche mediante il ricorso alla rete; rendere più efficaci le relazioni tra le amministrazioni cittadine e le comunità scolastiche; perfezionare il curriculum e le metodologie pedagogiche e didattiche, promuovendo l'innovazione digitale, l'uso dei laboratori, le attività scolastiche pomeridiane e il coinvolgimento delle famiglie. Va tuttavia considerato che il piano in questione è stato adottato dal Governo precedente all'attuale in carica.

Passando al **sottosistema dell'Istruzione e della Formazione Professionale**, il Rapporto sottolinea il miglioramento della qualità, il potenziamento dell'alternanza con il lavoro e la crescita dell'offerta di istruzione terziaria. I tassi di occupazione dei diplomati hanno superato il 50,0% (50,8%), ma tale quota è ancora molto inferiore alla media UE (76,6%). Dal punto di vista della transizione al lavoro sono migliori le condizioni degli iscritti agli istituti tecnici superiori e alle altre offerte di natura terziaria, ma gli allievi continuano ad essere pochi. Tre strategie si presentano con buone prospettive di successo: il varo del nuovo apprendistato, l'introduzione del sistema duale e il miglioramento delle opportunità di alternanza. Positivi sono anche gli interventi mirati a coinvolgere le imprese nelle misure per facilitare i rapporti tra istruzione, formazione e lavoro e per favorire l'occupabilità dei giovani che frequentano le offerte professionalizzanti.

Una sfida molto rilevante va identificata nel reclutamento e nella motivazione di buoni insegnanti. Infatti, i loro stipendi sono inferiori rispetto ai parametri internazionali e anche le prospettive di carriera sono tutt'altro che brillanti. Nel febbraio del 2018 è stato firmato il nuovo contratto collettivo di lavoro degli insegnanti e del personale non docente che dovrebbe assicurare un miglioramento sul piano economico.

Un cenno va fatto all'**istruzione superiore** e alla **formazione permanente** degli adulti, anche se non rientrano direttamente negli interessi della rivista. I tassi di successo nella prima continuano a essere bassi, ma sul lato positivo va segnalata la ripresa della crescita delle iscrizioni. L'incidenza dell'origine sociale sulla riuscita negli studi rimane ancora molto elevata; a ciò si aggiungono i costi elevati delle iscrizioni e il modesto valore dei titoli per cui si spiega la quota bassa di iscritti e di laureati. Tali andamenti si riflettono sui tassi di occupazione che continuano ad essere inferiori a quelli pre-crisi. In questa situazione l'aumento delle risorse costituisce certamente un progresso importante che contribuisce tra l'altro alla crescita quantitativa e qualitativa dei docenti e dei ricercatori, anche se bisognerebbe fare molto di più. Quanto alla **formazione permanente degli adulti**, il dato negativo è la diminuzione dello 0,2% tra il 2014 (8,1%) il 2017 (7,9%) nella partecipazione degli adulti alle varie iniziative; inoltre, tale calo colpisce soprattutto le persone con un basso livello di competenze. Il possesso delle abilità digitali risulta poco diffuso e, anche se sono state aumentate le iniziative in proposito, tuttavia l'offerta rimane sempre occasionale. Un altro problema italiano è

che l'offerta modesta di competenze si relaziona con una domanda altrettanto scarsa per cui si sta tentando di coinvolgere le imprese per ovviare a tale carenza.

3. L'Atto di indirizzo e la Legge di Stabilità relativi al 2019

Precisiamo fin dall'inizio che la nostra disanima sarà **focalizzata** sul sistema di istruzione e di formazione, mentre non ci si occuperà di università e di ricerca. Inoltre, l'attenzione verrà concentrata sulle tematiche più rilevanti.

3.1. Presentazione dell'Atto di Indirizzo 2019

L'**Atto di Indirizzo**, predisposto dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, si articola in 11 priorità politiche che si intende perseguire nell'anno 2016¹⁰. Per facilitarne la comprensione e la valutazione, quelle che riguardano il sistema di Istruzione e di Formazione verranno raggruppate nel prosieguo secondo i principali ambiti di riferimento.

