



DOCUMENTO

**Istruzione e formazione: la vera sfida per il Paese.
Orientamento, Formazione permanente
e Parità d'accesso**

20 febbraio 2020

Istruzione e formazione: la vera sfida per il Paese Orientamento, Formazione permanente e Parità d'accesso

L'Italia si conferma tra i Paesi che investono meno in istruzione e formazione. All'inadeguatezza delle risorse corrisponde un dato altissimo di giovani che non studiano e non lavorano, un elevato tasso di dispersione scolastica, un basso numero di laureati.

Il CNEL ritiene che la crescita economica del Paese non sia conseguibile senza la crescita delle competenze e delle conoscenze delle persone. Investire in istruzione e formazione migliora il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, e influisce su un preoccupante e marcato processo di spopolamento ed emigrazione che è in corso da vari anni e che coinvolge anche le aree più sviluppate del Paese. L'istruzione, la formazione e la ricerca sono quindi centrali per lo sviluppo del Paese e per far ripartire l'ascensore sociale.

Le nuove tecnologie, specie digitali, stanno trasformando in profondità non solo le forme del lavoro, ma gli *skills* necessari alle persone che lavorano. Gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e la riconversione ecologica della produzione necessiteranno di processi di riqualificazione del lavoro e di un sistema di istruzione e formazione in grado di cogliere per tempo i cambiamenti. La formazione continua diventa quindi un investimento imprescindibile per mettere le persone in grado di fronteggiare il rapido mutamento in atto nei sistemi produttivi e del lavoro.

Una priorità, riconosciuta anche da altri Paesi, è porre una attenzione specifica ai giovani a rischio che hanno abbandonato precocemente la scuola e a quelli con competenze deboli, che vedono crescere la difficoltà di inserirsi al lavoro.

La povertà educativa, in particolar modo quella minorile, rappresenta un ostacolo importante per l'elevazione sociale e culturale delle persone. L'istruzione, insieme ai servizi integrativi territoriali contro la povertà e la dispersione, è lo strumento principe dell'integrazione e può rompere il meccanismo di trasmissione generazionale della povertà.

Altro spinoso problema che va affrontato riguarda il sistema della *governance*, soprattutto dove si intrecciano gestioni multilivello (competenze del Ministero del lavoro, del Ministero dell'istruzione e delle Regioni). Manca il necessario raccordo, soprattutto nel Sud, con drammatiche conseguenze in termini di dispersione scolastica, nonché di mancate opportunità e di difficoltà ad esercitare diritti che la Costituzione garantisce a tutti i cittadini, indipendentemente dalle zone in cui risiedono.

È più che necessario, dunque, costruire chiare ed efficienti modalità di raccordo tra Istituzioni.

Non si possono, peraltro, disconoscere gli effetti della lunga fase di de-finanziamento del sistema di istruzione e formazione: va segnalato il problema di scarsità di risorse per il finanziamento della scuola, necessarie per migliorare la qualità del sistema dell'istruzione e di formazione. Per qualità deve intendersi la capacità di rispondere alle esigenze di sviluppo in senso ampio. In questo senso riteniamo imprescindibile rafforzare e potenziare la formazione, inclusa quella iniziale, del personale scolastico. Inoltre c'è un tema importante da non sottovalutare rappresentato dall'edilizia scolastica: la gran parte degli edifici va messa in sicurezza (la maggioranza degli istituti scolastici in Italia è stata edificata in anni antecedenti al 1971).

Il CNEL, nelle osservazioni e proposte "*Istruzione Formazione Lavoro*"¹, aveva individuato una serie di obiettivi di intervento prioritari per il miglioramento del nostro sistema di istruzione e proprio alla luce di quegli obiettivi crediamo occorra mettere in campo con urgenza un piano di intervento straordinario che risponda ai seguenti bisogni:

- inclusione, per affrontare la povertà educativa e lotta alla dispersione e potenziare l'orientamento;
- uguaglianza ed equità, quali principi cardine che devono guidare le *policy*;
- opportunità e sfide, per affrontare i temi dell'istruzione e della formazione nella prospettiva degli obiettivi di sostenibilità e delle sfide globali con le quali il nostro Paese è chiamato a misurarsi, digitalizzazione e transizione ambientale *in primis*.

La proposta del CNEL - utilizzando anche lo spazio di iniziativa legislativa che compete a questa Istituzione - dovrebbe essere finalizzata ad affrontare le criticità del sistema istruzione formazione nell'ottica di affermare, in concreto, il principio d'uguaglianza e di equità, anche nella prospettiva di migliorare le competenze e le conoscenze e, dunque, la competitività del sistema Paese.