Una prima area può essere identificata nella **centralità degli studenti** e nei **contenuti e metodi di insegnamento** per rispondere alle loro esigenze formative. A nostro giudizio ne fanno parte: la "Priorità Politica 2 – Inclusione scolastica e contrasto alla dispersione" che intende ridurre tale fenomeno soprattutto nelle Regioni in cui i tassi sono ancora molto alti e promuovere invece l'inclusione, rafforzare la partecipazione delle famiglie e delle loro associazioni, accrescere le offerte educative sul territorio mediante, tra l'altro, l'ampliamento del tempo-scuola, curare con più efficacia i bisogni della coorte 0-3 anni, garantire ai disabili maggiore continuità didattica e definire con il Ministero della Salute le linee guida per la loro certificazione; la "Priorità Politica 3 – Ampliamento dei percorsi formativi ITS e ridefinizione dell'alternanza scuola-lavoro" che significa riconoscere il ruolo strategico dell'apprendimento orientato al lavoro, accogliendo le raccomandazioni in materia dell'UE, ma al tempo stesso ridefinire i percorsi dell'alternanza in modo da garantire livelli elevati di qualità, di orientamento, di sicurezza e di coerenza con le attese degli studenti e del contesto e promuovere lo sviluppo degli ITS per la loro validità in particolare occupazionale, diffondendo la loro conoscenza, potenziando le iscrizioni e prevedendo metodologie e percorsi innovativi soprattutto

¹⁰ MINISTRO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Atto di indirizzo contenente l'individuazione delle priorità politiche del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per l'anno 2019*, o.c.

in relazione alle tecnologie di industria 4.0; la “Priorità Politica 5 – Attività sportive scolastiche” con cui ci si propone di potenziare nelle scuole, anche del primo ciclo dell’istruzione, una sana e corretta educazione motoria che contribuisca a formare gli alunni a corretti stili di vita e di consentire agli “studenti-atleti” di contemperare le esigenze dell’attività sportiva con quelle del completamento del percorso scolastico e di ripensare la normativa riguardante le attività sportive scolastiche.

*Due priorità fanno riferimento alla **valorizzazione del personale**. Anzitutto si tratta della “Priorità Politica 4 – Revisione e miglioramento del sistema di reclutamento e formazione del personale della scuola di ogni ordine e grado” che comprende diversi obiettivi: garantire la formazione in servizio degli insegnanti; migliorare il modello di reclutamento dei docenti in modo da ovviare ai problemi del precariato e introdurre un valido sistema di formazione, rivedendo la formula attuale del corso-concorso, scorporando il corso di formazione, assumendo i vincitori del concorso al termine delle prove orali e attivando l’offerta della formazione permanente per coprire i posti vacanti già dal settembre di questo anno; prevedere nuovi dispositivi che permettano di rispettare le relazioni degli insegnanti con il territorio, puntando a risolvere le problematiche dei trasferimenti in modo da non mettere a rischio la continuità didattica; assumere un numero adeguato di direttori dei servizi generali amministrativi, un sostegno particolarmente utile per i dirigenti scolastici; valorizzare le funzioni del personale amministrativo, tra l’altro attivando per loro iniziative di formazione in servizio; elaborare proposte per la stabilizzazione dei collaboratori scolastici; predisporre un Testo Unico aggiornato della legislazione scolastica, mirando a una semplificazione della normativa; ridurre all’essenziale gli oneri informativi delle scuole e coordinare la pianificazione delle scadenze istituzionali; allargare l’offerta formativa procedendo all’assunzione di insegnanti per la lingua inglese, la musica e l’educazione motoria. In secondo luogo, va richiamata la “Priorità Politica 9 – Valorizzazione del sistema di valutazione nazionale: studenti, scuole, docenti, dirigenti scolastici” che persegue le seguenti mete: analizzare i risultati della valutazione del sistema di istruzione con particolare riguardo agli apprendimenti, alle scuole e alla dirigenza; indicare le priorità strategiche per il triennio 2019-22; elaborare eventuali proposte per una migliore regolazione del sistema nazionale di valutazione.*

*Nell’Atto di Indirizzo sono presenti anche le **condizioni esterne** per il buon funzionamento del sistema di Istruzione. In primo luogo si tratta della “Priorità Politica 1 – Edilizia scolastica” che include quattro obiettivi: mettere in sicurezza gli istituti scolastici, utilizzando tutte opportunità esistenti di finanziamento, sia nazionali che dell’UE, per intervenire sulle strutture edilizie e sulle infrastrutture tecnologiche; proseguire la riqualificazione del patrimonio scolastico pubblico e rafforzare le capacità di progettazione degli Enti locali, sostenendola adeguatamente; introdurre altre misure per la semplificazione delle procedure e per la veri-*

fica della sicurezza degli edifici; progettare e realizzare un programma triennale per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, delle palestre e delle strutture scolastiche sportive. In secondo luogo, va richiamata la “La Priorità Politica 11 – Attuazione delle politiche di coesione e dei programmi comunitari del settore istruzione” che intende: dedicare maggiore attenzione alle politiche di coesione e alla programmazione dei fondi strutturali europei in tema di istruzione; potenziare i rapporti con le Agenzie nazionali per il supporto gestionale dei programmi comunitari per la scuola; attuare l’integrazione sinergica del PON per la scuola. Da ultimo va menzionata la “Priorità Politica 10 – Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza” mediante una conformità più piena alla normativa in materia.

3.2. Legge di Stabilità 2019 e sistema educativo

Anche riguardo a questo documento, ci si limita a presentare le misure più importanti che riguardano il nostro ambito di attenzione, incominciando dagli interventi relativi agli **studenti**¹¹. Anzitutto si prevede un’ulteriore spesa di 25 milioni per gli anni 2019-21 a favore dei disabili allo scopo di assicurare loro l’assistenza per l’autonomia e la comunicazione personale e i servizi di supporto organizzativo all’istruzione. Quanto all’inclusione scolastica di tale tipologia di allievi, se da una parte si approvano interventi per attuare le misure di accompagnamento per le scuole in vista della realizzazione delle novità in materia previste dal Decreto Legislativo n. 66/2017, dall’altra si rinvia a settembre di quest’anno l’applicazione di alcune delle sue disposizioni tra cui quelle relative all’introduzione del Profilo di funzionamento e alla creazione dei gruppi territoriali per l’inclusione. Un altro intervento riguarda l’alternanza scuola-lavoro che non solo viene ridimensionata nella durata, 210 ore negli istituti professionali, 150 negli istituti tecnici e 90 nei licei, ma a cui è cambiato anche di nome che diviene “percorsi per le competenze trasversali e l’orientamento”. Quanto al sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni, l’andamento è opposto nel senso che il relativo fondo nazionale viene aumentato già dal 2019.

Altre misure si riferiscono al **personale** a partire da quello docente. Infatti, la Legge di Bilancio stabilisce riguardo agli insegnanti: creazione di equipe formative territoriali per avviare progetti di innovazione didattica e digitale nelle scuole, anche se per il momento ci si limita alla cifra simbolica di 120 docenti esonerati dalle loro attività didattiche in vista della destinazione a tali funzioni;

¹¹ Cfr. Legge 30 Dicembre 2018, n. 145, *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, o.c.*; TUTTOSCUOLA, *Legge di bilancio. Gli interventi nella scuola*, (28 Dicembre 2018), in “Newsletter IeFP”, (Gennaio 2019), n. 113, in <http://www.CNOS-fap.it/page/newsletter-iefp> (15.02.2019).

previsione di 2.000 posti aggiuntivi nella scuola primaria in modo da accrescere le opportunità di tempo pieno; aumento di 400 posti nell'organico del personale docente dei licei musicali; ampliamento delle possibilità di assunzione del personale nelle istituzioni educative statali; revisione del percorso di assunzione in ruolo degli insegnanti nella secondaria, introducendo al posto del percorso triennale di formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione docente, un percorso annuale di formazione iniziale a cui si viene ammessi mediante concorso e il cui sbocco è l'abilitazione all'insegnamento e l'immissione in ruolo con l'obbligo però di rimanere nella medesima scuola della prova per altri quattro anni; ritorno alla titolarità dell'insegnante in una singola scuola e non più su ambito territoriale. Passando al personale ATA, si dispone quanto segue: trasformazione nel tempo pieno dei rapporti di lavoro di quanti svolgevano compiti assimilabili a quelli degli assistenti amministrativi e tecnici sulla base di contratti di collaborazione coordinata e continuativa; crescita della dotazione organica del personale amministrativo e tecnico; aumento nel 2019 dei fondi per l'acquisto di servizi esternalizzati di pulizia per le scuole statali per poi attribuirli dal 2020 unicamente al personale dipendente.

*Dell'**autonomia**, impegno centrale della "Buona Scuola", si parla solo per disporre che le somme non utilizzate per tre anni dalle scuole vanno restituite all'erario. Al contrario, sono prorogati per tutto il 2019 i termini per alcuni pagamenti riguardanti l'edilizia.*

3.3. Osservazioni conclusive

Nel tentare di redigere un bilancio delle proposte che sono state analizzate in questa parte dell'editoriale, si procederà separatamente per ognuno dei testi esaminati.