Per queste ragioni abbiamo individuato tre priorità:

1. Orientamento;
2. Apprendimento o formazione permanente;
3. Parità di accesso.

Orientamento

Il punto centrale da cui partire è l'orientamento, considerando che manca in Italia un efficace sistema per l'orientamento sia al lavoro che allo studio.

Occorre recuperare il forte *gap* esistente e superare criticità ben note: si registra un marcato *deficit* nell'orientamento che, adeguatamente costruito, potrebbe diventare un volano per l'inclusione.

1 https://cdpcnelblg01sa.blob.core.windows.net/documenti/2018/25b2c50f-d4bc-49d9-87d1-382152222682/STP_OSP%20formazione.pdf

È dunque necessario e improcrastinabile potenziare seriamente l'orientamento, anche per perseguire il fondamentale obiettivo dell'uguaglianza, rispetto al quale nessuno deve rimanere escluso. L'Italia è caratterizzata da forti diseguaglianze, e per questo l'orientamento può funzionare bene in quelle aree del Paese dove esiste un circuito economico capace di richiedere e di sollecitare. L'Italia ha storie e situazioni diverse delle quali occorre tener conto, ogni territorio ha bisogni specifici.

L'obiettivo da perseguire è di fare dell'orientamento una politica strategica, incardinata nella programmazione scolastica. Orientamento, dunque, non come mero adempimento burocratico, ma fondamentale attività per la crescita personale, individuale e professionale dei ragazzi.

È altresì necessario che l'orientamento possa essere interpretato, e realizzato, come percorso di inclusione, utilizzando strumenti con i quali poter coinvolgere tutti i tanti soggetti a rischio. Al di fuori di un percorso di inclusione i soggetti fragili non possono esercitare una cittadinanza attiva e consapevole.

È necessaria una programmazione delle politiche per l'orientamento: gli interventi vanno strettamente integrati nelle attività curricolari, rafforzando e potenziando l'offerta formativa delle scuole per rispondere ai bisogni dei ragazzi e delle ragazze. In tal modo sarà possibile, all'interno della programmazione di classe, dare risposta a tutti gli alunni, anche a coloro che, per specifiche difficoltà e bisogni, per la loro fragilità sono più esposti degli altri a maggior rischio di abbandono scolastico.

Per realizzare ciò risulta di particolare rilevanza la messa a sistema dell'apertura delle scuole oltre i tempi classici della didattica, ampliando l'offerta formativa e rafforzando gli organici, garantendo ai docenti specifici percorsi di formazione finalizzati all'orientamento, valorizzando in tal modo il loro fondamentale ruolo di raccordo tra scuola e istituzioni formative, territorio e luoghi di lavoro, e facendo rete tra tutti i soggetti che potrebbero intervenire nella programmazione degli interventi.

Uno strumento utile anche al fine di perseguire l'obiettivo della costruzione delle competenze, e dell'uguaglianza, è l'alternanza, se adeguatamente qualificata e ricondotta a strumento didattico e di orientamento, con una maggiore coerenza con i percorsi di studio e superando il deficit di risorse necessarie.

È necessario trovare una modalità efficace per un più stretto collegamento tra propensione dell'individuo, percorsi scolastici e sbocchi futuri. Un sistema di orientamento che possa davvero raggiungere gli obiettivi auspicati, deve basarsi sulla qualità dei percorsi di istruzione e di formazione. Se è vero che un orientamento efficace consente agli individui di fare scelte adeguate rispetto alle proprie inclinazioni, non va dimenticato che occorrono anche le opportunità offerte dal territorio.

Sarebbe utile una rilevazione e un'analisi periodica (ai diversi livelli di *governance* e integrata tra istituzioni e parti sociali) dei sistemi del lavoro e dei sistemi produttivi nei diversi territori (imprese che cambiano, nuovi modelli di organizzazione, innovazioni e sviluppo) al fine di utilizzare i risultati di tali

rilevazioni (nuove competenze e qualifiche attese) per le pianificazioni e la *governance* nazionali e locali dei servizi di orientamento, sia scolastico che professionale, per aumentarne le sinergie con i territori ed il sociale.

Ciò sarebbe importante anche per superare il disallineamento fra competenze disponibili e domanda di competenze, poiché è ben noto da anni il *mismatch* fra formazione e lavoro².

Andrebbe curato un aggiornamento continuo dell'Atlante nazionale delle competenze, del Repertorio nazionale e regionale delle qualifiche e dei sistemi di certificazione delle competenze, per mantenerle allineate con le nuove esigenze e sfide.

Particolarmente utile sarebbe una reale *governance* nazionale dei sistemi di certificazione delle competenze, condivisa e integrata tra MIUR/ML-Anpal/Regioni/Parti Sociali, per favorire la mobilità delle persone su tutto il territorio nazionale ed europeo (valorizzazione e portabilità delle competenze, attraverso una dorsale informativa unica, nazionale, integrata con il fascicolo delle competenze individuali) e affrontare in maniera coordinata e condivisa con gli attori del sistema produttivo i percorsi di istruzione e formazione esistenti, adeguandoli alle mutate esigenze.