1) Quanto al **monitoraggio generale** del 2018 sull'Istruzione e sulla Formazione nell'UE, la descrizione dei dati e la loro analisi si presenta scientificamente fondata, rigorosa, dettagliata e completa. Anche sul piano propositivo non si può non essere d'accordo sulle strategie suggerite. Due criticità possono essere viste nella situazione non ottimale dell'educazione alla cittadinanza e nella mancanza di una attenzione specifica alla presenza, pur consistente, del privato sociale e del privato nei Paesi dell'UE.

2) La situazione dell'Italia in relazione agli **indicatori chiave** risulta in generale problematica in quanto i nostri tassi si collocano lontani sia dai benchmark europei che dalle medie degli altri Paesi. Al tempo stesso sul lato positivo vanno evidenziati due andamenti: le nostre percentuali sono costantemente in crescita e la partecipazione del gruppo 4-6 anni all'educazione e alla cura della prima infanzia è più elevata sia del benchmark che della media EU.

*Ricordiamo anche tre problematiche che sembrano ormai **consolidate**. Si trat-*

ta anzitutto delle diseguaglianze sul piano territoriale a svantaggio del Sud; gli insuccessi degli studenti di origine migratoria superano di molto quelli degli italiani; gli stipendi degli insegnanti continuano ad essere inferiori agli standard internazionali.

La **ricerca di un'occupazione** si presenta difficile e anche in questo campo l'Italia si situa nelle ultime posizioni. I problemi riguardano altresì le persone che hanno ottenuto titoli di studio elevati che trovano difficile l'accesso al mondo del lavoro: tale andamento è all'origine del preoccupante fenomeno della c.d. fuga di cervelli.

La quota dei giovani tra i 30 e i 34 anni che possono vantare un diploma di **istruzione terziaria** è il più basso d'Europa. Questo andamento rinvia a un sistema di istruzione terziaria che non riceve finanziamenti adeguati e che si trova a dover affrontare i problemi dell'invecchiamento e della riduzione dei docenti. Al tempo stesso va messo in risalto che ultimamente sta crescendo l'attenzione alla qualità dell'istruzione terziaria e migliorando l'assegnazione dei finanziamenti.

Due limiti gravi del monitoraggio sono lo **stato-centrismo** e la **scuola-centrismo**. Il rapporto ignora la situazione delle scuole paritarie e non tiene conto della grave inosservanza della libertà di scelta educativa dei genitori che pure è chiaramente affermata dai documenti dell'UE¹². Inoltre, il Rapporto non si occupa chiaramente dell'IeFP che viene trattata insieme con il sottosistema dell'Istruzione secondaria superiore.

Un'altra criticità riguarda la situazione dell'**educazione alla cittadinanza**. Come si è visto sopra, essa è presente nell'istruzione e nella formazione a tutti i livelli ma integrata in altre discipline; comunque, il limite più grave consiste nel fatto che manca un approccio sistematico al suo insegnamento.

3) Passando all'Atto di Indirizzo, si può dire che tutte le priorità elencate sono senz'altro **condivisibili**, in particolare quelle che riguardano la centralità degli studenti, specialmente quelli in qualsiasi modo svantaggiati, anche se in negativo si nota una visione riduttiva delle loro esigenze che tende ad emarginare le dimensioni civiche, morali e spirituali. Stupisce anche che nessuna faccia riferimento all'autonomia scolastica, sebbene costituisca una strategia centrale nel rinnovamento delle politiche educative nel mondo. Un'altra grave criticità riguarda l'IeFP che non riceve nessuna attenzione dall'Atto di Indirizzo, nonostante le sue grandi potenzialità formative e di strumento di contrasto alla dispersione scolastica¹³.

¹² Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Libertà di insegnamento e di apprendimento nella Unione Europea*. Risoluzione, Bruxelles, 14.3.1984.

¹³ Cfr. MALIZIA G. – GENTILE F. – NANNI C. – PIERONI V., *Successo formativo degli allievi del CNOS-FAP. Qualificati e diplomati negli anni 2010-14. Prospettive teoriche ed evidenze empiriche a confronto*, Roma, CNOS-FAP e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2016.

Un altro tema importante trascurato è costituito dalle **scuole paritarie**, nonostante le molte e serie problematiche di cui soffre. «I temi che riguardano il settore delle scuole paritarie che meriterebbero urgente attenzione ed adeguata normativa sono molteplici: legislazione di sistema, mancanza di docenti abilitati, tempi di reclutamento e immissione in ruolo da parte dello Stato, accesso ai Pon, sostegno alla disabilità, autonomia, costo standard, livello dei contributi, criteri per la loro ripartizione [...]»¹⁴.

4) Anche varie disposizioni della Legge di Stabilità sono certamente **valide**. Le principali riguardano i disabili, l'inclusione scolastica, il sistema integrato 0-6 anni, gli incrementi di personale docente nella primaria e nei licei musicali, di educatori nelle istituzioni educative statali e del personale amministrativo e tecnico.

Non mancano comunque le **criticità** e sono diverse. Le ricordiamo in sintesi: tagli per oltre 4 miliardi nel triennio a partire dal 2020: l'eliminazione di ogni attività valutativa per il personale e le strutture scolastiche; riduzione dell'alternanza scuola-lavoro a percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento con una notevole diminuzione delle ore; semplificazione eccessiva della formazione iniziale dei docenti; privazione dei dirigenti scolastici di ogni potere sull'assunzione degli insegnanti per ritornare ai meccanismi burocratici di gestione del personale; insufficienza delle nuove assunzioni di personale docente. Pertanto, sembra sufficientemente fondata l'affermazione secondo la quale «gli interventi di cui si parla nell'attuale legislatura sono per lo più un ritorno al passato, spesso neanche tanto prossimo, in linea peraltro con una politica generale di avversione alla modernità»¹⁵. Tale andamento pare rispecchiare lo scarso interesse del Governo per l'istruzione e la formazione¹⁶.

¹⁴ PASOLINI R., *Scuola/ Paritarie, costo standard e Pon, ecco cosa manca nell'agenda di Bussetti*, in <http://www.agesc.it/rassegna-stampa/scuola/paritarie-costo-standard-e-pon-ecco-cosa-manca-nell-agenda-di-bussetti> (20.02.2019). Inoltre, cfr. BRESCIANINI C., *Buoni propositi: l'Atto di indirizzo per le priorità politiche. MIUR 2019*, in <http://www.scuola7.it/2018/118/?page=1>; (20.02.2019); TUTTOSCUOLA, *Firmato atto di indirizzo: dall'inclusione alla dispersione scolastica, ecco le 11 priorità della scuola*, in <https://www.tuttoscuola.com/firmato-atto-di-indirizzo-dallinclusione-alla-dispersione-scolastica-ecco-le-11-priorita-della-scuola/> (20.02.2019).

¹⁵ TUTTOSCUOLA *Legge di Bilancio. Una miniriforma della scuola*, in "Newsletter IeFP", (Gennaio 2019), n. 113, in <http://www.CNOS-fap.it/page/newsletter-iefp> (15.02.2019). Cfr. anche VENTURI I., *Legge di Bilancio: sulla scuola tagli per 4 miliardi*, in "Newsletter IeFP", (Gennaio 2019), n. 113, in <http://www.CNOS-fap.it/page/newsletter-iefp> (15.02.2019); FLC CGIL - FEDERAZIONE LAVORATORI DELLA CONOSCENZA, *Scuola. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*, in "Newsletter IeFP", (Gennaio 2019), n. 113, in <http://www.CNOS-fap.it/page/newsletter-iefp> (15.02.2019).

¹⁶ Cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 34 (2018), n. 3, pp. 11-13.

Provedimenti in materia di Formazione Professionale e Lavoro

Vari sembrano, a giudizio degli estensori del presente Editoriale, i temi attinenti la Formazione Professionale e il Lavoro contenuti dalla Legge di Bilancio 2019.

Ci soffermeremo solo su quelli che appaiono, a giudizio di molti, più rilevanti.

1. Provedimenti sulla filiera professionalizzante

1.1. La “continuità” sul c.d. **Sistema duale** (Legge 30.12. 2018, n. 145, art. 1, comma 281)

*La Legge di Bilancio 2019 ha confermato la continuità sul c.d. “**sistema duale**” rispetto ai provvedimenti precedenti; ha incrementato, infatti, limitatamente all’anno 2019, il finanziamento dei percorsi duali nell’Istruzione e Formazione Professionale con 50 milioni di euro in aggiunta a quelli esistenti e ha confermato l’impianto normativo precedente.*

Si fa anche presente che i percorsi del sistema duale da “sperimentali” sono diventati “ordinamentali” con la Legge di Bilancio 2018.