È necessario pervenire ad una definitiva integrazione dei servizi di orientamento con i segmenti innovativi della filiera di istruzione e formazione, anche terziaria non accademica (maggiori sinergie tra CPI, CPIA e istituzioni formative accreditate; diffusione e qualificazione della alternanza scuola lavoro; maggiore utilizzo dell'Apprendistato formativo e professionalizzante; valorizzazione della formazione superiore non accademica quali ITS e IeFTS).

Formazione permanente

Affrontare il tema della formazione permanente significa anche affrontare la trasformazione del mondo del lavoro alla luce degli obiettivi di sostenibilità (SDGs) e in particolare della digitalizzazione, della riconversione ecologica delle produzioni e della decarbonizzazione dell'economia. Ciò significa strutturare percorsi di formazione sia per gli studenti che per i lavoratori, nella prospettiva di un processo di aggiornamento e riqualificazione continua delle competenze e delle conoscenze. Ciò necessita anche che il personale dei sistemi di istruzione e formazione in primis possa fruire di un sistema di formazione permanente e con risorse adeguate.

Il nostro ordinamento ha previsto il diritto individuale all'apprendimento permanente. Solo la realizzazione del sistema nazionale di apprendimento permanente all'interno del quale devono essere indicati gli *standard* e i livelli essenziali dei servizi, potrà essere possibile creare le necessarie sinergie tra i molteplici attori del sistema, per attrarre tanto i giovani quanto gli adulti, per

2. Unioncamere realizza il sistema informativo *Excelsior* che elabora dati trimestrali e un rapporto annuale. Si tratta di una base dati campionaria, ma molto importante per i decisori politici. Il sistema *Excelsior* dimostra il doppio lato del *mismatch*: disoccupazione giovanile molto elevata e difficoltà delle imprese a trovare figure professionali adeguate, soprattutto nell'area del nord, nordest e centro.

offrire loro servizi specifici volti a migliorare e perfezionare i livelli di istruzione e le competenze necessarie per vivere consapevolmente e attivamente, e per essere impegnati in lavori di qualità.

Occorrerebbe realizzare in ogni Regione le previste reti territoriali dei servizi per l'apprendimento permanente, composte dai tutti i soggetti, pubblici e privati, che si occupano, a livello territoriale, di istruzione, formazione e lavoro. Queste reti devono offrire ad ogni soggetto, in modo integrato, servizi per l'orientamento, la presa in carico e la profilazione, offerte formative e di lavoro, la certificazione e validazione delle competenze, partendo proprio dalle diverse priorità territoriali, che dovranno tener conto dei piani di sviluppo locale e della necessità di promuovere la partecipazione alla formazione e al lavoro, a partire dai soggetti più fragili.

All'interno delle reti bisognerebbe investire sui Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), per la loro capillarità e per la loro funzione di strumenti grazie ai quali realizzare l'innalzamento del livello d'istruzione degli adulti, considerato un obiettivo strategico per lo sviluppo sociale ed economico del nostro Paese.

Prioritaria anche l'attivazione e il completamento delle procedure per il riconoscimento, la validazione e la certificazione delle competenze acquisite in ambito informale e non formale, per le quali è necessario realizzare lo sviluppo e la gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, che fa capo ad ANPAL. Tale sistema - in cui devono essere presenti i dati relativi ai percorsi formativi, i dati relativi ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali - rappresenta la base informativa per il rilascio del fascicolo elettronico del lavoratore, strumento essenziale per garantire l'esigibilità di ogni cittadino alla validazione e certificazione delle competenze acquisite in ogni ambiente di apprendimento, formale, informale e non formale.

È noto che i Fondi interprofessionali per la formazione continua siano finalizzati all'aggiornamento delle competenze dei lavoratori. Tale sistema andrebbe tutelato, migliorato e coordinato, con specifici indirizzi di politica economica, ad esempio attraverso specifici progetti trasversali, come quelli in tema di innovazione digitale, integrandoli meglio con le altre risorse nazionali e comunitarie.

Parità di accesso

In termini di dispersione scolastica le differenze rispetto agli altri Paesi europei restano marcate (gli ultimi dati evidenziano un aumento del fenomeno, soprattutto tra le ragazze).

Intervenire sulla dispersione scolastica, seppur con efficaci proposte operative, significa, comunque, intervenire a danno avvenuto. Occorrerebbe, invece, introdurre strumenti preventivi: un'anagrafe degli studenti, ma anche il fascicolo elettronico del cittadino e del lavoratore. Ma, soprattutto, serve un'offerta scolastica e formativa omogenea - con un relativo potenziamento degli organici-

e di qualità in grado di affrontare i divari territoriali e sociali che determinano nuova segregazione.