Come noto, il c.d. sistema duale è un modello di formazione integrato tra Istruzione/Formazione e Lavoro che mira a ridurre il divario tra le competenze fornite dalle istituzioni scolastiche e formative e quelle richieste dalle imprese e, allo stesso tempo, si pone l’obiettivo di diminuire il tasso di dispersione scolastico/formativa e la disoccupazione giovanile.

Quali i risultati raggiunti dalla sperimentazione?

La domanda è legittima e la risposta la troviamo nei monitoraggi ministeriali e in quelli elaborati dagli Enti di Formazione Professionale aderenti a FORMA.

Mentre si è ancora in attesa dell’ultimo Monitoraggio sullo stato di avanzamento del sistema di IeFP e del sistema duale da parte del MLPS, quello del 13 luglio 2017¹⁷ presentava i primi risultati rispetto agli obiettivi richiamati sopra: 23.247 iscritti ai percorsi offerti dal sistema duale, di cui 21.297 partecipanti ad attività di IeFP e 1.950 ai percorsi “modulari”, cioè finalizzati al reingresso nella formazione.

¹⁷ Documentazione presentata dal MLPS il 13 luglio 2017.

“I positivi risultati della sperimentazione confermano la bontà della scelta”, commentava il Ministro del lavoro Poletti.

L'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) evidenziava, inoltre, la necessità di proseguire nella sperimentazione intervenendo, però, sul (sotto)sistema di IeFP per consolidarne l'efficacia perché “dove i sistemi di formazione professionale regionali sono deboli anche l'apprendistato di primo livello fa più fatica a decollare”.

Anche gli Enti di Formazione Professionale aderenti a FORMA, che hanno partecipato alla sperimentazione, hanno realizzato due Rapporti¹⁸. Già nel primo Rapporto (23 ottobre 2017) si sono riportati riscontri positivi sia dal punto di vista dei CFP coinvolti – oltre 150 – che da parte delle imprese. Un analogo giudizio è stato confermato nel secondo Rapporto (30 ottobre 2018): “La crescita significativa, in un solo anno, di imprese e di allievi coinvolti conferma la bontà dell'intervento e del modello attuato, che continua inoltre a trovare elevata soddisfazione in tutti i soggetti: dalle imprese, passando per gli allievi e le famiglie, fino agli operatori degli Enti di formazione”.

1.2. Innovazione dell'offerta formativa degli **Istituti Tecnici Superiori** (art. 1. commi 465 – 469)

Sono ormai noti i giudizi sugli esiti occupazionali dei percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (ITS).

Nel Comunicato Stampa del 17 aprile 2018, l'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (Indire) afferma: «l'82,5% dei diplomati negli ITS nei corsi del 2016 ha trovato lavoro entro un anno dal diploma, nell'87,3% dei casi in un'area coerente con il percorso condiviso¹⁹».

Complessivamente si tratta di una offerta formativa che tende a crescere e consolidarsi. Ha esiti positivi crescenti sul versante dell'occupazione (il tasso di occupazione è salito dal 78,3% del 2015 al 82,5% del 2018, con una prevalenza delle aree Mobilità sostenibile e delle Nuove tecnologie per il Made in Italy). Ha esiti positivi anche sul versante dell'abbandono (dal 22,3% dei precedenti monitoraggi al 16,7% del 2018). Le imprese sono coinvolte nei tirocini in numero crescente (1.449 nel 2018. La maggior parte sono di piccole dimensioni – 0/9 dipendenti il 40,51% mentre 10/49 dipendenti il 38,79% – ma dall'analisi dei dati 2015-2018 si rileva un incremento generalizzato del numero di imprese in tutte le dimensioni considerate). Coinvolge soprattutto giovani (le fasce 20-24 e 18-19

¹⁸ FORMA/CONFAP, *La nostra via duale*, 1° edizione, Noviter 2017; FORMA/CONFAP, *La nostra via duale*, 2° edizione, Noviter, 2018.

¹⁹ INDIRE, Comunicato Stampa del 17.04.2018.

anni sono quelle che registrano il maggior numero di iscritti, con percentuali che si attestano sopra al 40% per la fascia 20-24 anni e sopra al 35% per la fascia 18-19 anni).

Anche su questa particolare offerta si può parlare di “continuità” tra i vari Governi.

Per l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, infatti, la Legge di Bilancio 2018 aveva previsto 10 milioni di euro per l'anno 2018, 20 milioni per il 2019 e 25 milioni a decorrere dall'anno 2020, somme che sarebbero state date alle Regioni sulla base di una valutazione positiva effettuata secondo criteri e modalità di monitoraggio sanciti da Accordo in Conferenza Unificata il 5 agosto 2014 e modificato dall'Accordo sancito il 17 dicembre 2015.

La Legge di Bilancio 2019 conferma l'impianto e introduce l'obbligo di cofinanziamento delle Regioni ai piani triennali di attività degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) per almeno il 30% dell'ammontare delle risorse statali stanziare, lascia agli ITS la facoltà di integrare i piani anche con ulteriori attività finanziate da soggetti pubblici e privati e, con un Decreto ancora da emanare, il MIUR, anche ai fini dell'istituzione di nuovi Istituti Tecnici Superiori o dell'eventuale accorpamento di quelli già istituiti, attualizzerà gli standard organizzativi delle strutture e dei percorsi ITS e i criteri di valutazione dei piani di attività formativa.

2. Provvedimenti per l'occupazione soprattutto giovanile

2.1. Reddito di cittadinanza (D.L. 28 gennaio 2019 n.4)

Saranno i fatti a dire se il Reddito di Cittadinanza (RdC) sarà effettivamente una modalità di una politica che intende simultaneamente rappresentare una misura contro la povertà e una garanzia per il diritto al lavoro.

Gli osservatori più attenti si limitano ad affermare che si tratta di uno strumento “complesso” sia se lo si guarda dal punto di vista del fruitore, sia se lo si guarda più in profondità analizzando il meccanismo sottostante. La “complessità” riguarda anche lo scambio di informazioni tra i vari soggetti coinvolti, l'attivazione e la gestione delle politiche attive. MLPS, Centri per l'Impiego (CPI), operatori accreditati, Comuni, Inps, anagrafe tributaria, Poste italiane, Anpal dovranno condividere migliaia di dati relativi alle domande presentate, ai requisiti dei beneficiari, alle azioni messe in campo, ai risultati ottenuti o mancanti... un flusso enorme di dati che avrà come punto di riferimento due piattaforme informatiche. La “complessità” è data, ancora, dalla grande scommessa che sta alla base del RdC e cioè la capacità di trovare ai beneficiari un'occupazione, in modo che il percepire il sussidio sia effettivamente solo un momento di passaggio per far fronte a una situazione di difficoltà temporanea. Nelle valutazioni del Governo, infine, l'attiva-

zione del RdC non solo costituirà un aiuto alle persone ma dovrà contribuire a rilanciare l'economia (cfr. relazione tecnica al Decreto-legge).

Data la complessità del provvedimento e la quantità delle somme stanziare, al momento è parso utile ai curatori del presente numero di Rassegna CNOS illustrare il provvedimento nella sua versione di Decreto Legge con un apposito articolo.

Un aspetto tuttavia, va evidenziato.

Pur nella sua complessità, il provvedimento poteva essere un'occasione per coinvolgere gli Enti di Formazione Professionale che sono operanti su tutto il territorio nazionale per intervenire nella misura che prevede la formazione o la riqualificazione dei richiedenti il RdC.

La formulazione adottata dal Governo – art. 8, comma 2 – non crea le basi, a giudizio di molti, per valorizzare questa opportunità.

Emendamenti proposti dall'Associazione FORMA mirano a superare l'attuale formulazione che condiziona l'incentivo riconosciuto all'Ente formativo alle medesime regole del datore di lavoro, compresa la parte contributiva, a esentare gli Enti di Formazione dal rispetto del limite degli aiuti "de minimis" in quanto il servizio formativo è svolto in regime concessorio e non rientra nella disciplina degli aiuti di Stato, a introdurre percorsi di riqualificazione professionale di c.d. reskilling per i beneficiari del RdC, percorsi di almeno 300 ore per consentire alle persone di trovare un'occupazione anche in settore diverso da quello in cui ha maturato esperienza o con più alte opportunità di inserimento lavorativo.

Gli Enti di Formazione Professionale confidano che il testo definitivo che è ancora in corso di approvazione dal Parlamento recepisca queste proposte.

2.2. Altre misure per l'occupazione

Riteniamo utile richiamare almeno per titoli, solo per completezza di quadro, altri provvedimenti adottati per l'occupazione, soprattutto giovanile e presenti nella Legge 30.12.2018, n. 145.