Questa è la sfida fondamentale per l'istruzione e la democrazia del Paese.

Cruciale per la promozione della parità di accesso a un sistema educativo realmente inclusivo e di qualità è l'investimento - mirato e strategico - sul sistema di istruzione e di educazione da zero a sei anni, sia dal punto di vista dello sviluppo infrastrutturale, che dell'ampliamento dell'offerta e del suo miglioramento.

Nel nostro Paese l'offerta educativa rivolta all'infanzia risente di numerose criticità: i percorsi educativi 0-3 anni sono praticamente assenti in intere aree del Paese, il livello di compartecipazione ai costi richiesti alle famiglie li rende inaccessibili a molti, l'accesso alla scuola dell'infanzia non è ancora universalmente garantito in molte Regioni italiane ed è strutturato in un tempo scuola comunque insufficiente. Le criticità e carenze segnalate sono molto gravi, se si considera che proprio a partire dalla prima infanzia bisognerebbe cominciare ad investire anche sulle abilità di espressione e gestione delle emozioni.

A questo va aggiunto che i processi generalizzati di privatizzazione, in assenza di un coordinamento del sistema pubblico, stanno progressivamente abbassando la qualità dell'offerta.

Il decreto legislativo n. 65/2017 ha normato la *governance* istituzionale del sistema, affidandone il coordinamento al Ministero dell'Istruzione, la programmazione alle Regioni e la gestione agli Enti locali. Ma il sistema stenta a partire. Se si intende agire per ridurre i divari territoriali rispetto a dispersione scolastica e qualità degli apprendimenti, se si vuole perseguire l'obiettivo di contenere i rischi di esclusione e marginalizzazione sociale legati alla deprivazione di alcuni territori e contesti familiari, occorre partire prestissimo, recuperando i tanti ritardi accumulati, e realizzare un sistema in grado di offrire opportunità educative di qualità.

Per modificare le condizioni di partenza di povertà educativa, legate a contesti familiari di particolare fragilità e a territori poveri economicamente e culturalmente, è necessario promuovere un'offerta formativa di qualità da rivolgere ai bambini fin dai primissimi anni di vita.

La scuola dell'infanzia va generalizzata. In questo modo sarà possibile affermare concretamente il diritto universale alla formazione e all'istruzione fin dalla nascita e sarà possibile anche delineare un percorso unitario da 0 a 18 anni, valorizzando tutti i segmenti che lo costituiscono.

Può essere questa la vera leva strategica per generalizzare il successo formativo e le opportunità di cittadinanza.

Appare anche necessario avviare un percorso strategico di realizzazione di un sistema di qualità dell'educazione professionale, con una forte regia nazionale che garantisca pari opportunità ai giovani al di là dell'appartenenza territoriale.

Attualmente il sistema di istruzione e formazione professionale risente di disfunzionalità dovute al meccanismo che opera su un doppio assetto poco

integrato. È determinante costruire un sistema di istruzione e formazione professionale di qualità dove da un lato vengano superate le disfunzionalità e valorizzati gli istituti di istruzione professionale e dall'altro venga riconosciuta la funzione che il sistema degli IeFP, in questi anni ha svolto, anche in relazione al contrasto alla dispersione. Poiché tutti devono avere pari opportunità di accesso al percorso formativo più adatto, occorre investire risorse ed energie per superare i forti divari presenti nei diversi territori.

Importante investire sulla didattica laboratoriale e sulla diffusione di esperienze di apprendimento duale di qualità. Tutti gli studi dimostrano che apprendimenti *work-based* aiutano a prevenire la condizione di *drop out* e quindi fenomeni di *Early School Leavers* e *NEET*. Necessario anche investire sull'adeguamento delle scuole (edilizia e infrastrutturazione digitale), sull'implementazione stabile degli organici di docenti e personale ATA per sostenere la didattica in generale.

Andrebbero, infine, previsti dei Piani straordinari per il Mezzogiorno, per una incisiva e strutturale qualificazione dell'offerta scolastica - a partire dall'infanzia fino alla secondaria di secondo grado e al *post diploma* - e per il rilancio dell'offerta formativa della cosiddetta filiera professionalizzante (IeFP-Formazione Continua-ITS IeFIS), grazie alla quale sono stati attivati percorsi di qualità per la formazione sulle nuove qualifiche richieste.

È necessario prevedere azioni integrate tra la scuola e l'*extra* scuola, intervenendo sia sulla condizione di svantaggio di partenza che sull'offerta educativa di qualità, mediante opportune azioni formative nella scuola, pur nel rispetto dell'autonomia scolastica.