I commi 70–72 della citata Legge intervengono sulla disciplina del credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo. L'impianto normativo, meglio conosciuto come "Industria 4.0" è stato confermato. Una vera opportunità per gli Enti di Formazione Professionale che possono confrontarsi su questa particolare misura, che li spinge ad attivare una maggiore sinergia e convergenza tra Ente e Impresa nella grande sfida della innovazione tecnologica.

Il comma 247 introduce misure decontributive per favorire l'assunzione con contratto a tempo indeterminato di soggetti che non hanno compiuto i 35 anni o soggetti di almeno 35 anni di età privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Il comma 459 attiva un incremento stabile di 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019 per il Fondo per le politiche giovanili.

Il comma 601 puntualizza la misura "Resto al Sud", un incentivo a sostegno dei giovani del Mezzogiorno che hanno una età compresa tra i 18 e i 35 anni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) volto ad avviare iniziative imprenditoriali come la produzione di beni, la fornitura di servizi alle imprese e alle persone, il turismo.

I commi 706–717, infine, prevedono agevolazioni per l'assunzione di "giovani eccellenti".

3. Proposte di FORMA

All'interno del quadro delineato sopra, anche se in modo sommario, gli Enti aderenti a FORMA hanno elaborato specifiche proposte per avanzare un dialogo ed un confronto con le forze di Governo e del Parlamento.

All'interno di un seminario organizzato il 7 gennaio 2019, FORMA ha socializzato alcune proposte per consolidare l'azione che si è avviata in questi anni con Garanzia Giovani, con le Politiche Attive nazionali e regionali del Lavoro (PAL) e con le misure legate a Industria 4.0.

In sintesi FORMA ha proposto di consolidare l'esperienza del sistema duale che deve ulteriormente rafforzare il sistema dell'offerta, sia attraverso una normativa che preveda adeguate coperture finanziarie, sia migliorando i meccanismi operativi e di gestione che si sono rivelati assai farraginosi nella fase di sperimentazione.

Ha chiesto, ancora, che sia definito un ruolo esplicito e formale per gli Enti di Formazione Professionale relativamente ai beneficiari del reddito di cittadinanza, prevedendo una linea di finanziamento ad hoc diversa da quella del bonus a risultato e indirizzata alla riqualificazione dei beneficiari della figura.

Ha condiviso l'azione governativa che mira a rafforzare il sistema degli ITS (Istruzione Tecnica Superiore), monitorando attentamente il raccordo con il sistema delle lauree professionalizzanti.

Ha pungolato il Governo affinché promuova specifiche azioni per il Sud, coordinate a livello nazionale e non lasciate alle scelte delle singole Regioni. Solo così queste misure potranno diventare, a giudizio degli Enti di Formazione Professionale, motore di sviluppo dei sistemi di IeFP e di politiche attive del lavoro a partire dalla nuova stagione di Garanzia Giovani.

Ha sollecitato il Governo a sbloccare la situazione dell'accesso ai fondi PON da parte degli Enti di Formazione Professionale, trattandosi di una possibilità già prevista a livello normativo dalla Legge di Bilancio 2018. La norma si rende urgente

oggi per rendere effettivo e non solo virtuale il previsto raccordo tra sistema scolastico e sistema formativo dal Decreto Legislativo 61/2017.

«Istruzione, Formazione, Accompagnamento all’inserimento lavorativo, riqualificazione lungo tutto l’arco della vita sono **elementi essenziali di una piena cittadinanza**, sono il nuovo articolo 18, sono l’unica possibilità di vedere ricominciare un percorso di crescita e di sviluppo del Paese.

È questa la prima e più importante sfida per il nostro Paese.

Noi di Forma ci stiamo provando seriamente, ma c’è bisogno di tutti, ivi compresa **un’azione politica** che, prescindendo da logiche di schieramento, prenda coscienza di questa sfida e inizi davvero un percorso di rafforzamento del nostro sistema formativo. Servono Leggi (poche, ma chiare), risorse finanziarie, cura dei meccanismi attuativi, sistemi di monitoraggio e di valutazione.

Non sappiamo dirvi cari amici politici quanti voti questo porterà alle prossime elezioni, ma sappiamo che questa è la differenza **tra chi ama il bene comune e il futuro dei nostri figli** e chi, succube della tattica e del breve periodo, condanna il nostro paese all’irrelevanza economica e ne distrugge i fondamenti della coesione sociale» (*Forma, Comunicato Stampa del 7 febbraio 2019*).